



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 4 / 1 9 9 4

La Laguna, a 17 de junio de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con una *Proposición de Ley de Iniciativa Popular, del Consejo de la Juventud de Canarias, previsto en el artículo 5, apartado 2. de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular (EXP. 26/1994 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente Dictamen, solicitado preceptivamente por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias al amparo de lo previsto en el art. 10.7 de la Ley 4/84, del Consejo Consultivo, en relación con el art. 5.2 de la Ley 10/86, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular, tendrá por objeto determinar si la Proposición de Ley, de iniciativa popular, del Consejo de la Juventud de Canarias, presentada ante el Parlamento autonómico por la Comisión Promotora constituida al efecto (art. 4 de la Ley 10/86), es conforme al Estatuto de Autonomía y al resto del Ordenamiento jurídico que resulte de aplicación.

La materia objeto de la Proposición de Ley que se analiza ha sido regulada por el Estado y distintas Comunidades Autónomas. En efecto, la Ley 18/83, de 16 de noviembre, dispuso la creación del Consejo de la Juventud de España. Por su parte, las Comunidades Autónomas han dictado leyes territoriales de creación de órganos de similar carácter, pudiendo citarse, entre otras, a las Comunidades de Castilla y León (5/10/1984); Murcia (26/9/1984); Cataluña (28/6/1985); Aragón (28/3/1985); Islas Baleares (28/3/1985); Cantabria (17/5/1985); Extremadura (24/1/1985); Andalucía (27/12/85); La Rioja (5/3/1986); Castilla La Mancha (16/4/1986); Madrid (4/12/1986); Galicia (8/5/1987) y Comunidad Autónoma Valenciana (26/12/1989).

* **PONENTE:** Sr. Plata Medina.

II

Tal como exige el art. 2.1 de la Ley 10/86, la Proposición versa sobre materia de competencia de la Comunidad Autónoma canaria. En este sentido, la misma ostenta competencia de desarrollo legislativo en relación con el régimen jurídico de la Administración canaria en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca (art. 32.2 EACan). Por lo que se refiere a la competencia funcional o material, el art. 29.9 EACan reconoce a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de fomento de la cultura, para cuyo efectivo ejercicio el Real Decreto 2.798/82, de 12 de agosto, transfirió las competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de cultura y, entre ellas, las competencias sobre fomento de la cooperación juvenil y de la participación de la juventud en la vida social, así como el apoyo al desarrollo de la actividad asociativa juvenil en el territorio de la Comunidad Autónoma (Anexo I.B).

Por otra parte, la Proposición no afecta al resto de las materias excluidas de la iniciativa popular por el citado art. 2 de la Ley 10/86, singularmente en lo que se refiere a la "organización institucional" de la Comunidad Autónoma canaria, pues, como ya ha sido señalado por este Consejo en su Dictamen 4/87, de 16 de marzo, no cabe entender la expresión "organización institucional" como definitoria de todo el entramado orgánico de la CAC, sino que se refiere únicamente a aquellos organismos fundamentales o de relevancia estatutaria de la Comunidad, es decir, los denominados estatutaria y constitucionalmente "instituciones de autogobierno" en sentido estricto.

III

1. Antes de pasar a analizar la concreta Proposición, debe hacerse constar que dentro del marco organizativo de la Comunidad Autónoma de Canarias ya se encuentra creado, por medio del Decreto 21/85, de 18 de enero, el Consejo de la Juventud de Canarias como órgano de asesoramiento y coordinación en materia de juventud (art. 1), adscrito actualmente a la Consejería de Asuntos Sociales (disposición adicional quinta del Decreto 147/91, de 17 de julio, de reestructuración de la Administración autonómica) y que, precisamente, viene desempeñando las funciones que la Proposición asigna al nuevo Consejo; entre ellas, la elaboración de informes sobre materias relacionadas con la juventud (art. 2.b), el fomento del asociacionismo juvenil (art. 2.e) y de la comunicación, relación e intercambio entre

las distintas asociaciones juveniles de la Comunidad (art. 2.f), así como la representación de la juventud canaria en los organismos nacionales no gubernamentales específicos de o para la juventud (art. 2.g).

La Proposición de Ley de referencia, en su disposición "derogativa" expresamente establece la derogación del Decreto 21/85, si bien no explica en su exposición de motivos las razones que justifican la supresión de este órgano que, como se ha dicho, cumple las mismas funciones y fines que las previstas desempeñar por el que se pretende crear, que presenta igualmente la misma composición, de base asociativa, si bien con una naturaleza jurídica diferente.

Por otra parte, conviene precisar que la creación de todo nuevo órgano exige un estudio económico en el que se analicen los costes que producirá su implantación, si bien es cierto que este estudio de carácter económico habrá de hacerse ligado al principio de eficacia.

2. Entrando ya en la Proposición de Ley objeto de este Dictamen, conviene resaltar, ante todo, que si bien aparece titulada como ya ha sido señalado, sin embargo no tiene por único objeto la creación del Consejo de Juventud de Canarias, puesto que también crea los Consejos Territoriales de Juventud (en clara analogía con la regulación de la Comunidad valenciana en la materia, contenida en la Ley 8/89, de 26 de diciembre, de Participación Juvenil), clasificados en Consejos Locales y Consejos Insulares, ostentando todos ellos la misma naturaleza que aquél y creados para el cumplimiento de los mismos fines en sus respectivos ámbitos territoriales. Es decir, la Proposición pretende la creación, en el seno de la Administración autonómica, de varios entes para el cumplimiento de los mismos fines y, se supone -puesto que la Proposición guarda silencio- de aquellas funciones del Consejo regional que puedan ser ejercidas dentro del respectivo ámbito territorial, otorgando además al Consejo de la Juventud de Canarias el carácter de interlocutor válido, no sólo ante la Administración Autonómica, sino ante el resto de las Instituciones Públicas, con lo que se produce un solapamiento de atribuciones en relación con los Consejos Territoriales, sin olvidar que este Consejo podría desarrollar esas funciones en los ámbitos insular y municipal. Procede plantear aquí, no ya desde el punto de vista de la oportunidad o conveniencia de la solución propuesta -sobre cuya valoración no puede pronunciarse este Consejo, art. 3.2 de la Ley 4/84- si este despliegue

organizativo responde al principio de economía que debe presidir la organización administrativa, pues se crean con cargo a los Presupuestos de la Comunidad (al margen del resto de los recursos que se señalan en el art. 14.1) un número considerable de entes de igual naturaleza, participando incluso unos en otros, ya que los Consejos Locales podrán integrarse en los Consejos Insulares respectivos (art. 21.a) y éstos, a su vez, en el Consejo Regional (art. 4.1.e).

3. En relación con la naturaleza del Consejo de la Juventud de Canarias, la Proposición, que reproduce en este punto la legislación estatal en la materia (Ley 18/83, de 16 de noviembre), al igual que lo hacen la mayoría de las Comunidades Autónomas, pretende crear un ente caracterizado por una marcada independencia frente a un posible control por parte del Gobierno autonómico. Los datos a tener en cuenta para tratar de definir al Consejo son: el art. 1 de la Proposición lo configura como el máximo órgano regional de representación de las organizaciones juveniles canarias, constituyéndose en "entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines", sin que se adscriba a ninguna Consejería (el art. 1.2 sólo establece que se relacionará con el Gobierno de Canarias a través de la Consejería de la Presidencia, que, en puridad, habría de ser la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, dado que es la competente en materia de juventud) y quedando expresamente exceptuado de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas y de la normativa en materia de Administración institucional de la Comunidad Autónoma (art. 15.2). Además, en la composición de los órganos del Consejo no figuran representantes de la propia Comunidad y sólo podrá asistir a las reuniones de los órganos colegiados del Consejo, con voz pero sin voto, un representante de la Consejería de la Presidencia y, con carácter temporal, en las mismas condiciones y a propuesta de cualquier órgano de aquél, podrán incorporarse representantes de las distintas áreas de la Administración Pública (art. 9.2). Tampoco la Comunidad ostenta competencia en relación con la elección y cese de los cargos directivos, que compete a la propia Asamblea General, aunque la Proposición guarda silencio sobre su nombramiento. Otro dato relevante en la configuración del órgano es que el art. 8.f) otorga competencia a aquélla para la aprobación del presupuesto del Consejo. Por lo demás, el régimen de éste se adecua al régimen jurídico público, como se evidencia en la configuración del régimen de recursos contra sus actos (art. 15.1) y en el régimen de exenciones y bonificaciones tributarias (art. 14.2). En todo caso, la lectura del artículo 1 de la Proposición de Ley, que concibe al Consejo de la Juventud como entidad de Derecho público con

personalidad jurídica propia y con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, expresa claramente la voluntad del Legislador de investir al Consejo de la Juventud del dato formal de la personalidad jurídica, como centro de imputación de relaciones jurídicas y con personalidad jurídica separada de la personalidad de la que disfruta la Administración matriz, técnica organizativa que persigue crear autonomías funcionales o de gestión. En todo caso, conviene señalar que el artículo 2.2 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que "Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, tendrán, asimismo, la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación". Como consecuencia de ello, en cuanto tales Administraciones Públicas, están necesariamente sometidas al Derecho Administrativo, cuyos principios generales resultarán para ellas inexcusables, mucho más si los mismos resultan o son deducibles de principios constitucionales. En dicho sentido, un poder público tiene expresamente proscrita la actuación arbitraria (art. 9.3 CE), porque tiene la obligación de promover que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas (art. 9.2); porque les vinculan todos los derechos y libertades (art. 53.1); porque están sometidos al Derecho presupuestario (art. 134.2, CE) -con las singularidades que se especifican en el apartado siguiente- y a la censura del Tribunal de Cuentas (art. 136, CE); porque manejan fondos públicos además de ajenos, porque están obligados a la objetividad, a la imparcialidad, a servir los intereses generales (art. 103.1, CE); y porque han de someterse a ciertos principios del procedimiento administrativo (art. 105) y al control judicial de su actuación y de los fines que la justifican (art. 106.1).

Desde el punto de vista presupuestario, la Ley de la Hacienda Pública canaria sólo regula los organismos autónomos y empresas públicas, pero no contempla otras posibilidades organizativas. Por ello, resulta de aplicación, dentro de la clasificación efectuada por los arts 4 y siguientes de la Ley General Presupuestaria, lo dispuesto en el art. 6.5 para "el resto de los entes del sector público"; es decir, los que no tengan carácter de organismo autónomo ni de sociedades estatales. A tenor del citado precepto, estos entes se regirán por su normativa específica, aunque, en todo caso,

les será de aplicación las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que expresamente se refieran a los mismos y, con carácter supletorio, las relativas a materias no reguladas en sus normas específicas.

Por lo que se refiere a las primeras- normativa específica- el art. 50.d) declara integrados en los Presupuestos generales del Estado (Comunidad Autónoma) el presupuesto del resto de entes del sector público a que se refiere el art. 6.5 y el art. 54, regla primera, establece la obligación de estos entes de remitir al Ministerio de Economía y Hacienda (Consejería de Hacienda) su anteproyecto de presupuesto. Por ello, la Proposición de Ley no se ajusta a dicho precepto cuando atribuye a la Asamblea General la facultad de aprobar el presupuesto (art. 8. f). En relación con la rendición de cuentas, la Proposición no establece nada, si bien otorga a la Asamblea la facultad de aprobar el estado de cuentas, que, en todo caso, habrá de corresponder a un órgano externo al propio centro de gasto; por ello, resulta de aplicación la normativa general sobre la materia (el art. 17.3 de la Ley de la Hacienda Pública canaria, que regula la rendición de cuentas con carácter general).

Finalmente, la Proposición presenta una laguna en relación con el personal que haya de ser adscrito al Consejo, al no especificar los medios personales necesarios para el cumplimiento de sus fines ni el carácter del vínculo que, en su caso, deba tener el mismo con el propio Consejo.

Por lo que se refiere a los Consejos Territoriales, el art. 16.1 los define como entidades de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, declarando en su número 4 que su régimen jurídico será el establecido para el Consejo de la Juventud de Canarias.

Procede reiterar aquí lo ya señalado anteriormente en relación con la especial necesidad de que la forma organizativa del organismo que se cree resulte la más adecuada a los fines públicos que se persiguen. Los Consejos que se pretenden crear siguen teniendo el mismo carácter asesor y de coordinación que el actualmente existente, sin que, por lo demás, la participación del sector social implicado, que puede articularse de muy variadas formas, que van desde la audiencia a los interesados hasta la creación de órganos asesores, justifique por sí misma la creación de entidades como las pretendidas.

IV

1. En relación con la composición orgánica del Consejo de la Juventud de Canarias, el art. 6 de la Proposición establece cuatro órganos colegiados: la Asamblea General, la Junta de Portavoces, la Comisión Permanente y las Comisiones Especializadas. A todos ellos se les asignan funciones determinadas, con excepción de la Junta de Portavoces (constituida por la Comisión Permanente y un representante por cada una de las diferentes organizaciones y entidades que integran el Consejo) cuya configuración por la Proposición se realiza de forma vaga pues se define como " el máximo órgano del Consejo de la Juventud entre Asamblea y Asamblea" y no se le señalan funciones, sino que se dejan a la determinación reglamentaria. De la propia regulación parece tratarse de un órgano vacío de funciones (que se reúne cada seis meses o cuando lo solicite la Comisión Permanente) ya que a la Asamblea General le corresponden las funciones decisorias (definición de las líneas de actuación del Consejo, nombramiento de los miembros de la Comisión Permanente, creación de las Comisiones Especializadas y competencias en el orden presupuestario, contable y de supervisión y control) y a la Comisión Permanente las funciones de dirección y coordinación, así como la ejecución de los acuerdos de la Asamblea General y la gestión ordinaria del Consejo. La Proposición, por tanto, debiera definir qué competencias ostenta este órgano, sin realizar una remisión genérica al Reglamento.

Por otra parte, en la configuración de este conjunto orgánico no se ha previsto la asignación de las facultades de representación del Consejo a un órgano determinado.

2. El art. 15 de la Proposición, titulado "De los contencioso-administrativos" contiene dos apartados que debieran constituir dos preceptos diferentes, toda vez que regulan cuestiones dispares, como son el régimen de recursos y la no aplicación de determinada normativa al Consejo de Juventud. Ya hemos hecho referencia a esta segunda cuestión al plantear la naturaleza jurídica del organismo que se pretende crear. Por lo que respecta al régimen de recursos, el apartado primero de este artículo declara que los actos emanados por los órganos del Consejo agotan la vía administrativa, siendo directamente recurribles en vía contencioso- administrativa. Ahora bien, habida cuenta de las funciones que el art. 3 de la Proposición otorga al Consejo de la Juventud, que son esencialmente de representación, participación en organismos consultivos y, finalmente, elaboración de informes y estudios, no resulta

fácil imaginar muchas actuaciones de tal carácter que puedan ser fiscalizadas por la jurisdicción contencioso-administrativa. Precisamente la exposición de motivos de la Proposición de Ley pone el acento en la conveniencia de que, para la elaboración de la política juvenil autonómica, cuente con la asistencia y asesoramiento de un Consejo integrado por jóvenes, asignándole en consecuencia la función de proponer medidas y formular sugerencias a la Administración. No obstante ello, cabría plantearse si, para el cumplimiento del fin determinado en el art. 2.b)- "fomentar el asociacionismo juvenil (...) prestando el apoyo asistencial que le fuere requerido, sin perjuicio de las competencias de la Administración Autónoma"-se podría considerar que el Consejo ostenta, dentro de las potestades de fomento, la del otorgamiento de subvenciones,- extremo sobre el que la Proposición guarda silencio y que en la actual normativa autonómica (Orden de 28 de enero de 1987) compete al Consejero de Sanidad y Asuntos Sociales a propuesta de una Comisión evaluadora de las solicitudes, constituida por dos funcionarios de la Dirección General de la Juventud y dos representantes del Consejo de la Juventud de Canarias- ya que en caso de considerar que, efectivamente, ostenta el Consejo tal competencia, obviamente sus actuaciones en la materia serían fiscalizables ante aquella jurisdicción.

3. La Proposición de Ley en varios de sus artículos hace una remisión al desarrollo de la Ley a través de un Reglamento de Régimen Interno, cuya aprobación compete al Gobierno autonómico (disposición adicional primera). Al mismo tiempo, la disposición final primera autoriza a aquél a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la Ley. Se observa en el articulado cierta confusión entre lo que debe constituir un Reglamento de desarrollo y una norma destinada a regular el funcionamiento interno de un organismo, de tal forma que determinadas cuestiones que la Proposición remite a una norma de esta naturaleza habrían de ser determinadas bien en la propia Ley, bien en un Reglamento de desarrollo. Es el caso de lo preceptuado en el art. 4.1.a).2, según el cual la implantación territorial y número de socios necesarios de las asociaciones, federaciones y confederaciones para poder ser miembro del Consejo se determinará en el Reglamento de Régimen Interno; lo mismo ocurre en el art. 4.1.d).2, en relación con las Federaciones y Confederaciones de Alumnos y en el apartado 2 de ese mismo artículo con respecto a los miembros observadores; es decir, cuestiones todas que, por ser referidas a la propia composición del Consejo, exceden del marco de la organización meramente interna. Finalmente, puede mantenerse la misma consideración en relación con lo preceptuado en el art. 14.1.a); relativo a las cuotas que habrán de abonar los

miembros y en el art. 18.1.a), relativo al procedimiento de reconocimiento de los Consejos Territoriales por los Ayuntamientos y Cabildos, que habrá de ser determinado por el Reglamento de Régimen Interno.

Por lo que afecta a la propuesta de este Reglamento, se observa una contradicción entre lo preceptuado por la citada disposición adicional primera y el art. 8.d), toda vez que en éste se concede la competencia para aprobar la propuesta y elevarla al Consejo de Gobierno a la Asamblea General, mientras que en la disposición adicional compete a la Comisión Permanente, previo informe favorable de la Asamblea, su elevación al Gobierno para su aprobación definitiva.

4. La disposición transitoria dispone un plazo de seis meses para que los Consejos Territoriales adecúen sus normas de funcionamiento interno a las disposiciones de la Ley, olvidando que la Ley no contiene ninguna norma de este tipo, sino que se remite al desarrollo reglamentario.

Por otra parte, la norma parece partir de la previa existencia de estos Consejos Territoriales, por lo que procede volver a plantear la necesidad de su nueva creación por esta Ley.

C O N C L U S I Ó N

La Proposición de Ley sometida a la consideración de este Consejo ha respetado los límites señalados por la Ley 10/86, de 11 de diciembre, de iniciativa Legislativa Popular, para el ejercicio de iniciativas de tal naturaleza. No obstante, se efectúan a la misma, en los Fundamentos III y IV diverso género de observaciones, tanto de carácter general, como puntuales al articulado.