



25 DE MAIG DE 2016

L'ACTIVITAT DE PLANIFICACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ MUNICIPAL: ELS PLANS MUNICIPALS DE JOVENTUT

TREBALL FINAL DE GRAU

Autor: Oriol del Castillo i Germà DNI:79272187L

Tutora: Dolors Canals

Facultat de Dret

Curs: 2015-2016

Convocatòria de Juny



ÍNDIX

1. INTRODUCCIÓ	3
2. LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES I ELS PLANS DE JOVENTUT	3
2. Què és una política pública?	4
2.2. El Cicle de les polítiques públiques	5
2.3. Què és un pla de joventut?	7
2.4. El cicle dels plans de joventut	8
2.4.1. L'anàlisi de la realitat del municipi	9
2.4.2. La diagnosi del Pla Municipal de Joventut	11
2.4.3. El disseny del Pla Municipal de Joventut	12
2.4.4. La implementació del Pla Municipal de Joventut	18
2.4.5. L'avaluació del Pla Municipal de Joventut	19
3. LA TRAJECTÒRIA DE LES POLÍTIQUES DE JOVENTUT	19
3.1. Les primeres referències del concepte de joventut de la Unió Europea	20
3.1.1. L'actual marc competencial de Joventut en la Unió Europea	21
3.1.2. L'estratègia de joventut de la Unió Europea 2010- 2018	22
3.1.3. La gestió i coordinació de les polítiques de joventut de la Unió Europea	24
3.2. L'evolució de les polítiques públiques de joventut a Espanya	25
3.3. L'evolució de les polítiques de joventut municipals a Catalunya	27
4. LA TITULARITAT DE LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA DE JOVENTUT	30
4.1. La competència de joventut de la Generalitat de Catalunya	30
4.2. La competència de joventut de les entitats supramunicipals a Catalunya	37
4.3. La competència de joventut en l'àmbit municipal de Catalunya	38
5. LA PLANIFICACIÓ ADMINISTRATIVA: ENTRE ACTIVITAT I POTESTAT	40
5.1 Què són les activitats de l'Administració Pública?	40
5.2. La planificació administrativa municipal a Catalunya	42
5.3. El concepte de potestat administrativa de planificació	43
5.4. La proposta de definició unitària entre potestat i activitat de planificació	45

5.5. La interacció entre l'activitat de planificació i les Polítiques Públiques de joventut	46
6. L'ANÀLISI DE LA REALITAT MUNICIPAL DE CALDES DE MONTBUI	47
6.1. L'anàlisi Social i Cultural de Caldes de Montbui	47
6.2. Conclusió de l'anàlisi de la realitat de Caldes de Montbui	55
7. CONCLUSIONS	55
8. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES	61
8.1. Bibliografia	61
8.2. Webgrafia	63

L'ACTIVITAT DE PLANIFICACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ MUNICIPAL: ELS PLANS MUNICIPALS DE JOVENTUT

1. INTRODUCCIÓ

El projecte analitza el concepte dels Plans de Joventut Municipal, l'evolució de les polítiques de joventut i la planificació que realitzen les Administracions per establir les línies d'actuació, que realitzaran en el futur en el marc de les polítiques públiques de joventut. En aquest context el treball és divideix en dues parts, per una banda trobem una part teòrica, i per una altra banda una de més pràctica.

La part teòrica té la funció d'analitzar quatre àmbits dels Plans de Joventut, dels quals esmentaré breument a continuació.

En primer lloc, analitzaré la relació entre les polítiques públiques i els plans de joventut municipal. En segon lloc, tractaré la trajectòria de l'evolució temporal de les polítiques de joventut en tres àmbits territorials: a la Unió Europea, a Espanya i en els municipis de Catalunya. En tercer lloc, exposaré la titularitat de les competències en matèria de joventut que té la Generalitat de Catalunya, les entitats supramunicipals i les entitats municipals catalanes. Finalment, per concloure el marc teòric estudiaré la planificació administrativa, on mostraré les dues corrents de diversos autors en vers la planificació, en la qual trobem controvèrsies entre si és una potestat o una activitat administrativa.

La segona part del treball realitzaré una investigació aplicada en l'estudi d'un cas, el qual consistirà en analitzar la realitat municipal de la vila de Caldes de Montbui.

El treball té l'objectiu de respondre a la pregunta de: *Que són els Plans Municipals de Joventut?*

La metodologia que utilitzaré per respondre aquesta qüestió serà una investigació descriptiva documental basada en la recerca bibliogràfica i legislativa.

2. LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES I ELS PLANS DE JOVENTUT

2. Què és una política pública?

Les polítiques públiques són el nucli dels plans de joventut, els quals estan compostats per un gran nombre de polítiques juvenils que consisteixen en les actuacions futures que realitzarà l'Administració per a dur a terme l'execució de les accions programades per intervenir en els diferents àmbits. Tant les polítiques públiques com els plans de joventut poden ser desenvolupats per diferents nivells de l'Administració (Entitats locals, municipis, Comunitats Autònomes, Estat o Organitzacions Internacionals).

No existeix una definició unànime i tancada del concepte de política pública que englobi tots els àmbits on aquestes actuen (educació, sanitat, urbanisme, joventut, etc.), però sí que hi ha un cert consens, com esmenta Grau (2011) a definir les polítiques públiques com: "un procés i com tot allò que els actors decideixen fer i no fer envers la ciutadania". El Doctor Luis F. Aguilar (2012) va ser l'instigador de la disciplina de les polítiques públiques a Mèxic i Amèrica Llatina, defineix la política pública com:

"Un contrato entre las autoridades, los funcionarios, las poblaciones objetivo o beneficiarios y los ciudadanos interesados en la política. Por contrato se entiende un acuerdo voluntario entre un grupo de personas (los socios del contrato), elaborado por ellas mismas, en el que se especifican las acciones que cada una de las partes deben llevar a cabo y los productos o las acciones que cada una de las partes o socios deberá esperar del otro socio o de los otros socios (las expectativas recíprocas sobre actividades y resultados), así como especifican y pactan las reglas que se seguirán para hacer frente a las contingencias que se presenten en el futuro y las conductas que cada una de las partes tendrá que esperar de su contraparte en estas contingencias. Los contratos son diversos en materias, finalidades y alcance, pueden ser informales o formales, si bien las dos formas pueden tener vigencia y efectividad social, y pueden ser "completos" o "incompletos" " (P. 55)

La concepció de Luís F. Aguilar¹ del significat de política pública interrelacionada amb les polítiques juvenils de l'Estat, es desprèn que són contractes socials entre l'Administració Pública que emet la voluntat d'actuació i els joves receptors de la política (contracte). Però les polítiques de joventut com defineix Aguilar tenen una relació sinal·lagmàtica entre les parts, donats que ambdues tenen obligacions per a realitzar en la prestació del contracte en què s'obliguen a portar a terme. Si una de les dues parts (joves o Administració) no realitza la seva prestació portarà conseqüències negatives que poden arribar a generar el fracàs o la fallida dels objectius o finalitats que tenia la política pública.

Per tant, per a què la política pública aconseguixi els seus objectius i finalitats és primordial la interacció entre els receptors i emissors de la política i la relació sinal·lagmàtica que hi ha entre aquestes dues parts, l'Administració ha de fomentar la participació activa per aconseguir una garantia d'èxit, donat que els resultats de la implementació de la política són previsibles però no estan assegurats donat que, poden intervenir-hi factors externs.

2.2. El Cicle de les polítiques públiques

L'estreta relació entre les polítiques públiques i els plans de joventut en base la seva naturalesa, generen qui hi hagi un alt grau de similitud en els processos de creació, implementació i avaluació. Per aquest motiu és fonamental analitzar el cicle de les polítiques públiques per comprendre el procediment de creació dels plans de joventut.

Les polítiques públiques és generen a partir de la definició de les situacions o problemes amb els quals pretenen intervenir per poder-los pal·liar. El Doctor Jean – Baptiste Harguindeguy² presenta un gràfic circular on mostra les fases

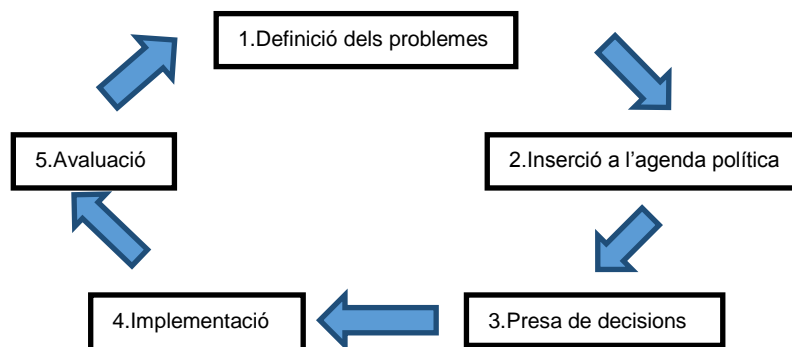
¹El concepte de política pública exposat per Luis F. Aguilar a la pàgina 55 de Aguilar, Luis F.(2012) Política Pública: una mirada al presente y al futuro. *Revista Opera*, 12, pp. 31 – 61.

²Jean-Bapstiste Harguindeguy és doctor en Ciències Polítiques i Socials per l'Institut Europeu de Florència i professor de la Universitat Pablo de Oalvide (Sevilla).

d'aquest cicle on podem observar les etapes que el componen, per tal de poder detectar possibles mancances o situacions complexes en aquestes polítiques³.

Harguindeguy (2015) entén les polítiques públiques com els processos que els governs haurien de realitzar per a l'anàlisi i la implementació de les polítiques públiques. En la primera fase, els actors o governs han d'identificar i definir els problemes que són rellevants a la societat. En la segona fase els problemes definits en l'anterior passen a incloure's en l'agenda política dels governants. En la tercera hi ha una fase de valoració i conseqüentment una presa de decisió de la manera més adequada per a intentar donar resposta als problemes de la societat mitjançant l'aplicació d'algun dels quatre tipus de polítiques: distributives, reglamentaries, constitutives i redistributives. La quarta fase és la implementació de la política pública o dit vulgarment, la posada en funcionament de la política pública a la societat. L'avaluació de la política serveix per analitzar el compliment dels objectius i les mancances que s'han produït en la seva aplicació.

Cicle de les polítiques públiques



Font: Harguindeguy, Jean – Baptiste (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. (2 edició). Madrid: Tecnos

³Jean Harguindeguy mostra el gràfic de les polítiques públiques a la pàgina 21 del llibre Harguindeguy, Jean – Baptiste (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. (2 ed.). Madrid: Tecnos.

Harguindéguy defensa que la teoria que les polítiques públiques estan basades com a mínim per cinc dimensions⁴, com han afirmat altres autors com Meny i Thoeing, Muller i Surel.

“La primera dimensió que presenten aquests autors fa referència a les mesures concretes que duen a terme les polítiques (Subvencions, sancions, prestacions, etc.); aquesta dimensió esta basada en el contingut de la política pública. La segona dimensió tracta sobre el calendari, la programació que realitzen els governs per dur a terme les mesures que inclou la política dins el període de desenvolupament que s’ha fixat. La tercera dimensió gira entorn la política del canvi, quina finalitat o quines modificacions en la societat vol transmetre la política pública. La quarta dimensió fa referència al camp d’acció de les polítiques públiques. El concepte de camp d’acció fa referència a l’àmbit físic i personal de les polítiques públiques, en quin espai geogràfic es desenvoluparà la política pública i quines característiques personals tindran els individus receptors de la política. La última dimensió de les polítiques públiques explica la coerció de les persones que es beneficien de la política. Quins requisits han de complir per obtenir els beneficis i si no és així, quins mecanismes té el govern per retirar les prestacions.”

2.3. Què és un pla de joventut?

Els plans de joventut consisteixen en el conjunt de polítiques públiques que desenvolupa l’Administració Pública durant un període de temps prolongat al llarg del temps mitjançant la planificació estratègica. Els plans van dirigits a la població jove de l’estat. No existeix una delimitació d’edat clara que compregui l’etapa juvenil de la població però majoritàriament les polítiques públiques que componen els plans acostumen anar dirigits a les persones de 14 a 25 anys.

⁴ Harguindéguy exposa la teoria de les cinc dimensions a la pàgina 27 de Harguindéguy, Jean – Baptiste (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. (2 edició). Madrid: Tecnos.

Existeixen diferents tipologies de plans de joventut i polítiques públiques de joventut que tracten diferents temàtiques que afecten els joves. Aquestes polítiques juvenils són desenvolupades pels diferents nivells d'Administració Pública.

A nivell nacional l'any 2014 el Consell de ministres va aprovar el Pla d'acció estratègica de joventut 2020 el qual va ser desenvolupat per la INJUVE⁵. Les Comunitats Autònomes com per exemple el Pla Generalitat Jove (2015 – 2017), o el Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2020. A nivell municipal existeixen diferents plans de joventut propis de cada municipi: el Pla municipal d'adolescència i joventut 2013 – 2016 de l'Ajuntament de Barcelona, el Pla local de joventut de Reus 2016 -2020, el pla municipal 2016-2020 de Cambrils, aquests són una mostra de molts exemples dels plans municipals i locals de joventut existents.

Els plans de joventut existeixen en els diferents estrats de l'Administració Pública, però en aquest treball ens centrarem en els plans de joventut municipals a Catalunya.

2.4. El cicle dels plans de joventut

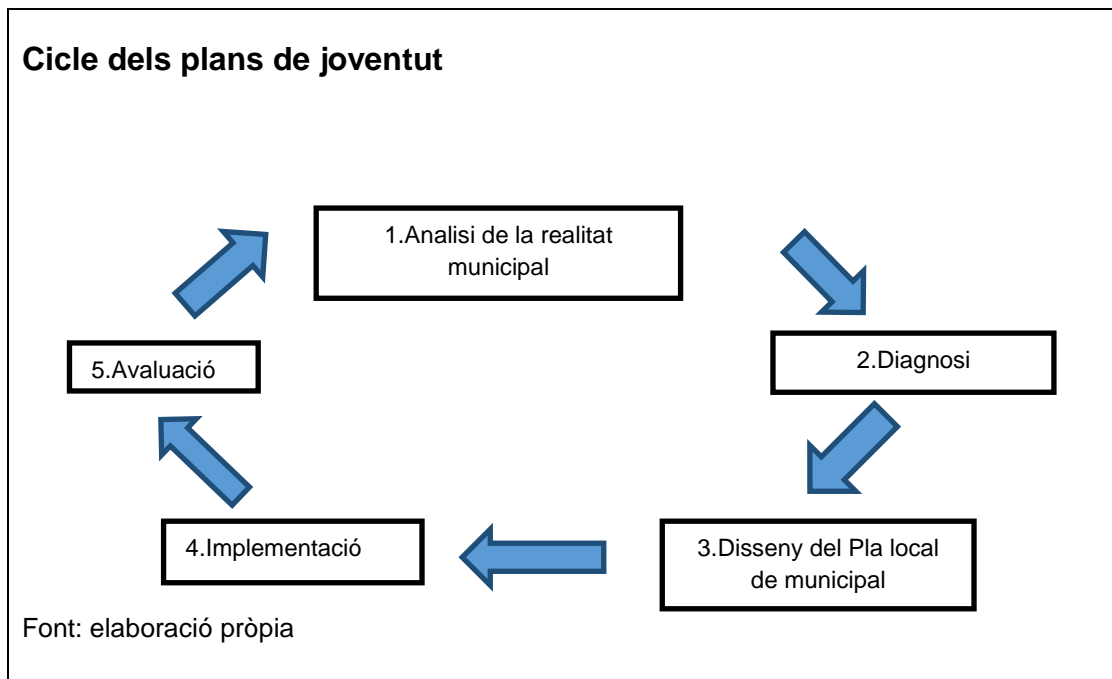
La Direcció General de Joventut amb l'Observatori Català de la Joventut (2011) han establert una guia perquè els tècnics municipals puguin desenvolupar un pla municipal de joventut. La guia estableix unes pautes amb la finalitat de recomanar als ens locals un procediment adequat en la elaboració de la creació de les fases del pla local de joventut i l'estructura que ha de tenir pel que fa als continguts. No obstant, no hi ha establert un procediment tancat de com s'han de realitzar els plans de joventut.

En el meu treball, em dispenso a fer una proposta, tot elaborant un Pla municipal, en el qual difereix en algunes de les fases establertes per la guia,

⁵ INJUVE: Institut de la Joventut és un organisme públic adscrit al Ministeri de Sanitat, Serveis Socials e Igualtat el qual desenvolupa diferents programes i activitats dirigides a la promoció de les polítiques juvenils.

donant més protagonisme al anàlisi municipal i a la participació dels diferents actors involucrats.

La creació del pla de joventut que proposo segueix una fase cíclica com el que desenvolupen les polítiques públiques de Jean- Baptiste.



2.4.1. L'anàlisi de la realitat del municipi

La primera fase del cicle del pla de joventut és l'anàlisi de la realitat municipal, on s'ha desenvolupar el futur pla. L'anàlisi municipal ha de consistir en examinar els entorns socials, polítics i les polítiques públiques juvenils, donat que, cada municipi té una realitat diferent. L'anàlisi s'ha de realitzar mitjançant uns indicadors que permetin mostrar-nos una evolució quantitativa de les variables.

L'anàlisi social del municipi ha de consistir en analitzar la situació geogràfica lloc en concret, nombre d'habitants, situació laboral, nivell educatiu, etc. S'han d'examinar totes aquelles variables que ens proporcionin una informació

rellevant per a poder definir el més acotat possible la realitat juvenil del municipi.

L'anàlisi polític ha d'enllaçar les propostes de l'agenda política del govern municipal amb els objectius dels tècnics municipals de joventut, per tant és important crear una cohesió del pla entre l'entorn polític del municipi i l'entorn de l'Administració local, per poder aconseguir un consens i que el pla sigui defensat per ambdues posicions. Un pla sense recolzament polític de les regidories no funcionarà i acabarà sense implementar-se, i viceversa, un pla sense el recolzament dels tècnics de l'Administració local acabarà fracassant. Per aquest motiu el anàlisi polític ha d'intentar entrellaçar els objectius dels tècnics amb els objectius polítics.

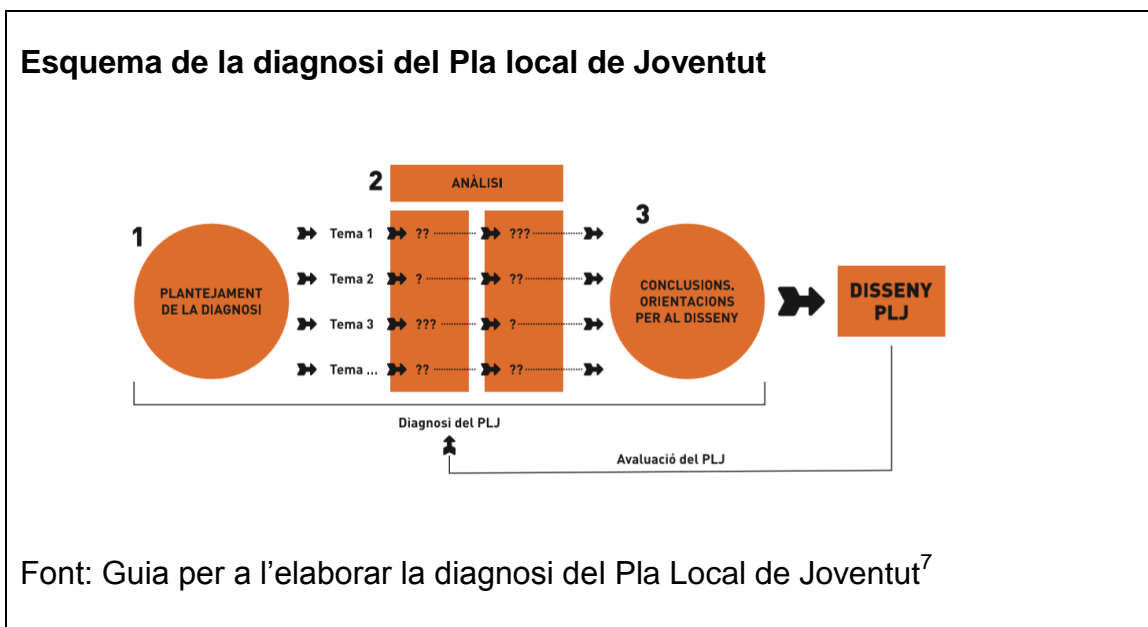
L'anàlisi de les polítiques juvenils i el pla jove que s'han aplicat en el municipi ha de servir per avaluar quin impacte han tingut, i el motiu pel qual es vol crear un nou pla de joventut. És important com s'estableix a les Orientacions per elaborar un nou pla de joventut, que els actors juvenils (Regidor de joventut, tècnics, serveis externs, joves..) realitzin aquesta avaluació, i examinar la intencionalitat del pla, tal i com ens parla el document orientacions per a la elaboració d'un pla local de joventut (2011)⁶. La creació d'un nou pla local de joventut suposa una inversió de recursos tècnics, personals i econòmics per a les finances municipals, per aquest motiu és necessari avaluar que la creació o modificació del pla local de joventut sigui una necessitat en base les polítiques de joventut municipals. El consens amb els actors polítics i tècnics municipals és indispensable pel desenvolupament del pla local de joventut, però també és necessita un consens dels joves del municipi per a garantir la continuïtat del pla. Com hem dit anteriorment, un pla sense consens per part dels actors (polítics, tècnics ajuntament, joves, empreses de prestació de serveis,etc.) implicats en el pla afectaria greument la seva viabilitat, fins el punt de tenir efectes d'eficàcia i possiblement acabaria caient en desús.

⁶ L'Observatori Català de la Joventut va realitzar una guia amb recomanacions per a que els municipis poguessin elaborar els seus propis plans de joventut la qual s'anomena: Observatori Català de la Joventut (2011). *Orientacions per a l'elaboració d'un pla local de joventut*. Generalitat de Catalunya: Departament de Benestar Social i Família

2.4.2. La diagnosi del Pla Municipal de Joventut

La fase de diagnosi consisteix en identificar els problemes o punts febles que s’han detectat mitjançant l’anàlisi municipal. Una vegada identificades les debilitats que es volen treballar o les fortaleeses que es volen potenciar, s’han de crear les línies de treball temàtiques.

Les línies de treball temàtiques signifiquen agrupar les diferents fortaleeses i debilitats del municipi que es volen treballar en temàtiques. S’ha de fer un triatge de prioritats de les línies de treball que es volen realitzar en el municipi, els recursos municipals en matèria de joventut acostumen a ser escassos o limitats per raons de recursos personals o materials que disposa l’Administració. Per aquest motiu l’Agència Catalana de la Joventut estableix en la Guia per elaborar la diagnosi del Pla Local de Joventut, en la qual recomana que els municipis desenvolupin un pla centrat en un màxim de tres o quatre temàtiques, donat que un major volum de línies de treball de temes seria poc sostenible per a municipis petits o mitjans.



⁷ Agència Catalana de la Joventut (2011). *Guia per elaborar la diagnosi del pla local de joventut*. Generalitat de Catalunya: Agencia Catalana de la Joventut. [En línia]

Com mostra l'esquema de la Guia per a elaborar la diagnosi del Pla Local de Joventut cada tema esta format per "subtemes". Els subtemes fan referència a les accions que realitzarà l'Administració per treballar les diferents temàtiques que ha escollit. Cada tema ha de contenir una explicació del objectiu general que es vol aconseguir i objectius específics que portaran a aconseguir l'objectiu general. Els objectius específics seran desenvolupats per les diferents actuacions, les quals es transformaran en polítiques públiques juvenils municipals; cada actuació representarà un objectiu específic del pla, però aquesta estarà formada per objectius específics que indicaran el compliment de l'actuació i els seus objectius. Aquests objectius no només serviran per seguir les fites plantejades en el pla, sinó que jugaran un paper fent de indicadors a l'hora de fer l'avaluació del pla. En aquest punt entra en joc la temporització i planificació tant dels objectius com les línies de treball. És important que és gestioni i hagi una previsió de quan es desenvoluparan les diferents polítiques públiques i actuacions, i en quina temporalitat es preveu anar realitzant els diferents objectius.

En la fase de conclusions i orientacions del pla és important la posada en comú de les línies de treball, objectius i planificació de la temporització de les actuacions, entre els tècnics de l'Administració municipals, els polítics i els actors juvenils interessats. És important la creació de fases participatives durant el pla, a més d'aportar-hi flexibilitat i representació de les opinions dels diferents punts de vista, aquest fet genera un consens social i és més senzill de implementar-lo, donat que els diferents participants es senten part del pla, i no com una gestió aliena i llunyana.

2.4.3. El disseny del Pla Municipal de joventut

El disseny del pla significa desenvolupar tots els objectius de les línies d'actuació temàtiques en les polítiques públiques que es realitzaran en el municipi.

http://ejoventut.gencat.cat/web/.content/e-joventut/recursos/tipus_de_rekurs/documentacio/arxiu/document/guia_diagnosi_plj.pdf

El primer que s'ha de tenir en compte abans de començar a elaborar el document definitiu del Pla Municipal de Joventut és la flexibilitat i la participació. La flexibilitat és molt important en un bon pla, donat que permet fer adaptacions del pla en vers a noves situacions futures que es puguin desenvolupar en els àmbits juvenils i aquestes no hagin estat previstes. Si el pla pel contrari fos rígid, aquest no permetria una adaptació a les noves circumstàncies futures o l'adaptació de polítiques programades que no haguessin acabat d'aconseguir els seus objectius per factors externs, o variables alienes a una mala implementació.

La participació també és un element fonamental en els plans de joventut, donat que no només els joves poden aportar idees i tenir les regnes d'algunes polítiques, sinó que els joves senten el pla com si fos seu, participant en activitats ja siguin dirigides per ells mateixos, proposar activitats, cursos, tallers, etc. A més a més també permet una valoració indirecta de la participació i l'impacte que està tenint el Pla en el municipi.

Decidida la flexibilitat i la participació que tindrà el Pla, s'haurà definir la missió principal del pla (l'objectiu general o finalitat) la qual mostrarà el canvi que vol projectar el pla en la realitat municipal actual i quin impacte espera tenir i com transformarà la realitat en el període d'anys establert que aquest durarà.

Establerta la missió del pla s'hauran de fixar els objectius estratègics que desenvoluparan el pla envers les temàtiques que s'han escollit en la fase de diagnosi. Els objectius estratègics se situen entorn l'activitat de la planificació municipal, donat que volen generar efectes genèrics de la política pública en una línia temporal futura establerta. Serveixen per establir una temporització de fites futures en diferents períodes de temps o en un de sol.

Una vegada establerts els objectius de cada àmbit que tractarà el pla, s'han d'establir els objectius específics de cada política pública juvenil de l'àmbit corresponent. Seguidament s'hauran d'establir les actuacions que es realitzaran dins de cada àmbit temàtic i quins objectius d'actuació o operatius voldran aconseguir cada acció concreta.

Tots els objectius tenen en comú que aquests han de ser realistes, coherents i intentar definir el màxim possible la finalitat de les premisses que volen ser assolides, donat que els objectius tenen una doble finalitat. Una d'elles és fixar fites futures que volen ser assumides i l'altre és per avaluar el compliment de les actuacions i polítiques públiques i els resultats obtinguts.

Una vegada s'han establert els objectius del disseny del pla, s'han de formular les actuacions que es vol realitzar per transformar la realitat juvenil del municipi tenint en compte els recursos que seran necessaris. Per desenvolupar les actuacions s'hauran de tenir en compte diversos elements com recomana l'Agència Catalana de la Joventut (2011) els quals són:

- Problemàtica o situació inicial: descripció situació de la realitat que vol ser transformada.
- Recursos disponibles: recursos (materials, econòmics, humans, etc.) dels quals disposa el municipi per dur a terme la intervenció.
- Activitats: els processos necessaris per transformar els recursos en productes.
- Resultats o productes: el béns i serveis proveïts per la intervenció directe als seus usuaris o beneficiaris.
- Població diana: és a la població que va destinada l'actuació.
- Impactes: els canvis i resultats que ha generat l'actuació en la població.

El Pla de Joventut està compost per polítiques públiques de joventut les quals estan distribuïdes pels temes que hem escollit anteriorment, aquestes polítiques estan composades per les diferents actuacions que realitzarà l'Administració per a implementar-les.

L'última fase del disseny del pla consisteix en desenvolupar els indicadors per realitzar l'avaluació de les actuacions i analitzar si s'estan assolint els objectius. L'avaluació no ha de ser de caràcter negatiu per aprovar o suspendre les actuacions i el compliment dels objectius, sinó que aquesta ha de servir de timó per valorar la realització de les actuacions del pla. Com hem parlat al principi del disseny, és important la flexibilitat en un pla de joventut per poder fer els

canvis necessaris de les actuacions o les formes d'intervenció, en cas que no estiguem obtenint l'impacte desitjat.

És important la creació de indicadors que ens permetin valorar el impacte de les actuacions a curt, mitjà i llarg termini. A curt termini fa referència durant la realització de l'actuació per examinar si hi ha un correcte acolliment de l'acció per part del joves o si els tècnics l'estan realitzant correctament. A mig termini hauria de servir per analitzar els resultats una vegada acaba de concloure l'actuació, rebent també valoracions directes dels participants. Els indicadors de llarg termini són aquells que ens han de mostrar l'impacte una vegada hagi transcorregut el temps després de la realització de l'actuació per veure quin impacte en el temps ha tingut l'actuació.

Els actors que han de formar part de l'avaluació són els tècnics especialitzats, però també és positiu augmentar el nombre d'actors i incloure agents significatius tant polítics com juvenils.

L'avaluació pot realitzar-se de forma lliure i independent, però a les Orientacions per a l'elaboració d'un Pla Local de Joventut (2011)⁸, es recomana la realització de l'avaluació en base la proposta de l'Institut de Avaluació de les Polítiques Públiques (IVALUA) per a realitzar-se de forma més adient:

- *“En relació a l'enfocament de l'avaluació:*
 - *Avaluació de necessitats: estudia l'impacte del conflicte o situació social en base les prioritats i necessitats que hi ha a l'existència de l'adequació.*
 - *Avaluació del disseny: valora si la formulació de la política és adequada per a la intervenció.*

⁸ Observatori Català de la Joventut (2011). *Orientacions per a l'elaboració d'un pla local de joventut*. Generalitat de Catalunya: Departament de Benestar Social i Família. [En línia]: http://ejoventut.gencat.cat/web/.content/e-joventut/recursos/tipus_de_recurs/documentacio/arxiu/document/orientacions_elaboracio_pla_local_joventut.pdf

- *Avaluació del procés o implementació: estudia els canvis que s'han produït entre el que s'ha executat en el programa i el que estava previst en el disseny.*
- *Avaluació de l'impacte: analitza els canvis que s'han produït amb la intervenció i quins canvis són resultat de la intervenció.*
- *Avaluació d'eficiència o econòmica: valora l'adequació entre els impactes del programa o actuació i els seus costos*
- *En relació al moment del cicle del projecte en que és troba l'actuació:*
 - *Avaluació ex-ante o inicial: s'analitza si l'actuació és necessària i possible en la fase de formulació de l'actuació.*
 - *Avaluació intermèdia: serveix per introduir correccions o modificacions durant el desenvolupament de l'actuació.*
 - *Avaluació final o ex-post: s'analitza els resultats i l'impacte del projecte una vegada ha acabat. S'intenta observa els resultats que ha tingut, el impacte, l'eficiència, l'adequació, etc.”⁹*

Per realitzar un correcte desenvolupament de qualsevol de les tipologies de l'avaluació, sobretot si es realitza de forma independent sense seguir la recomanació de IVALUA, és necessari seguir un procediment de treball prèviament establert, el qual haurà de forma part del pla. És important que la metodologia i els protocols d'avaluació si aquesta es realitza de forma independent, ha de constar en el document del Pla de Joventut, així durant tota la vida del pla s'utilitzarà la mateixa metodologia d'avaluació encara que els actors que participin en el procés d'avaluació variïn o siguin substituïts per altres persones.

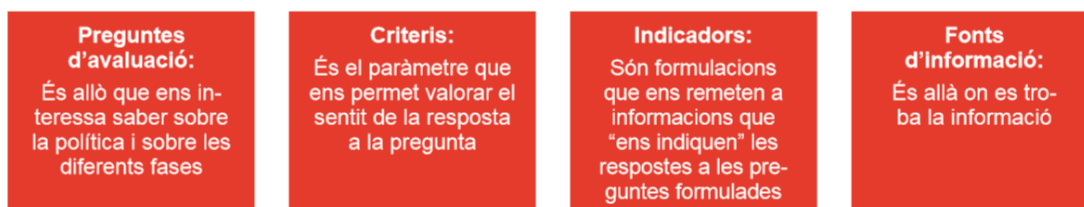
La metodologia per crear un protocol d'avaluació que proposo ha de consistir primer de tot en identificar i delimitar els actors que participaran en l'avaluació

⁹ Recomanació de la realització de l'avaluació proposada per IVALUA esta establerta en pàgina 12 de Observatori Català de la Joventut (2011). *Orientacions per a l'elaboració d'un pla local de joventut*. Generalitat de Catalunya: Departament de Benestar Social i Família. [En línia] http://ejoventut.gencat.cat/web/.content/e-joventut/recursos/tipus_de_rekurs/documentacio/arxiu/document/orientacions_elaboracio_pla_local_joventut.pdf

del pla. En aquest apartat s'ha de tenir en compte i valorar el pes que tindran les enquestes o processos de valoració de satisfacció dels joves en el procés d'avaluació, intentant establir els percentatges de valor que tindran les dades que aportí cada actor.

El segon pas és estipular les necessitats informatives i les preguntes d'avaluació, per aquest motiu s'ha d'elaborar una matriu d'avaluació com proposen les Orientacions per a l'elaboració d'un Pla Local de Joventut.

Exemple matriu avaluació



Font: Orientacions per a l'elaboració d'un Pla Local de Joventut (2011)¹⁰

La matriu d'avaluació té la finalitat de situar i estructurar la informació durant els exercicis d'avaluació. La finalitat és guiar els avaluadors per aconseguir una informació acurada a l'actuació que s'està analitzant. Seguidament els avaluadors hauran d'acordar com es recollirà la informació per respondre a les preguntes d'avaluació i els indicadors, tenint en compte si s'avaluarà de forma participativa amb els subjectes que han participat o en cas contrari l'avaluació serà dirigida per representats o tècnics de l'actuació, tal i com mostra la matriu (2011).

¹⁰ Pàgina 13 de Observatori Català de la Joventut (2011). *Orientacions per a l'elaboració d'un pla local de joventut*. Generalitat de Catalunya: Departament de Benestar Social i Família. [En línia]: http://ejoventut.gencat.cat/web/.content/e-joventut/recursos/tipus_de_rekurs/documentacio/arxiu/document/orientacions_elaboracio_pla_l_ocal_joventut.pdf

2.4.4. La implementació del Pla Municipal de Joventut

La implementació és la fase on l'Administració desenvolupa i executa les actuacions previstes pel pla local de joventut. En aquesta fase els tècnics i altres agents seran els encarregats de seguir les directrius del full de ruta que ha traçat el disseny del pla per al desenvolupament de les seves tasques. S'ha d'evitar que es produeixi una implementació rígida que no pugui ser modificada davant al canvi de la realitat municipal o donada l'existència d'algun fet social juvenil rellevant que recaigui sobre el desenvolupament d'actuacions programades. Per aquest motiu, la implementació haurà de ser flexible, i adaptar-se a les diferents realitats municipals que puguin sorgir, però sempre s'haurà d'intentar aconseguir la missió principal del pla de joventut.

La implementació en base les recomanacions de la Direcció General de Joventut (2011) haurà de tenir en compte¹¹:

- “El consens del pla ha de ser establert amb els agents que han col·laborat en l'elaboració del pla i els responsables de la implementació. Ha d'existir una coordinació, col·laboració entre ells.
- La implementació comporta que tots els agents que participin en aquesta fase tinguin definides les seves funcions i tasques en tot moment, per un correcte desenvolupament de les actuacions, generant una coordinació i comunicació amb l'equip de govern i la resta d'agents que hi intervenen.
- Utilitzar diferents mitjans tècnics i de comunicació per donar visibilitat i coneixement del pla, i tenir recursos creatius. És important fer la màxima difusió (premsa escrita local, pàgines web corporatives, xarxes socials,

¹¹ Recomanacions sobre el procés de implementació establertes a la pàgina 14 de Observatori Català de la Joventut (2011). *Orientacions per a l'elaboració d'un pla local de joventut*. Generalitat de Catalunya: Departament de Benestar Social i Família. [En línia] http://ejoventut.gencat.cat/web/.content/e-joventut/recursos/tipus_de_rekurs/documentacio/arxiu/document/orientacions_elaboracio_pla_local_joventut.pdf

etc.) de les activitats a nivell municipal per aconseguir el màxim nombre de participació i incrementar l'impacte que es vol aconseguir.

- Utilitzar un llenguatge positiu i una actitud positiva quan els agents portin a terme accions i interactuïn amb els joves.”

2.4.5. L'avaluació del pla municipal de joventut

L'avaluació del Pla de Joventut consisteix en examinar el compliment dels objectius i la missió fixada que volien dur a terme en el pla i les diferents accions i polítiques públiques juvenils.

L'avaluació com ja he exposat anteriorment forma part del disseny, en el qual s'han establert els protocols que s'hauran de seguir per avaluar el compliment de les fites que volien assolir-se.

És important que els protocols d'avaluació hagin establert la temporització de l'avaluació, donat que en base el cicle presentat dels plans de joventut municipal aquesta forma part de l'última fase del cicle de vida. Però la referència de l'avaluació com a una de les últimes fases abans de tornar a fer un anàlisi de la realitat municipal, significa avaluar el conjunt del pla en la seva globalitat, fet que no impedeix que durant el pla s'hagin realitzat avaluacions per conèixer l'estat i la resposta que aquest estava tenint en l'àmbit juvenil municipal.

3. LA TRAJECTÒRIA DE LES POLÍTIQUES DE JOVENTUT

La matèria de joventut ha patit una evolució en les temàtiques, les metodologies de treball i en els organismes de joventut al llarg del temps. És important conèixer l'evolució de les principals línies d'actuació que tenen els diferents nivells de l'Administració Pública, per conèixer quina tipologia de polítiques públiques de joventut s'estan implementant actualment.

3.1. Les primeres referències del concepte de joventut de la Unió Europea

La Unió Europea actualment coordina i col·labora en diferents polítiques juvenils dels Estats membres. És important conèixer l'evolució de les polítiques juvenils donat que és una organització internacional que intervé en les polítiques públiques de joventut dels Estats.

Espanya va entrar a formar part de la Comunitat Econòmica Europea (actual Unió Europea) el 1 de gener de 1986, just un mes més tard, el 17 de febrer els països membres van signar el Tractat Constitutiu de les Comunitats Europees, el qual va entrar en vigor el 1 de juliol de 1987, el tractat és conegut com l'Acta Única Europea.

L'Acta Única Europea va contenir per primera vegada en el dret primari de l'actual Unió Europea la referència a la paraula "joves". L'article 50 de l'Acta Única Europea estableix: "Els Estats membres han de facilitar, en el marc d'un programa comú, l'intercanvi de treballadors joves".

La política de joventut de les antigues Comunitats Europees estaven basades en la lliure circulació de treballadors joves entre els Estats membres. No es desenvolupava cap programa d'oci o cultural juvenil. L'existència d'una política juvenil laboral reflexa els objectius principals de les Comunitats Europees les quals, tenien la finalitat d'aconseguir un mercat comú amb la lliure circulació de mercaderies, treballadors i capitals. L'objectiu principal de les Comunitats europees estava centrat en finalitats econòmiques i comercials.

No va ser fins l'any 1992 amb la signatura del Tractat sobre la Unió Europea, anomenat el Tractat de Maastricht que va introduir el concepte de ciutadania europea, aportant nous objectius més socials, i introduint en el tractat drets fonamentals pels ciutadans de la Unió Europea i garantint el compliment del Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals signat a Roma el 4 novembre 1950.

3.1.1. L'actual marc competencial de Joventut en la Unió Europea

L'any 2007 es va signar el Tractat de Lisboa (vigent, actualment), el qual estableix en l'article 6 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea que aquesta disposarà de competència per dur a terme accions en matèria de joventut amb la finalitat de coordinar o complementar l'acció dels Estats. Les competències en matèria d'educació, formació i joventut són pròpies de cada país, però la Unió Europea intervé per fixar un objectius comuns i establir programes de cooperació i integració entre els Estats membres.

El Tractat de Funcionament de la Unió Europea contenia mantenint l'antic article 50 establert en l'Acta Única Europea (actual article 47 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea).

El títol XII del Tractat de Funcionament de la Unió Europea tracta els següents temes: l'educació, la formació professional, la joventut i els esports. L'article 165 estableix una relació directe entre les polítiques de joventut i les educatives, les quals la Unió Europea promourà a través de l'intercanvi de joves de diferents Estats membres incentivant la mobilitat a nivell europeu dels joves i fomentant la participació en la vida democràtica d'Europa. L'estratègia de la Unió Europea és fomentar la igualtat d'oportunitats entre joves en temes d'educació i en l'àmbit laboral promovent una participació activa en la societat europea. L'article 166.2 segueix amb la mateixa línia de l'article 165 i pretén fomentar la mobilitat dels educadors i les persones en etapes formatives i promoure la formació professional entre els joves.

Per realitzar aquestes polítiques en matèria d'educació i joventut l'article 165, estableix que es regularan mitjançant un procediment legislatiu ordinari, on prèviament es realitzarà una consulta al Comitè Econòmic i Social i el Comitè de les Regions.

El Tractat de Lisboa va introduir una gran aportació en matèria joventut, amb la creació del Cos de Voluntariat Europeu d'Ajuda Humanitari, regulat en l'article 214.5 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

3.1.2. L'estratègia de joventut de la Unió Europea 2010- 2018

L'entrada en vigor del Tractat de Lisboa el 1 de desembre de l'any 2009 i les modificacions legislatives que va introduir en l'àmbit de joventut dins la legislació de la Unió, va generar l'establiment de l'Estratègia de Joventut de la Unió Europea 2010–2018¹². El pla va ser adoptat mitjançant la resolució adoptada pel Consell de la Unió de l'any 2009, que va establir la cooperació entre els Estats membres en matèria de joventut. Aquest projecte europeu segueix les línies traçades pel primer projecte que es va desenvolupar entre els anys 2002–2009 pels països de la Unió.

L'Estratègia Europea de joventut és un pla de joventut que vincula els diferents Estats membres participants, el qual estableix com a missió principal del pla la promoció i proposició de la igualtat d'oportunitats entre els joves i augmentar el ventall d'avantatges als joves europeus i la integració social europea. El concepte de integració social europea es desenvolupa envers el concepte de ciutadania europea, el qual genera una ciutadania superior a la dels Estats membres entenent un concepte de societat juvenil europea. L'estratègia Europea de joventut per poder aconseguir la seva missió principal, ha fixat dos objectius generals en el pla, que són:

- Oferir més oportunitats i en condicions d'igualtat pels joves, en educació i en el mercat de treball.
- Animar als joves a participar activament en la societat.

Per desenvolupar els dos objectius generals anteriors del Pla de Joventut Europeu, les accions del pla es desenvoluparan en vuit àmbit temàtics diferents:

1. "Educació i formació. Des de la Unió Europea es vol desenvolupar projectes per reduir l'abandonament escolar, crear vies d'accés al

¹² Comisión Europea(s.d.). Apoyo a las medidas en el ámbito de juventud en Europa. http://ec.europa.eu/youth/policy/youth_strategy/index_es.htm

- mercat laboral juvenil, garantir oportunitats d'accés a la educació i formació de qualitat.
2. Treball i esperit empresarial. Són polítiques que volen apropar el món laboral als joves i fomentar la iniciativa pròpia de negocis i conèixer altres països i formes de gestió empresarial.
 3. Salut i benestar. Són polítiques que es centren en l'educació preventiva entorn a l'alimentació, la sexualitat i l'alcohol.
 4. Participació dels joves en la vida democràtica de la UE i en la societat civil en el context d'un diàleg estructurat de la Unió Europea (centrat en la capacitat dels joves en 2014 i 2015)
 5. Activitats de voluntariat que generin una oportunitat de mobilitat entre els diferents països dels joves europeus.
 6. Inclusió social per fer front a les desigualtats juvenils fomentant la inserció al mercat laboral i ajudes als joves amb risc d'exclusió social.
 7. La joventut i el món, accions dirigides a ajudar els joves a associar-se fora de la Unió Europea o a involucrar-se més en àmbits com el canvi climàtic, la cooperació internacional i els drets humans.
 8. La creativitat i cultura. La Unió Europea estableix polítiques de suport per fomentar i incentivar les obres artístiques i apropar la cultura als joves.”¹³

Per desenvolupar els objectius de les diferents línies d'actuació, la Unió estableix que les actuacions s'hauran de desenvolupar mitjançant la col·laboració entre els Estats membres per posar en comú situacions, establir un procés de coordinació, col·laboració i cooperació entre els estats per desenvolupar les línies d'actuacions proposades des de la Unió.

L'Estratègia en matèria de joventut de la Unió Europea impulsa mesures als diferents òrgans de la Unió amb l'objectiu de regular o prendre mesures en altres àmbits polítics que repercuteixen en la vida dels joves, com per exemple

¹³ Comisión Europea(s.d.). Apoyo a las medidas en el ámbito de juventud en Europa. http://ec.europa.eu/youth/policy/youth_strategy/index_es.htm

l'ocupació juvenil (inclosa en el programa de Garantia Juvenil) o la inclusió social (plataforma de la Unió Europea contra la pobresa i l'exclusió social).

Un dels principals programes en matèria de joventut que és desenvolupa en diferents àmbits és el programa Erasmus el qual té un pressupost total de 14.700 milions d'euros, aquest té la finalitat d'ajudar a més de 4 milions de persones (majoritàriament joves) a formar-se, estudiar, adquirir experiència laboral o realitzar tasques de voluntariat en altres països.

3.1.3. La gestió i coordinació de les polítiques de joventut de la Unió Europea

L'òrgan de la Unió Europea encarregat de gestionar i adoptar mesures conjuntament amb els Estats membres per dur a terme els objectius de la Estratègia de Joventut 2010–2018 és la Comissió Europea.

La Comissió exerceix la competència de joventut mitjançant el mètode obert de coordinació amb els Estats membres, el qual suposa un compromís polític per ambdues parts per aconseguir els objectius.

El mètode obert de coordinació (MAC) de la Unió Europea es tracta d'un sistema intergovernamental de cooperació per realitzar polítiques que no deriven de mesures legislatives de la Unió Europea de caràcter vinculant, ni exigeix que els Estats membres introdueixin noves lleis o modifiquin la legislació existent, sinó que permet desenvolupar la cooperació entre Estats per assolir la convergència entre les polítiques nacionals i els objectius fixats de la Unió Europea.

Els Estats membres en el marc del mètode obert de cooperació realitzen avaluacions a altres Estats membres i la Comissió Europea realitza les funcions de supervisió. En aquest mecanisme de cooperació ni el Parlament Europeu ni el Tribunal de Justícia de la Unió intervenen en la presa de decisions. La Comissió Europea i els Estats podran establir mesures per a aconseguir els objectius de la Estratègia de joventut 2010–2018.

3.2. L'evolució de les polítiques públiques de joventut a Espanya

Les polítiques de joventut han anat evolucionat des dels seus orígens, els quals s'estableixen en l'estructuració dels ajuntaments democràtics i la creació de les primeres regidories de joventut. A l'Estat trobem una prefase de polítiques de joventut en el règim franquista, on tenien la finalitat d'adoctrinament del règim i el nacionalcatolicisme. Tal i com diu Soler i Planas (2012) i Arnau Domingo (2007)¹⁴, els principals actors que les desenvolupaven eren el Frente de Juventudes, Sección Femenina, Organización Juvenil Española.

L'inici de l'època democràtica va comportar que la Constitució de l'any 1978 defineixi en l'article 48 el concepte de polítiques de joventut i els entorns on s'han de desenvolupar. L'article estableix: Els poders públics promouran les condicions per la participació lliure i eficaç de la joventut en el desenvolupament polític social, econòmic i cultural.

El concepte constitucional de les finalitats de les polítiques de joventut suposa que aquestes haurien de prioritzar el desenvolupament prioritari en els adolescents sobre la promoció política i la formació i informació sobre els seus drets i deures; generant que la resta de temes que analitzessin les polítiques de joventut serien aspectes circumstancials i lligat a altres objectius impropis de les polítiques de joventut.

Les polítiques de joventut tenen un tret diferenciat d'altres polítiques públiques com per exemple: educació, igualtat de gènere, menors, drogues, salut, etc. Aquestes últimes polítiques es sustenten en base els enunciats de Nacions Unides o altres Organitzacions internacionals. Martin (2000), esmenta que pel contrari, les polítiques de joventut a Espanya, no s'apliquen els enunciats de les Organitzacions internacionals, sinó que les polítiques públiques han estat construïdes a partir d'abstraccions conceptuals de rang acadèmic derivades de

¹⁴ Arnau Domingo analitza els principals actors de les polítiques de joventut en el capítol segon anomenat "Las políticas de juventud en el Franquismo, la Transición Democrática y durante el proceso Constitucional (pp. 27 a 46)" del llibre Domingo Comas, Arnau (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática* (1ª ed.). Madrid: Instituto de la Juventud.

la Unió Europea o principalment d'organismes de joventut llatinoamericans vinculats a Espanya per una forta relació institucional.

Des d'un punt de vista constitucional podem definir les polítiques públiques de joventut com aquell conjunt d'accions que tenen per finalitat la promoció del accés a una plena ciutadania per part dels joves. El concepte implica la millora de la qualitat de vida, dels drets, d'un habitatge digne, de feina, així com la plena inserció en les dinàmiques i en les pràctiques socials i institucionals del sistema democràtic. Per aquesta raó, una dels principals finalitats de les polítiques de joventut serà la de la promoció de la participació política.

L'anàlisi de les polítiques públiques des d'un punt de vista sociològic segons esmenta Maria Belen Martin (2000)¹⁵ i Arnau Domingo (2007)¹⁶, han patit una evolució en matèria de les finalitats o mètodes en que es basaven, que tot seguit comentaré breument.

En l'etapa dels anys vuitanta les polítiques de joventut estaven basades amb l'oci juvenil, buscaven la interacció dels joves en seu temps lliure oferint sortides que promoguessin valors.

A la dècada dels anys noranta les polítiques de joventut van entrar en una nova fase, van centrar-se en analitzar la joventut com una etapa de transició entre la infantesa i l'edat adulta. A final de la dècada dels noranta va establir-se el tercer tipus de polítiques de joventut, les polítiques d'emancipació. Aquestes estaven centrades en activar les fórmules necessàries per tal d'incentivar l'autonomia de les persones quan entressin a l'edat adulta.

¹⁵ Maria Belen Martin Castro estableix l'evolució cronològica a l'article: Martin Castro, Maria Belen (2000). *Políticas de Juventud en España: Aspectos institucionales y competencias en un gobierno multinivel. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (25)*, pp. 111 – 136.

¹⁶ Arnau Domingo analitza la trajectòria de les polítiques de joventut a Espanya en el capítol segon i quart anomenats "Las políticas de juventud en el Franquismo, la Transición Democrática y durante el proceso Constitucional (pp. 27 a 46)" i "La trayectoria global de las Políticas de Juventud en la perspectiva estatal"(pp.63 a 95) del llibre Domingo Comas, Arnau (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática* (1ª ed.). Madrid: Instituto de la Juventud.

Les polítiques d'emancipació fomentaven l'autonomia dels individus, on s'oferien diverses eines per tal de facilitar a les persones a iniciar-se en aquesta nova etapa de la seva vida. Per això van promoure polítiques relacionades amb l'habitatge, un exemple són les ajudes al lloguer per a joves o la construcció d'habitatges de protecció oficial. També van fer èmfasis en sectors com l'educació superior o sortides laborals pels joves.

Cert és que les polítiques de joventut en l'Estat espanyol han tingut una evolució des de la dècada dels vuitanta fins a l'actualitat. L'evolució de les polítiques de joventut s'han produït per intentar solucionar o minimitzar els problemes que es produïen durant l'etapa juvenil de la població. Però actualment les polítiques juvenils han evolucionat, donat que ja no entén la joventut com una etapa de transició entre l'etapa infantil i l'adulta del individu, o promouen la recerca de l'autonomia de l'individu. Oliver Galland (citada per Domingo, 2007) defineix la joventut com "una etapa autònoma del individuo vivida de forma similar para los jóvenes" (p. 18). En base aquesta afirmació les polítiques de joventut actuals s'anomenen polítiques afirmatives, les quals tenen la finalitat de reafirmar la condició juvenil dels individus, sense intentar orientar un itinerari juvenil cap a la transició a l'etapa adulta o l'emancipació.

Les polítiques afirmatives tracten els diferents aspectes importants en les vides dels joves però sense establir un itinerari o una projecció de futur concretes. Les temàtiques que desenvolupen les polítiques afirmatives són variades, des de prevenció de riscos (salut, drogues, educació sexual..), passant per la participació política o activitats lúdiques o d'oci. En les polítiques afirmatives els joves tenen un paper molt important, donat que tota societat evoluciona i es troba en un canvi constant, i tenen necessitats diverses en diferents moments.

3.3. L'evolució de les polítiques de joventut municipals a Catalunya

Les polítiques de joventut han tingut una implementació heterogènia en els diferents municipis des de la transició espanyola. Aquesta evolució de les polítiques públiques de joventut ha estat marcada per les grans poblacions

(municipis grans i mitjans) i les diputacions. Els municipis petits tenen una evolució molt allunyada dels nuclis de població mitjans o grans. En l'àmbit municipal es distingeixen quatre etapes d'evolució en base les polítiques juvenils, tal i com esmenten Giménez, Llopart (citats per EAPC¹⁷):

“La primera etapa és l'origen, la qual es situa des de la transició espanyola fins la meitat de la dècada dels vuitanta. Aquesta és una etapa de consolidació democràtica i d'estructuració de les Administracions locals, en aquesta etapa les polítiques de joventut són inexistents en la gran majoria de nuclis de població. Si que es produeix un auge de les associacions i entitats juvenils, fet que genera que les primeres polítiques en matèria de joventut estiguin centrades en donar suport a aquestes associacions i basades en l'oci (temps lliure) dels joves. En aquesta primera etapa les polítiques es desenvolupen en alguns casos sense que hi hagi una àrea de joventut a nivell local”. És a dir, es realitzaven polítiques des de altres regidories, i això creava en els joves una manca de representació política en el municipi, per no existir una regidoria exclusiva de joventut.

La segona etapa de les polítiques de joventut a nivell local la situen entre mitjans de la dècada dels vuitanta i inicis de la dècada dels noranta, és l'etapa d'institucionalització de les administracions. En aquesta etapa va augmentar considerablement el nombre de regidories de joventut en el territori català. Durant aquest període les administracions locals van assumir la gestió de les polítiques socials. Les polítiques de joventut continuen sent heterogènies i desiguals en les diferents contrades catalanes, però comencen a sorgir els primers discursos sobre les polítiques de joventut. L'Ajuntament de Barcelona va introduir un model d'intervenció innovador i trencador amb la resta de

¹⁷ Les sigles EAPC signifiquen Escola d'Administració Pública de Catalunya. L'evolució històrica de les polítiques de joventut municipals que estableix EAPC a Escola d'Administració Pública de Catalunya (s.d.). L'evolució de les polítiques de joventut en el marc local. Recuperat de http://virtual.eapc.cat/file.php/1/continguts_cursos_EAPC/Joventut/040_evolucio/043_evopoljovloc.html. És una evolució històrica procedent de Giménez, L.; Llopart, I. (2006) Les polítiques de joventut com a polítiques públiques. Una aproximació a les seves dimensions d'anàlisi. Document del postgrau Juventud y sociedad de la UNED.

polítiques juvenils, anomenat Projecte Jove. El projecte buscava resoldre la crisi amb els joves amb risc d'exclusió social i plantejava el treball integral i transversal. Soler i Planas (2012)¹⁸, comenten un altre dels trets característics, com era la participació com a eix motor de l'articulació de les polítiques públiques.

La tercera etapa s'estableix durant la dècada dels anys noranta, no és una època tant rupturista com va ser l'anterior amb l'aprovació del primer Projecte Jove de l'Ajuntament de Barcelona. "En aquesta etapa l'Ajuntament de Barcelona va aprovar el segon Projecte el qual es diferenciava de l'anterior per una descentralització de la gestió del projecte cap als districtes, però aquesta descentralització es va trobar amb l'impediment que la gran majoria dels recursos econòmics, personals i materials es van destinar cap a l'organització de les Olimpíades Barcelona 92. El projecte es va trobar amb una forta manca de coordinació i de recursos, i es van veure obligats a acabar reduint la capacitat de treball i com a conseqüència es van veure afectats els efectes del projecte atès que, no van suposar el canvi esperat com en el primer"¹⁹.

La quarta etapa sorgeix a finals de la dècada dels anys noranta fins a l'actualitat. En aquesta fase les polítiques públiques de joventut pateixen dos grans canvis, s'introdueixen les polítiques de joventut afirmatives i s'elaboren plans que reprenen les propostes dels plans integrals de la dècada dels vuitanta amb modificacions.

¹⁸ Soler i Planas (2012) exposen l'evolució històrica de les polítiques de joventut en l'apart segon de anomena "Breve reseña sobre la evolución y situación actual en los debates sobre políticas de juventud" (pp. 3 - 5) de l'article Soler Masó, Pere i Planas Lladó, Anna. (2012) *Una propuesta de evaluación de las políticas públicas de juventud. El SIAPJoven: sistema de indicadores para la evaluación de políticas municipales de juventud*. Instituto de investigación Educativa, Universidad de Gerona.

¹⁹ Escola d'Administració Pública de Catalunya (s.d.). L'evolució de les polítiques de joventut en el marc local. Recuperat de http://virtual.eapc.cat/file.php/1/continguts_cursos_EAPC/Joventut/040_evolucio/043_evopoljovloc.html

Les polítiques públiques que actualment s'estan duent a terme s'anomenen de transformació, així queda exposat en el Seminari Polítiques Públiques de Ciutadania i Joventut de la Diputació de Barcelona de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania. Oficina del Pla Jove (2010).

Aquesta tipologia entén que la política pública ha de transformar la realitat social en conflicte o la realitat de l'entorn que es vol modificar. Aquestes polítiques es classifiquen en base al grau de necessitat (alt, mitjà, baix..) i calculen l'impacte que tindrà en la població juvenil en base a un percentatge. Les polítiques de transformació interactuen en sectors concrets de la joventut, evitant la implementació generalitzada de les polítiques.

Una de les principals conclusions que s'ha d'extreure de l'evolució, és la gran diferència en la implementació de polítiques públiques que s'ha produït entre les grans poblacions i els petits municipis, degut a que han tingut una evolució i un desenvolupament diferent entre aquests. Com aspecte fonamental, cal destacar el suport econòmic, tècnic i personal requerit per desplegar les polítiques públiques de joventut, i les dificultats que s'han produït per poder desenvolupar les polítiques donat que com s'ha mostrat en l'exemple de Barcelona, aquestes han tingut un caràcter secundari respecte a altres matèries.

4. LA TITULARITAT DE LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA DE JOVENTUT

4.1. La competència de joventut de la Generalitat de Catalunya

L'article 48 de la Constitució estableix: "els poders públics han de promoure les condicions per a la participació lliure i eficaç de la joventut en el desenvolupament polític, social, econòmic i cultural" però no atribueix la competència a cap Administració Pública o organisme de l'Estat. En base a l'article 149.1 que no realitza cap reserva competencial en favor de l'Estat, les Comunitats Autònomes poden assumir voluntàriament la competència en matèria de joventut.

L'Estatut de Catalunya de 1979 (Estatut de Sau) va poder establir la matèria de joventut com a competència exclusiva en l'article 9 apartat 26 en virtut de l'article 149.3 de la Constitució, que permetia assumir a les Comunitats Autònomes en virtut dels seus Estatuts d'Autonomia les competències no atribuïdes expressament a l'Estat en base el text constitucional. En referència al decret del 5 novembre de 1979, l'estructuració orgànica del Departament d'ensenyament i Cultura va establir la Direcció General de la Joventut²⁰ sota el seu càrrec i les funcions de la Direcció General de la Joventut són: l'estudi i investigació dels diversos aspectes de la realitat social que afecta els joves, així com la informació i promoció d'activitats, a més de totes aquelles competències que caldrà atribuir-li quan es vagin produint les transferències de l'Administració de l'Estat i de les diputacions Provincials.

El Reial Decret 1667/1980, de 31 de juliol, sobre traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en Matèria de Joventut²¹ en base l'establert a l'article 9.26 de l'Estatut d'autonomia que estableix la competència de joventut com a exclusiva de la Generalitat es procedeix a traspassar:

- La Competència de Joventut. Es traspassa les funcions i serveis que l'Estat espanyol presta a Catalunya i com a única limitació l'abast territorial.
- Els serveis i institucions que en matèria de joventut eren atribuïts a la Direcció General de la Joventut i Promoció Sociocultural del Ministeri de Cultura²² establert en l'article 11 del Reial Decret 2258/1997 de 27 d'agost.
 - o Estudis dels problemes juvenils, sense perjudici de la relació amb els òrgans de l'Administració Central i de l'Autonòmica.
 - o El foment de la cooperació juvenil en el nivell territorial de Catalunya.
 - o El suport al desenvolupament de l'activitat associativa i participació social juvenil.

²⁰ La Direcció General de la Joventut de Catalunya va ser creada pel Decret de 22 de gener de 1979.

²¹ Versió corregida d'errades en el DOGC núm. 131, p. 531, de 3.6.1981

²² Establert en l'article 11 del Reial Decret 2258/1997 de 27 d'agost

- La gestió i explotació de les instal·lacions compreses en la Xara Nacional d'Alberg Juvenils, Residències Juvenils, Campaments, Camps de Treball²³.
- La competència en matèria de les relacions internacionals de joventut és exclusiva dels òrgans de l'Administració Central de l'Estat.
- Els béns, personal, drets i obligacions titulars de l'Estat en matèria de joventut es traspassen a la Generalitat.

El decret 162/1980, de 1 de setembre va assignar al Departament de Presidència els serveis i institucions que havien estat transferits pel govern espanyol a la Generalitat en virtut del Reial Decret 1667/1980, de 31 de juliol .

La Secretaria General de la Direcció General de la Joventut del Departament de la Presidència de la Generalitat, va ser creada l'any 1981 amb l'aprovació del Decret 40/1981, de 18 de febrer.

L'any 1985 es va aprovar la llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local a l'Estat espanyol, però no atribuïa competències en matèria de joventut als municipis o la realització de polítiques públiques. No va ser fins l'any 1987, quan el parlament de Catalunya va aprovar la llei 8/1987 de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, la qual va permetre en base a l'article 68, atribuir als municipis per la gestió dels seus interessos l'exercici de competències complementaries d'altres administracions públiques, per primera vegada els municipis podien exercir competències en matèria de joventut en aplicació de l'article 68.1.b llei 8/1987 de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

L'any 1985 amb l'aprovació de la Llei 14/1985, de 28 de juny per la qual es regula el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya

L'any 1991 s'aprova Llei 38/1991, de 30 de desembre, d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves, la qual regulava els locals i

²³ El límit de la competència cultural establert en l'article 149.2.n de la Constitució. La Generalitat haurà de reservar un nombre específic de places per l'Administració Central, i aquesta reservarà un nombre específic de places a la Generalitat a la resta d'instal·lacions de la Xarxa de Joventut.

instal·lacions, d'iniciativa pública o privada que es destinaven a la realització d'activitats en el temps lliure o oci amb infants i joves.

L'any 1993 es va aprovar el Decret 187/1993, de 27 de juliol, de delegació de competències de la Generalitat en matèria de joventut a les comarques. El decret es composava únicament de 3 articles que delegava a les comarques les potestats d'execució en matèria d'instal·lacions juvenils .

Les diputacions provincials estaven en una situació compromesa amb l'aprovació de la Llei de 1987 de regim local de Catalunya. Fins l'aprovació de la norma municipal les diputacions havien exercit funcions directes i executives en matèria de joventut, però amb la redistribució competencial en favor dels municipis i les comarques catalanes, les diputacions van quedar en una situació d'interrogant. L'any 1993 la Generalitat de Catalunya va assumir les competències de coordinació en matèria de joventut de les diputacions provincials en virtut de la Llei 11/1993, de 23 d'octubre, de transferència de competències de les diputacions provincials a la Generalitat de Catalunya en matèria de joventut. En aquest moment les diputacions van tenir atribuïda clarament la funció de recolzament municipal. La funció permetia a les diputacions de manera indirecta, no com a serveis propis, l'actuació en l'àmbit de joventut. Les diputacions van passar a facilitar recursos econòmics, tècnics i assistencials els municipis per la intervenció en polítiques juvenils.

L'any 1996 amb l'aprovació del decret 404/1996, de 24 de desembre²⁴ va integrar les funcions atribuïdes a l'Institut Català²⁵ de Serveis a la Joventut al Departament de cultura de la Generalitat de Catalunya.

²⁴ Decret 404/1996, de 24 de desembre, pel qual s'integren en el Departament de Cultura les funcions, els mitjans personals i materials i els recursos de l'Institut Català de Serveis a la Joventut. (Correcció d'errades en el DOGC núm. 2358, pàg. 3084, de 25.3.1997).

²⁵ Funcions atribuïdes per la LLEI 10/1981, de 2 de desembre, de creació de l'Institut Català de Serveis a la Joventut

L'any 2006 la Generalitat de Catalunya va crear l'Agència Catalana de la Joventut mitjançant la llei 6/2006 de 26 de maig, de creació de l'Agència Catalana de la Joventut. Les finalitats d'aquest organisme és: promoure la cultura de la pau, la solidaritat, el respecte per la sostenibilitat, la igualtat d'oportunitats dels joves discapacitats i la igualtat entre dones i homes per mitjà dels seus programes i en el desenvolupament de les seves funcions i activitats.

L'any 2006 es va aprovar l'actual Estatut de Catalunya²⁶ el qual reformava l'anterior Estatut de 1979. L'article 142 de l'Estatut defineix la competència exclusiva en matèria de joventut de la Generalitat de Catalunya, realitzant una ampliació de la definició de la matèria competencial respecte l'anterior estatut de 1979, la qual només era anomenat el concepte joventut.

L'article 142 estableix que la Generalitat té competència exclusiva en la matèria de joventut que inclou:

- El disseny, aplicació i avaluació de polítiques, plans i programes destinats a la joventut
- La promoció de l'associacionisme juvenil, de les iniciatives de participació de la gent jove i de la mobilitat internacional i del turisme juvenil.
- La regulació, gestió, intervenció i la policia administrativa d'activitats i instal·lacions destinades a la joventut.

L'article 142.2 introdueix la subscripció d'acords amb entitats internacionals i la participació en aquestes en col·laboració amb l'Estat espanyol o de manera autònoma, respectant la legislació de l'Estat. El límit d'aquesta competència estableix en la sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional²⁷ que la competència exclusiva de l'Estat espanyol en matèria de relacions

²⁶ Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

²⁷ Sentència 31/2010, de 28 de juny de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de juliol de 2010). (BOE núm. 172, de 16 de juliol de 2010)

internacionals (article 149.1.3 Constitució Espanyola) ha d'interpretar-se en termes restrictius, permetent a les Comunitats Autònomes la projecció de les seves competències substantives a nivell internacional sempre que aquestes últimes no superin el límit establert en l'article 149.1.3 de la Constitució.

L'any 2010 el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 33/2010, del 1 d'octubre, de polítiques de joventut. La Llei va ser un referent donat que fins aquell moment no existia una sola norma que coordines els diferents nivells de l'Administració Catalana i organismes dedicats a joventut. La norma consolida la integralitat del concepte joventut i el treball interdepartamental i institucional, definint els instruments de planificació i execució de les polítiques de joventut i reconeixent la figura dels professionals de l'àmbit.

La Llei de polítiques públiques de joventut regula el Pla nacional de joventut de Catalunya com a norma de valor jurídic que defineix la forma del pla sectorial de coordinació en matèria de joventut. Les competències que la Llei de polítiques de joventut de Catalunya estableix a la Generalitat estan regulades en l'article 8 i 9 de la Llei.

Les competències del Govern de la Generalitat en matèria de joventut establertes en l'article 9 de la Llei són:

- Establir les prioritats en matèria de joventut.
- Fer el desplegament normatiu de la competència en matèria de joventut, llevat del que aquesta Llei estableixi per als ens locals.
- Aprovar el Pla nacional de joventut de Catalunya, a proposta del departament competent en matèria de joventut.
- Liderar la coordinació amb els poders públics, la coordinació interdepartamental i la coordinació amb els agents socials i entitats juvenils amb relació a les polítiques de joventut.
- Les altres competències que li atribueix expressament aquesta Llei o altres lleis.

L'article 9 de la Llei de polítiques de joventut²⁸ atribueix al departament competent en matèria de joventut²⁹ la competència de col·laborar i cooperar amb els ens locals, amb la participació juvenil en l'àmbit local, en l'aplicació de les polítiques de joventut, i prestar-los assistència i cooperació.

La cooperació esta regulada en l'article 4.1.d de la LRJPAC³⁰ la qual estableix que les Administracions hauran de donar, en l'àmbit propi, la cooperació i assistència activa que les altres administracions puguin demanar per a l'eficaç

²⁸ L'article 9 també estableix les següents competències al departament de Benestar i Família:

- Proposar al Govern l'aprovació del Pla nacional de joventut de Catalunya, amb l'acord previ del Consell Rector del Pla, i fer-ne el seguiment i l'avaluació.
- Proposar al Govern els avantprojectes de Llei i projectes de decret en matèria de joventut, i exercir la potestat reglamentària amb els límits que li són propis.
- Elaborar la proposta de prioritats i les directrius generals d'actuació i seguiment en les polítiques de joventut.
- Fomentar les relacions internacionals i la cooperació, i també la subscripció de convenis o acords amb els organismes d'altres comunitats autònomes, d'altres estats i de la Unió Europea competents en la matèria de joventut, i fomentar els acords i la participació amb entitats internacionals.
- Elaborar i gestionar el cens d'equipaments i serveis juvenils, i prestar assistència i cooperació als equipaments i serveis juvenils que hi estiguin inclosos.
- Regular per reglament, si escau, els equipaments i serveis juvenils.
- Ordenar, inscriure i gestionar el cens d'entitats juvenils.
- Avaluar, de manera continuada, l'execució de les directrius generals d'actuació i seguiment de les polítiques de joventut per mitjà del Pla nacional de joventut de Catalunya.
- Fomentar l'estudi i la recerca en l'àmbit de les polítiques de joventut, establir instruments de recollida d'informació i fer-ne el tractament estadístic, per tal de millorar les polítiques de joventut.
- Facilitar a les persones joves la informació, la documentació i l'assessorament que necessiten per a desenvolupar llurs iniciatives, exercitar llurs drets i assolir l'emancipació i el desenvolupament personals.

²⁹ El decret 33/2011, de 3 de maig de reestructuració del Departament de Benestar Social i Família estructura la Direcció General de Joventut dins el Departament de Benestar i Família.

³⁰ Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú

exercici de les seves competències. En aquesta situació el Departament de Benestar i Família tindrà l'obligació de prestar ajudes als municipis per al desenvolupament descentralitzat de les polítiques de joventut d'àmbit local.

En base al principi de col·laboració el Departament de Benestar i Família té la competència atribuïda per signar convenis de col·laboració amb els municipis per al desenvolupament de la competència en matèria de joventut i optimitzar els resultats.

L'any 2013 s'aprova el pla de joventut de Catalunya per el període 2011–2020 mitjançant el decret 90/2013, de 29 de gener, pel qual s'aprova el Pla nacional de joventut de Catalunya de 2011-2020.

4.2. La competència de joventut de les entitats supramunicipals a Catalunya

Les entitats locals supramunicipals de Catalunya en base el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya són els Consells Comarcals i les Diputacions.

La Llei 33/2010 de 1 d'octubre de Polítiques de Joventut estableix en l'article 14 que les funcions dels ens supramunicipals seran l'assistència i cooperació als municipis per garantir uns nivells de qualitat homogenis arreu del territori i desenvolupar serveis i activitats complementaries. Les funcions d'assistència i cooperació de les entitats supramunicipals són:

- Promoció i difusió de les polítiques públiques juvenils en el territori corresponent.
- Coordinació dels equipaments juvenils i el personal especialitzat d'abast supramunicipal. Exercir les potestats d'execució en matèria d'instal·lacions juvenils que la Llei³¹ els hi atribueix.

³¹ Llei 38/1991, del 30 de desembre, d'instal·lacions destinades a activitats amb infants i joves

- Subministra d'elements necessaris per desenvolupar la Xarxa nacional d'emancipació juvenil en base els criteris establerts pel Pla nacional de joventut.
- Exercir competències complementàries en matèria de joventut que els municipis els hagin delegat o de les quals els hagin encarregat la gestió.
- Donar assistència tècnica, jurídica i econòmica als municipis en matèria de joventut.
- Cooperar amb els municipis en l'establiment dels serveis necessaris per a desenvolupar correctament les polítiques de joventut.
- Fer tasques de sensibilització social pel que fa a la condició juvenil i el paper actiu que han de tenir les persones joves en la definició i la constitució d'una ciutadania basada en la igualtat i la cohesió social.

Per realitzar aquestes funcions les entitats supramunicipals poden elaborar i aprovar plans de joventut amb la participació dels municipis de l'àmbit territorial corresponent.

4.3. La competència de joventut en l'àmbit municipal de Catalunya

La llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local no atribueix als municipis de forma expressa competències en matèria de joventut. Però l'article 27 habilita a l'Estat i a les Comunitats Autònomes, en l'exercici de les seves respectives competències, la delegació en els municipis de l'exercici de les competències.

L'aprovació de l'Estatut de Catalunya de l'any 1979 ja estipulava la matèria de joventut com a competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en l'article 9 apartat 26. L'actual Estatut de Catalunya també estableix la competència exclusiva en matèria de joventut a la Generalitat.

El decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya estipula en l'article 71.1 que els

municipis podran exercir activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques, i en concret en la lletra b) estableix l'exercici en matèria de cultura, joventut i esport. L'anterior legislació del règim municipal de Catalunya³².

L'any 2010 es va aprovar per primera vegada la Llei 33/2010 de polítiques de joventut de Catalunya³³, aquesta legislació va crear un marc jurídic per unificar totes les diverses actuacions en matèria de joventut que s'estaven duent a terme, endreçant i regulant les polítiques que s'estan duent a terme en els diferents nivells de les administracions: des de l'àmbit autonòmic fins a l'àmbit local, delimita de forma clara les competències i responsabilitat de cada nivell de l'administració.

L'article 13 de la Llei 33/2010 de Polítiques de Joventut regula les actuacions complementàries dels municipis en matèria de joventut les quals són:

- L'elaboració de plans locals en matèria de joventut.
- Detecció i estudi de les necessitats en matèria de joventut dins llur àmbit territorial.
- Promoció de l'emancipació de les persones joves en el municipi i d'acord amb el marc competencial.
- Promoció de la participació juvenil i la creació de consells locals de joventut en l'àmbit territorial municipal.
- Creació dels serveis necessaris per a l'execució de les polítiques de joventut municipal.
- Gestió de les polítiques de joventut conseqüents de convenis o altres instruments de col·laboració que subscriuguin amb la Generalitat.
- Col·laboració amb l'Administració de la Generalitat o òrgans supramunicipals en l'elaboració d'estudis i anàlisis per detectar les necessitats juvenils en el territori.

³² Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de regim local de Catalunya (vigent fins el 21 de maig de 2003)

³³ Llei 33/2010, de 1 d'octubre, Polítiques de Joventut

L'article 15 de la Llei 33/2010 de Polítiques de Joventut estableix les funcions de l'òrgan municipal competent en matèria de joventut. S'ha d'encarregar d'encapçalar el treball transversal amb la resta d'àrees del municipi en tot allò referent al disseny, el desenvolupament i l'aplicació de les polítiques de joventut desplegades al municipi, així com les funcions de cooperació interadministrativa en matèria de joventut.

5. LA PLANIFICACIÓ ADMINISTRATIVA: ENTRE ACTIVITAT I POTESTAT

5.1 Què són les activitats de l'Administració Pública?

La definició d'activitat administrativa sorgeix a partir de l'establiment del concepte d'acte administratiu de Guido Zanobini, el qual ha estat assumit majoritàriament per la jurisprudència i la doctrina a Espanya com estipula el Doctor Joan Manuel Trayter (2013).

La classificació dels actes administratius ha generat la categorització dels actes envers diferents classificacions. Però en aquest treball analitzarem la classificació de l'activitat administrativa finalista, la qual fa referència Luis Jordana del Pozas (1948) a *Ensayo de una teoria del fomento en el derecho administrativo*, on estableix tres tipus d'activitat administrativa: l'activitat de policia, la de servei públic i la de foment, les quals citaré a continuació en base la concepció del Doctor Luis Cosculluela Montaner (2009)³⁴. "Defineix l'activitat de policia com els actes dirigits al control i compliment pels ciutadans de la legalitat que disciplina la seva concreta activitat. El servei públic suposa l'existència d'una organització directament disposada per la prestació regular i continua d'una utilitat *uti singluli* als particulars. L'activitat de foment implica la concessió d'ajudes, normalment de caràcter econòmic, en els particulars per

³⁴ Definicions establertes a la pàgina 336 de Cosculluela Montaner, L. (2009). *Manual de derecho administrativo: Tomo I* (20 edició). Pamplona: Civitas.

recolzar una determinada activitat privada que recau en benefici dels interessos públics.”

La classificació finalista que va establir primerament Jordana de Pozas, ha estat reinterpretada per diferents autors entenent-la com una classificació oberta a noves formes d'activitat administrativa i no com una classificació *numerus clausus*, entre els quals hi ha Luis Cosculluea i Jose Este Pardo, entre altres.

Esteve Pardo (2013)³⁵ defensa que “el model de classificació l'evolució del sistema o model clàssic de les formes d'activitat administrativa presentades per Jordana de Pozas o qualsevol altre que tingui la finalitat de enquadrar les categories d'activitat administrativa de manera tancada o rígida no representaran la realitat administrativa, el qual defensa mitjançant dos arguments:

- El primer és el resultat de la dinàmica i versatilitat de les fórmules i instruments de l'activitat administrativa, que no es pot adscriure a una supracategoria conceptual de l'actuació de les Administracions Públiques. S'ha trencat la connexió entre categories conceptuais i fórmules o tècniques jurídiques que a elles s'adscriuen. Aquesta modificació la podem trobar en l'autorització, subvenció i concessió, entre altres. L'autorització que abans s'adscrivia a la policia administrativa, però actualment l'autorització també és utilitzada en una forma més ampla en la regulació de serveis de interès general. La subvenció s'utilitza amb tota normalitat com un instrument de gestió i reducció de riscos – subvencionant les adaptacions tecnològiques que generen una reducció de la contaminació o del risc ambiental – que és un dels objectius centrals de l'activitat que convencionalment encara podria adscriure's a la policia administrativa, però amb continguts molt diferents dels tradicionals.

³⁵ Esteve Pardo defensa la crisi de les categoritzacions dogmàtiques tradicionals del concepte d'activitat pública a la pàgina 354 de Esteve Pardo, J. (2013). *Lecciones de Derecho Administrativo* (3 edición). Madrid: Marcial Pons.

- La segona circumstància que defensa José Esteve Paro és fruit que l'activitat administrativa i el seu radi d'acció i les seves modalitats, sempre i necessàriament es delimiten per la seva correlació amb l'activitat dels particulars, és a dir, dels agents privats. La relació o oposició entre públic i privat, entre l'Administració Pública i els particulars, entre Estat i mercat, són l'eix central en la regulació administrativa. Aquesta evolució recent ha tingut sens dubte, un gran impacte en l'activitat de l'Administració Pública i en les seves categories conceptuals, obrint la porta a una evolució de les categories tradicionals que van suposar el punt de partida en la classificació de l'activitat administrativa, la qual ha suposat un desenvolupament de diferents categories que han anat evolucionant per anar-se adaptant a la realitat present i les seves tendències. Un exemple és l'activitat de programació o planificació de l'Administració Pública.”

L'activitat de planificació és definida per Werner Hoppe (1993)³⁶ com “*un anàlisi de situacions actuals (crisi), en el pronòstic davant a situacions futures, així com en projectes sobre un ordenament normatiu*”. El nucli de l'activitat de planificació recau en la projecció temporal futura d'objectius que han de ser realitzables per l'Administració Pública que els estableixi. La planificació permet l'establiment de plans que fixaran objectius estratègics en base el diagnosi de la situació que vol ser previnguda, fomentada o resolta, la qual pot ser treballada envers una sola actuació o una diversitat de línies de treball.

5.2. La planificació administrativa municipal a Catalunya

El decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la llei municipals i de règim local de Catalunya, regula en l'article 8 les potestats que

³⁶ Definició de planificació com a fenomen jurídic de la pàgina 164 Hoppe, Werner (1993). Planificació. *Documentación Administrativa*, nº 235-236, pp. 163– 247

corresponen a els ens locals a Catalunya. En base aquest article els ens locals estan habilitats per exercir la potestat de programació o planificació en l'àmbit de les seves competències i en els termes establerts per la legislació local.

En aplicació a la potestat planificadora dels ens locals aquests estan habilitats per la participació en plans sectorials de coordinació, on els trobem regulats en l'article 148 del decret legislatiu 2/2003, amb el límit que aquests no poden afectar l'autonomia dels ens locals per la gestió de competències que són absolutament pròpies, i no poden comprometre els recursos locals. També s'atribueix les potestat de progressió, planificació, ordenació i execució dels serveis i activitats de llur competència en el marc de les previsions dels plans sectorials de coordinació.

La llei municipal i de regim local realitza una regulació de la participació de les Administracions públiques en la elaboració dels plans en base el que estipula l'article 149. Les administracions públiques tenen atribuïda la competència de formulació i l'aprovació d'instruments de planificació, les quals han d'assegurar la participació de la resta de les administracions afectades en el procés d'elaboració dels plans. La participació en la elaboració dels plans pot ser més amplia amb la intervenció directa a l'hora de la realització dels treballs, d'elaboració dels plans, emetent informes, o participant en la formulació d'observacions o suggeriments.

L'Administració de la Generalitat té la obligació de facilitar els instruments de planificació, la programació i gestió d'obres i serveis que afecten directament als interessos del municipi o la seva població, els ens locals.

5.3. El concepte de potestat administrativa de planificació

La potestat administrativa és contraposa amb la visió dels autors que defensen la planificació com una activitat discrecional de les Administracions Públiques. L'article 8.1 del Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya estableix la planificació i programació com una potestat dels ens locals catalans. Vega Maria Arnaez (2014) defineix la potestat de planificació com:

“Un enunciado normativo en virtud del cual se determinan las pautas y las directrices básicas que inspiran y condicionan la actuación, tanto de los poderes públicos como de los particulares, incluyendo las relaciones que se establecen entre ellos, pautas o directrices que se materializarán e instrumentarán jurídicamente a través de los diferentes planes, proyectos y programas administrativos” (p. 370).

L'atribució de concepte potestat a l'exercici de la planificació genera efectes jurídics de una posició de supremacia jurídica de l'Administració envers els ciutadans. Santi Romano (citats per Cosculluela, 2009) defineix la potestat com: “el poder jurídico para imponer decisiones a otros para el cumplimiento de un fin”(p.316) en base a la interpretació que realitza Cosculluela (2009) estableix *“la acción para la satisfacción de los intereses públicos que atribuyen las normas y que implica la sujeción jurídica para los ciudadanos destinatarios de los actos dictados en el ejercicio de esas potestades”*(p.318).

Els plans de joventut municipal han de ser compresos com actes administratius que realitza l'Administració municipal envers l'activitat que té atribuïda per establir un projecte estratègic temporal que analitzi la realitat de la vila i situï uns objectius futurs que han de servir per transformar a millor les condicions dels joves del municipi. La concepció dels plans municipals de joventut com una eina de treball propera, participativa i hauria de tenir una posició igualitària entre els diferents actors que en formen part, considero que es troben en una posició llunyana d'entendre els plans com un poder de l'Administració local.

La concepció de potestat planificadora que atorga el legislador a l'article 8.1 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya estableix la planificació que trobem latent en els plans generals urbanístics, plans de protecció ambiental, plans de gestió de residus, entre altres. En aquesta tipologia de plans si que hi observem una diferència de posicionament entre els subjectes (Administradors i Administrats) i una posició de supremacia de l'Administració i l'existència d'un vincle jurídic de subjecció dels actes dictats.

Els plans de joventut municipals és diferencien pel seu caràcter no obligatori i voluntari de participació. Els plans si que van destinats a tenir un impacte sobre la totalitat de la població juvenil del municipi, però no hi ha un supòsit

d'obligació de compliment d'una determinada activitat, en la qual tampoc hi ha una supremacia de la posició de l'administració pública envers els administrats.

Per aquest motiu, atenent a la concepció que realitza Vega María (2014) i la definició de potestat de l'Administració, generen que s'hagi de tenir en compte la naturalesa i els efectes dels diferents plans existents per establir si el pla ha estat creat mitjançant la potestat administrativa de planificació o és sorgit a partir de l'activitat administrativa de planificació.

5.4. La proposta de definició unitària entre potestat i activitat de planificació

Per establir una definició unitària de la concepció de l'activitat administrativa de planificació, la realitzaré mitjançant les aportacions de Vega María (2014) i Wermer Hoppe (1993).

La definició de Vega María (2014) no fa referència a l'element temporal en la planificació, en contraposició Werner Hoppe exposa la planificació com un anàlisi de situacions actuals (crisis), en el pronòstic davant de situacions futures, així com en projectes sobre un ordenament normatiu.

Una simbiosi de les dues definicions suposaria el concepte unitari de la definició de l'activitat administrativa de planificació. Per aquest motiu, podem definir l'activitat de planificació de les polítiques de joventut com un enunciat normatiu en virtut del qual es determinen les pautes i directrius bàsiques que inspiren i condicionen l'actuació dins d'un espai-temps determinat, el qual condicionarà l'actuació dels poders públics per prevenir, fomentar o pal·liar conductes juvenils, per donar solució a les situacions actuals mitjançant pautes o directrius que és materialitzaran i instrumentaran a través dels diferents plans, projectes, actuacions i programes, dins d'un període determinat de temps.

5.5. La interacció entre l'activitat de planificació i les Polítiques Públiques de joventut

L'activitat de planificació de les Administracions locals permeten establir de forma estratègica durant un període de temps prolongat les polítiques públiques de joventut a nivell municipal.

L'activitat de planificació administrativa és transforma en aquest context, en l'activitat de planificació estratègica, la qual permet desenvolupar plans a llarg termini amb objectius generals i específics sobre actuacions i programes que es desenvoluparan en el futur en matèria de joventut. Poder establir una programació temporal genera no només traçar una guia d'activitats a desenvolupar i objectius a aconseguir en un futur, sinó millorar l'eficiència i eficàcia dels recursos (tècnics, personals, econòmics, etc) perquè és destinin a dur a terme els projectes. A continuació exposo la definició de Matus, C. (citada per l'Observatori Català de la Joventut, 2011): "Planificar significa pensar abans d'actuar, pensar amb mètode, de manera sistemàtica. La planificació és una eina per pensar i crear en futur" (p.3)

Planificar a llarg termini permet habilitar mètodes d'actuació més complexos que permetin avaluar i interactuar amb la realitat social juvenil dels municipis per donar resposta de manera més eficient als conflictes socials i polítiques de joventut. Els plans han de ser guies amb flexibilitat que permetin adaptar-se a les situacions canviants de la vida quotidiana municipal. La realitat social actual en un municipi pot patir grans canvis en menys d'una dècada. Un bon exemple, és la crisi econòmica que pateix Europa des de l'any 2009, fet que va generar un augment de les taxes d'atur juvenil. L'atur juvenil³⁷ el mes març de l'any 2016 és del 33.40%, mentre que l'atur juvenil el segon trimestre de l'any 2008 era del 29,30%, a Catalunya. El fet de que l'augment de l'atur juvenil ha comportat un canvi del que hi ha hagut fins al moment en les polítiques juvenils per intentar pal·liar els efectes de tenir un 40% de joves aturats a l'any 2016, ha obligat a posar en marxa una planificació flexible que permeti introduir

³⁷ Dades extretes del IDESCAT, la franja d'edat de joves és de 16 a 24 anys.

modificacions en els plans estratègics sense haver de crear un nou pla de joventut que contempli aquest conflicte social juvenil.

6. L'ANÀLISI DE LA REALITAT MUNICIPAL DE CALDES DE MONTBUI

Caldes de Montbui és un municipi situat a 35 quilòmetres de Barcelona de la comarca del Vallés Oriental, que pertany a la província de Barcelona. Caldes és conegut per les seves aigües termals i els complexos de balnearis de la vila, però hi ha una aflluència de turisme baixa o moderada que no suposa la consideració del municipi turístic en base l'article 75 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril pel qual s'aprova el Text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya.

6.1. L'anàlisi Social i Cultural de Caldes de Montbui

A continuació faré l'anàlisi de la realitat social i cultural de caldes en base a les següents variables: taxa d'atur juvenil, nivell d'instrucció educativa, participació juvenil en entitats culturals, salut i prevenció vinculats al oci i la realitat política municipal. Finalment exposaré a mode de conclusió l'anàlisi que he pogut extreure amb les dades obtingudes.

Taxa d'atur juvenil

Caldes és un municipi que té una població a l'any 2015 de 17.098 habitants, dels quals 1667 ³⁸tenen edats compreses entre els 15 i els 25 anys (són el que considerariem la població jove del municipi). La població laboral juvenil activa de Caldes al primer trimestre de l'any 2016 és de 425 persones³⁹ de les quals

³⁸Dades del IDESCAT de Caldes de Montbui de l'any 2015:
<http://www.idescat.cat/emex/?id=080333&lang=es>

³⁹Dades de la Diputació de Barcelona de l'any 2016 del mes de gener
https://www.diba.cat/hq2/presentacio.asp?prId=1153&idioma=cat&codi_ine=08033&codi_any=2016&atur_reg_periode=1&format=pantalla

un 16.47%⁴⁰ (70 persones) es troben en situació d'atur, una mitjana inferior a l'establerta a la província de Barcelona que és de 17,08%, la taxa de població activa mitjana de la província de Barcelona és de 13.11%. pel que fa la taxa d'atur juvenil provincial (17.08%) només és superada per la franja d'edat 55 a 64 anys que se situa en el 22.69%.

Nivell d'instrucció educativa del municipi

Els nivells educatius de Caldes de Montbui⁴¹, segons les dades de l'any 2001 i per tant considero, que aquestes es troben molt llunyanes a la realitat juvenil actual del municipi, ja que tots els joves de l'any 2001 actualment ja no és troben dins de la categoria de joves sinó que ja han passat a la d'adults (donat que, el jove que l'any 2001 tenia 16 anys, actualment tindrà 31 anys). Tot i que, les dades no mostren una realitat municipal de l'actualitat, cal dir que són les úniques dades oficials que hi ha presentades i per tant són amb les que em dispo a fer l'anàlisi. Tot seguit adjunto una taula per mostrar la situació del municipi de l'any 2001, la qual mostra el nivell d'instrucció en joves que tenen de 16 a 29 anys.

Com mostra la taula observem un creixement de les persones que no saben llegir o escriure conforme els joves s'apropen més a l'etapa adulta. Aquesta tendència és representada a Catalunya⁴² amb el mateix creixement exponencial, tenint en compte l'edat de naixement dels joves. Així doncs, quan més edat, observem que hi ha més població que no sap ni llegir, ni escriure.

Les dades de Caldes de Montbui segueixen les mateixes tendències que les xifres de la població catalana. És important treure com a conclusió la formació d'estudis superiors que tenen els joves conforme han anat avançant el pas dels anys, hi ha una major població que accedeix a titulacions superiors professionals i universitàries, però aquestes augmenten de forma clara a partir

⁴⁰Dades de la Diputació de Barcelona de l'any 2016 del mes de gener https://www.diba.cat/hq2/presentacio.asp?prId=1153&idioma=cat&codi_ine=08033&codi_any=2016&atur_reg_periode=1&format=pantalla

⁴¹Dades del IDESCAT de Caldes de Montbui de l'any 2001: <http://www.idescat.cat/pub/?fil=&col=&id=censph&n=16&geo=mun%3A080333&t=200100>

⁴² Dades del IDESCAT de Catalunya de l'any 2001

dels 25 anys. Com podem observar a Caldes a partir dels 24 anys les dades mostren com es duplica el nombre de joves titulats a la universitat. Pel que fa a Catalunya, segueix la mateixa tendència i augmenta considerablement el nombre de titulats a partir dels 24 anys. Per aquest motiu s'observa que els joves finalitzen les titulacions superiors universitàries entre els 25 i 29 anys.

Nivell d'instrucció de Caldes de Montbui l'any 2001

Edat	De 16 a 19 anys	De 20 a 24 anys	De 25 a 29 anys	Total població jove
Nivell instrucció				
Total població	642	1061	1265	2968
No sap llegir o escriure	1	12	15	28
Sense estudis	9	24	27	60
Primer Grau	65	77	95	237
ESO, EGB o Batx. Elemental	347	290	288	925
FP grau mitjà	46	91	71	208
FP grau superior	21	129	176	326
Batxillerat superior	153	274	255	682
Estudis universitaris	0	164	288	452

Font: IDESCAT Nivell instrucció educativa de Caldes de Montbui

Nivell d'instrucció de Catalunya l'any 2001

Edat	De 16 a 19 anys	De 20 a 24 anys	De 25 a 29 anys	Total població jove
Nivell instrucció				
Total població	282579	476720	555451	1314750
No sap llegir o escriure	1388	2864	4237	8489
Sense estudis	6495	9565	11708	27768
Primer Grau	41528	48466	55953	145947
ESO,EGB o Batx. Elemental	148919	129191	142586	420696
FP grau mitjà	18549	48494	48791	115834
FP grau superior	7543	59068	66618	133229
Batxillerat superior	58156	106826	80024	245006
Estudis universitaris	0	72246	145534	217780

Font: IDESCAT Nivell instrucció educativa de Catalunya l'any 2001

Caldes de Montbui té a la seva vila actualment (any 2016), 3 centres d'ensenyament d'educació secundària, dos dels quals centres són públics (el Institut Manolo Hugué i el Institut el Calderí) i un centre d'educació concertada (Escola Pia de Caldes de Montbui).

Les dades proporcionades des de la regidoria de joventut de Caldes de Montbui fan referència al curs acadèmic 2012/2013, però només hi contempla l'Institut Manolo Hugué i l'Escola Pia, degut a que l'Institut el Calderí, va obrir la seva primera línia aquest curs, és a dir, el 2015/2016, per aquest motiu encara no hi ha dades existents sobre aquest centre.

Els resultats acadèmics dels alumnes de quart d'ESO del curs 2012/2013, diuen que el 89,47% dels estudiants superen amb èxit aquesta etapa d'educació obligatòria en el Institut públic. Pel que fa l'institut Escola Pia el 97,73% del total dels matriculats supera també aquesta segona etapa.

Cal dir que les dades no mostren els percentatges dels estudiants que suspelen la ESO, és a dir, si aquells alumnes que no van superar aquesta etapa acaben per abandonar els estudis o per contrari repeteixen el curs a l'any següent.

Un altre aspecte que també mostren els percentatges, són els alumnes que superen el Batxillerat al Institut Manolo Hugué, que són el 81,16% dels quals es presenten a les proves d'accés a la universitat un 82,14% amb un resultat del 100% d'aprovat.

El percentatge d'alumnes que superen el batxillerat a l'Escola Pia és del 98,21% dels alumnes dels quals es presenten a la selectivitat un 67,27%, i en aquest cas també el 100% dels alumnes la passa amb èxit.

La participació juvenil en entitats culturals

A Caldes hi ha l'existència d'una gran varietat d'entitat sense ànim de lucre i de formació cultural, registrades en el Registre municipal d'Entitats de l'Ajuntament del municipi, amb un total de 108 entitats que es classifiquen en els diferents àmbits com mostra la següent taula:

Tipus d'entitat	Nº d'entitats
Joventut i temps de lleure	7
Medi Ambient	3
Religioses	3
Sanitat i Serveis Social	5
Societat	10
Solidaritat i Cooperació	5
Gent Gran	2
Esports	23
Educació	10
Cultura	11
Associacions econòmiques	3
Associacions de veïns	29
Total	108

La formació cultural, artística, escènica i musical a la vila de caldes té una participació de 212 joves amb edats compreses entre els 12 i els 18 anys

Entitats	Nombre de joves De 12 a 18 anys
Escola de música Joan Valls	53
Taller d'Art Manolo Hugué	33
STAGE (escola d'arts escèniques)	75
Tot música Ensenyaments	51
Total	212

La salut i prevenció vinculats al oci

La salut juvenil suposa un dels aspectes més importants a tenir en compte i ha treballar, per conscienciar els joves en matèria de prevenció de drogues i consum.

Per analitzar l'educació en matèria de prevenció de drogues i alcohol aportaré les dades facilitades per la Policia Local de Caldes de Montbui a l'Ajuntament de Caldes⁴³, obtingudes en els control de trànsit a la vila són:

Any	Total proves realitzades	Proves realitzades a menors de 30 anys	Positius a menors de 30 anys	% de positius a menors de 30 anys
2010	876	367	20	5,45%
2011	1461	461	31	6.75%
2012	753	282	9	3.19%

⁴³ Les dades han estat proporcionades per el tècnic municipal de joventut de l'Ajuntament de Caldes de Montbui

Com observem l'any 2012 s'ha reduït la taxa de conductors menors de 30 anys que han donat positiu en gairebé la meitat que en els anys anteriors.

El problema es que les dades no mostren si els conductors que han donat positiu són residents en el municipi o en altres.

Així doncs no podem establir de forma objectiva que s'hagi reduït la taxa de conductors positius per educació en la prevenció de riscos de consum i drogues.

L'anàlisi voluntat política municipal

El municipi de Caldes de Montbui és governat des de fa tres legislatures⁴⁴ per Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) amb majoria absoluta en el consistori de 9 regidors dels 17 que té el municipi.

El programa electoral per a la legislatura 2015–2019 estableix els següents objectius polítics en matèria de joventut:

- Treballar mitjançant educadors de carrer per detectar situacions de risc de forma preventiva en els joves.
- Crear i fomentar ajudes a les empreses per a persones amb dificultats d'inserció laboral (discapacitats, joves, + de 45 i aturats de llarga durada).
- Portar a terme un nou projecte per impulsar i fomentar l'aprenentatge de joves amb risc d'exclusió social, i d'aquesta manera poder afavorir la seva inserció laboral.
- Crear un projecte educatiu de poble que englobi infants, joves i adults.
- Fomentar el lloguer jove i el programa de compartir pis a Caldes
- Establir polítiques de joventut de recolzament de l'orientació professional i laboral dels i les joves a través del programa de Garantia Juvenil i el Club de feina +16.

⁴⁴ ERC va entrar a governar a l'Ajuntament de Caldes de Montbui a la legislatura 2007-2011, 2011-2015, i va tornar a guanyar les eleccions municipals l'any 2015.

- Consolidar l'assemblea jove com a òrgan participatiu en l'àmbit de la joventut
- Seguir fomentant els pressupostos participatius en l'àmbit de joventut
- Ampliar l'skateparc del Bugarai amb nous elements
- Millorar l'equipament de la instal·lació municipal de joves instal·lant: un espai de bàsquet i una taula de tennis taula.
- Intensificar les actuacions de prevenció i sensibilització en l'àmbit de la salut jove
- Fomentar l'interès dels joves per la cooperació, donant un nou impuls a les beques a joves solidaris

6.2. Conclusió de l'anàlisi de la realitat de Caldes de Montbui

Abans d'acabar aquest treball, voldria fer una petita conclusió sobre l'últim apartat, el qual fa referència a l'anàlisi sobre la realitat de Caldes de Montbui en aquells aspectes que afecten directament a la població jove.

El plantejament de l'anàlisi té com objectiu determinar la realitat juvenil municipal de la vila de Caldes de Montbui, i he d'afirmar que no he pogut concloure amb una conclusió contundent i objectiva sobre la realitat juvenil del municipi. Els motius pels quals no ha estat possible aquest anàlisi és pel següent:

Des d'un anàlisi empíric de les dades aportades per la Regidoria de Joventut i el IDESCAT, són dades antiquades que no mostren un punt de vista objectiu de la situació actual del municipi, ja que van ser creades entre l'any 2001 i 2012 en la gran majoria dels casos. La realitat educativa juvenil municipal no ha pogut ser detectada de forma real, per manca d'obtenció de dades, les quals es remeten a l'any 2001, i a la vegada considero que no són un bon material per poder fer un anàlisi de qualitat. No existeix cap font que hi hagi establert una mostra de la població juvenil del municipi de Caldes posterior a l'any 2001.

Les dades obtingudes de la participació de joves en entitats culturals de la vila no poden ser tingudes en compte, donat que no estan presentades en un

registre oficial i en alguns casos no hi ha informació sobre el nombre de joves que hi participen.

A l'actualitat encara no s'ha realitzat l'avaluació de l'actual pla de joventut que s'està implementant i per aquest motiu, no es pot aportar a l'anàlisi de la realitat municipal el impacte que han tingut les polítiques públiques de joventut vigents a la vila.

Com anàlisi subjectiu que pugui extreure de les dades que he presentat en aquest anàlisi de la realitat municipal és que Caldes de Montbui és una població típica, la qual es troba situada dins de les mitjanes de la comarca i Catalunya en relació a les taxes d'atur i nivells educatius, en les qual segueix les mateixes tendències de les variables que he aportat al llarg del treball.

A la vila de Caldes no hi ha detectat un clar conflicte social que hagi de ser introduït urgentment en les agendes polítiques, però aquest fet no suposa que s'hagin d'abandonar les polítiques de foment, prevenció o educació juvenils. Les promeses electorals del partit guanyador de les eleccions municipals no haurien de ser implementades fins a conèixer la realitat municipal per saber si aquestes són necessàries o no, per els joves calderins.

Per establir una realitat municipal verídica i objectiva és necessari la renovació i creació de dades actuals que mostrin una imatge dels joves de la vila de Caldes. Aquest estudi ajudarà els professionals a poder fer una valoració dels punts forts i febles de les polítiques públiques de joventut que s'estan portant a terme, i a l'hora també podran ajustar més les necessitats que es vagin presentant en el context immediat.

7. CONCLUSIONS

Arribats aquest punt del treball m'agradaria poder fer unes conclusions per poder destacar aquells aspectes més rellevants sobre el meu treball.

Així doncs, en aquest apartat donaré resposta a la pregunta plantejada prèviament: *Que són els Plans Municipals de Joventut?*.

Els Plans Municipals de Joventut són una eina per a que els municipis puguin desenvolupar polítiques públiques pels adolescents de la vila durant un període de temps determinat. Aquests plans estableixen unes pautes per diagnosticar les necessitats i interessos que presenta aquesta població, i així poder aplicar accions que donin resposta per poder millorar aquestes mancances detectades en un inici. Per tant, és important que abans de dissenyar el pla es tinguin en compte aspectes rellevants i sobretot de urgència social, per poder fer una gestió eficaç i eficient dels recursos que s'inverteixin en el pla.

Una de les característiques a destacar dels Plans és que siguin flexibles i participatius tant a nivell polític, a nivell d'entitats, els actors juvenils, etc., d'aquesta manera quants més representats directes a l'hora de elaborar el pla, els actors se'l sentiran propi i no el viuran com una proposta aliena. Així doncs, la resposta que obtindrà el pla serà molt més adequat.

La flexibilitat dels plans de joventut permet entre altres coses, que el pla s'adapti i s'adeqüi a les necessitats que van sorgint durant la posada en pràctica, i d'aquesta manera els mateixos protagonistes encarregats d'elaborar el pla prèviament siguin capaços de detectar possibles mancances o errors comesos durant la implementació. Aquest fet enriqueix i aproxima a la població juvenil a participar en plans, donat que aquests s'adeqüen a les necessitats socials de la vila.

Com he mostrat a l'apartat de la trajectòria de les polítiques de joventut, la tipologia i els objectius dels plans han anat canviant al llarg del temps. Actualment, trobem que la tipologia de plans que s'apliquen s'anomena de transformació.

Aquesta tipologia és caracteritzada per entendre els joves com una població complexa, i les accions que vol realitzar el pla no estan destinades a la totalitat de la població juvenil, sinó que actua per transformar la realitat social en conflicte o l'entorn que es vol modificar d'una població determinada. La manera que té per classificar les actuacions són segons la urgència social de les necessitats que presenta la població. Aquest tipus de plans permet donar resposta als conflictes inserits en l'agenda política del municipi.

Pel que fa les competències, la Unió Europea realitza l'estratègia de joventut 2010-2018, la qual es compon de diferents polítiques públiques com són: educació, treball, salut, participació juvenil, activitats de voluntariat i cultura. Una de les principals polítiques de joventut de la Unió Europea més conegudes és el programa Erasmus, el qual permet els joves universitaris que ho desitgin poder fer estades en altres centres educatius d'estats membres de la Unió Europea.

La Unió Europea, mitjançant la coordinació de les polítiques de joventut, col·labora, facilita i fomenta oferir més oportunitats i en condicions d'igualtat pels joves, en educació i en el mercat de treball, i d'aquesta manera promouen a animar el joves a participar activament en la societat europea.

La competència de joventut a Espanya està establerta a l'article 48 de la Constitució la qual estipula: "els poders públics han de promoure les condicions per a la participació lliure i eficaç de la joventut en el desenvolupament polític, social, econòmic i cultural", però aquesta no està atribuïda a l'Estat, per aquest motiu Catalunya ha regulat en l'article 142 de l'Estatut, i defineix la competència exclusiva en matèria de joventut de la Generalitat de Catalunya.

El principal problema que ens trobem en la realització d'actuacions en matèria de polítiques públiques de joventut es que no són una actuació prioritària per als Govern de la Generalitat o Municipis, donat que com he mostrat en l'evolució històrica les polítiques de joventut tenen major capacitat de recursos en èpoques de bonança econòmica en les quals es destinen majors partides pressupostaries. En temps de crisi econòmica i augment de les necessitats i prestacions socials les polítiques de joventut pateixen greus retallades per ser enteses com polítiques públiques secundaries.

Una barrera que es troben els municipis per al desenvolupament de les polítiques públiques de joventut o els plans, és la modificació de la Llei de bases del règim local 7/1985 de 2 d'abril que va realitzar la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL). La LRSAL estableix en l'article 1: *"Les disposicions d'aquesta llei són d'aplicació a totes les comunitats autònomes, sense perjudici de les seves competències exclusives en matèria de règim local assumides en els seus*

estatuts d'autonomia, en el marc de la normativa bàsica estatal i amb estricta subjecció als principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i racionalització de les estructures administratives” el qual suposa un obstacle més per a l'habilitació de recursos destinats a les polítiques de joventut, donat que en cas de no complir els requisits de sostenibilitat financera els municipis només podran dur a terme la realització de les competències pròpies que els hi atribueix la Llei 7/1985 de Bases del Regim Local. Per aquest motiu hi ha la possibilitat que els municipis que no compleixin els requisits pressupostaris i de dèficit establerts, no puguin dur a terme accions municipals en l'àmbit de joventut, o aquestes siguin molt limitades per la falta de recursos que no podran realitzar les actuacions en matèria de joventut que estableix la Llei 33/2010 de Polítiques de Joventut les quals són:

- L'elaboració de plans locals en matèria de joventut.
- Detecció i estudi de les necessitats en matèria de joventut dins llur àmbit territorial.
- Promoció de l'emancipació de les persones joves en el municipi i d'acord amb el marc competencial.
- Promoció de la participació juvenil i la creació de consells locals de joventut en l'àmbit territorial municipal.
- Creació dels serveis necessaris per a l'execució de les polítiques de joventut municipal.
- Gestió de les polítiques de joventut conseqüents de convenis o altres instruments de col·laboració que subscriuguin amb la Generalitat.
- Col·laboració amb l'Administració de la Generalitat o òrgans supramunicipals en l'elaboració d'estudis i anàlisis per detectar les necessitats juvenils en el territori.

Per realitzar l'elaboració de Plans municipals de Joventut, l'Administració municipal fa ús de la planificació. Com he mostrat en el treball hi ha autors que defineixen la planificació com una potestat i uns altres com una activitat de l'Administració Pública.

Com he mostrat anteriorment, l'article 8.1 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya estableix la planificació com una potestat de les entitats locals catalanes. Amb la qual comprenc que aquesta potestat fa referència als plans generals urbanístics, plans de protecció ambiental, plans de gestió de residus, entre altres, en els quals hi trobem una diferència de posicionament entre els subjectes (Administradors i Administrats) i una posició de supremacia de l'Administració i l'existència d'un vincle jurídic de subjecció dels actes dictats.

Els plans de joventut municipals és diferencien pel seu caràcter no obligatori i voluntari de participació. Els plans si que van destinats a tenir un impacte sobre la totalitat de la població juvenil del municipi, però no hi ha un supòsit d'obligació de compliment d'una determinada activitat, en la qual tampoc hi ha una supremacia de la posició de l'administració pública envers els administrats. Per aquests motius, considero que els Plans Municipals de Joventut són realitzats mitjançant l'activitat de planificació de les Administracions Públiques municipals.

Per finalitzar les conclusions m'agradaria compartir les dificultats amb les quals m'he trobat per realitzar un anàlisi de la realitat municipal de la vila de Caldes de Montbui. Això m'hagués aportat poder aplicar conceptes teòrics a la pràctica. Però no ha estat possible perquè les dades oficials actuals que necessitava per conèixer la realitat juvenil calderina són molt antiquades, i per tant no són una mostra representativa.

Un dels objectius que volia aconseguir realitzant aquest anàlisi de la realitat municipal juvenil, era veure l'impacte que tenia l'actual Pla Municipal de Joventut sobre aquesta població, donat que existeix una voluntat per part de l'Ajuntament de voler crear un nou Pla. L'actual Pla vigent va ser creat l'any 2008 i volia tenir una durada de quatre anys, però s'ha prorrogat per manca de recursos.

Per tant, concloc que hi ha una necessitat urgent de crear nous indicadors i actualitzar les bases de dades que permetin avaluar l'impacte que ha tingut l'actual Pla Municipal de Joventut de Caldes de Montbui i quina és la realitat

juvenil del municipi, per establir les premisses i necessitats que haurà de tenir en compte si es realitza en un futur un Pla nou.

8. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

8.1. Bibliografia

- Agència Catalana de la Joventut (2011). *Guia per elaborar la diagnosi del pla local de joventut*. Generalitat de Catalunya: Agència Catalana de la Joventut. [En línia] http://ejoventut.gencat.cat/web/.content/e-joventut/recursos/tipus_de_rekurs/documentacio/arxiu/document/guia_diagnosi_plj.pdf
- Aguilar, Luis F.(2012) Política Pública: una mirada al presente y al futuro. *Revista Opera*, nº12, pp. 31 – 61.
- Arnáez Arce, Vega María (2014). Planificación participativa y actuación de las Administraciones Públicas. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, pp. 369- 386.
- Bayona, T. *et al.* (1991). L'ordenació territorial i les polítiques de joventut a Catalunya: Ponències i debats del col·loqui celebrat a Barcelona. Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia (ed.). Barcelona: Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia.
- Benedicto, J. *et al.* (2010). Seminari de Polítiques Públiques de Ciutadania i Joventut. Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona. Barcelona
- Cosculluela Montaner, L. (2009). *Manual de derecho administrativo: Tomo I* (20 edición). Pamplona: Civitas.
- Direcció General de Joventut (2011). *En temps de crisi...Polítiques de Joventut?: Jornades de Formació per a responsables polítics de joventut*. Formació en polítiques de joventut
- Domingo Comas, Arnau (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática (1ª edición)*Madrid: Instituto de la Juventud.
- Esquerra Republicana de Catalunya de Caldes de Montbui (2015). Programa eleccions municipals 2015. Caldes de Montbui
- Esteve Pardo, J. (2013). *Lecciones de Derecho Administrativo* (3

- edición). Madrid: Marcial Pons.
- Grau Creus, Mireia. (2011) .*Les polítiques públiques: l'objecte d'estudi i la seva anàlisi*. Barcelona: FUOC.
 - Harguindéguy, Jean – Baptiste (2015).*Análisis de Políticas Públicas*.(2 edició).Madrid: Tecnos.
 - Herrera Gómez, Manuel i Trinidad Requena, Antonio (2002). La planificación como proceso social. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº25, pp. 61 – 77.
 - Hoppe, Werner (1993). Planificación. *Documentación Administrativa*, nº 235-236, pp. 163– 247
 - Iglesias Alonso, Ángel (2010). La Planificación Estratégica como instrumento de gestión pública en el gobierno local: Análisis de caso. *Cuadernos de Gestión*, vol. 10, (nº1), pp. 101 – 120.
 - Jordana de Pozas, Luis (1948). Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos* ,nº48, pp. 41 - 54
 - Jordana de Pozas, Luis. El problema de los fines de la actividad administrativa. Texto de la ponencia presentada al seminario sobre Problemas actuales de la Administración Pública, del Instituto de Estudios Políticos, en la sesión del día 16 de febrero de 1951. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2111862.pdf>
 - Martin Castro, Maria Belen (2000). *Políticas de Juventud en España: Aspectos institucionales y competencias en un gobierno multinivel*. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (25), pp. 111 – 136.
 - Observatori Català de la Joventut (2011). *Orientacions per a l'elaboració d'un pla local de joventut*. Generalitat de Catalunya: Departament de Benestar Social i Família. [En línia] http://ejoventut.gencat.cat/web/.content/e-joventut/recursos/tipus_de_rekurs/documentacio/arxiu/document/orientacions_elaboracio_pla_local_joventut.pdf
 - Pallares, Francesc (1988). Las políticas públicas: El sistema política en acción. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 62, pp. 141 – 162.
 - Seminari Polítiques Públiques de Ciutadania i Joventut de la Diputació

de Barcelona de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania. Oficina del Pla Jove. Gener – Juny 2010.

- Soler Masó, Pere i Planas Lladó, Anna. (2012) *Una propuesta de evaluación de las políticas públicas de juventud. El SIAPJoven: sistema de indicadores para la evaluación de políticas municipales de juventud*. Instituto de investigación Educativa, Universidad de Gerona.
- Trayter Jiménez, Joan Mauel (2013). *Derecho administrativo: parte general* (1 edició). Barcelona: Atelier.
- Vadrí i Fortuny, M. Teresa (1997). Planificación territorial, urbanística y ambiental: La planificación de residuos en Catalunya. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº48, pp. 333 – 351.
- Vivancos Delgado, José María (2010). El organigrama en la planificación estratégica de las corporaciones locales. *Revista Cemci*, nº7. En línia: <http://revista.cemci.org/numero-7/doc2.php>

8.2. Webgrafia

- Comisión Europea(s.d.). Apoyo a las medidas en el ámbito de juventud en Europa. Recuperat de http://ec.europa.eu/youth/policy/youth_strategy/index_es.htm
- Enciclopèdia Jurídica (2014). Plan General de Ordenación Urbana. Recuperat de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/plan-general-de-ordenacion-urbana-pgou/plan-general-de-ordenacion-urbana-pgou.htm>
- Escola d'Administració Pública de Catalunya (s.d.). L'evolució de les polítiques de joventut en el marc local. Recuperat de http://virtual.eapc.cat/file.php/1/continguts_cursos_EAPC/Joventut/040_evolucio/043_evopoljovloc.html
- Institut d'Estadística de Catalunya (s.d.). Atur registrat per sexe i grups d'edat, Març 2008. Recuperat de <http://www.idescat.cat/economia/inec?tc=3&id=0607&lang=es&dt=200803&x=9&y=9>
- Institut d'Estadística de Catalunya (s.d.). Atur registrat per sexe i grups d'edat, Març 2016. Recuperat de <http://www.idescat.cat/economia/inec?tc=3&id=0607&lang=es&dt=201603&x=4&y=11>
- Institut d'Estadística de Catalunya (s.d.). El Municipi en xifres, Vallés Oriental, Caldes de Montbui. Recuperat de <http://www.idescat.cat/emex/?id=080333&lang=es#h4>
- Unión Europea (última actualización 25/09/2015). Tratados de la UE. Recuperat de http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_es.htm

- Universidad Nacional Autónoma de México
http://dgapa.unam.mx/html/quienesomos/03_aguilar-.html