



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 / 1 9 9 5

La Laguna, a 3 de febrero de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Anteproyecto de Ley de creación del Instituto de la Juventud de Canarias (EXP. 1/1995 ATP)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente Dictamen es la solicitud de parecer recabado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el Anteproyecto de Ley de creación del Instituto de la Juventud de Canarias (IJC) debiendo analizarse la adecuación técnico-jurídica del mismo a las determinaciones de la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EAC) y del resto del Ordenamiento jurídico aplicable, constituido básicamente por la Ley de Entidades Estatales Autónomas (LEEA), de 26 de diciembre de 1958, la Ley General Presupuestaria (LGP), cuyo Texto refundido fue aprobado por RD Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre, así como por la Ley Autonómica 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LHPC).

II

En relación con la competencia de esta institución para la emisión del Dictamen solicitado y al carácter del mismo, hemos de señalar, en concordancia con anteriores pronunciamientos (DDCC 13, 14, 19/1991, 6/1992 y 5/1993) que la misma se funda en el art. 10.3 d) de la Ley 4/1984, del Consejo Consultivo de Canarias, de donde deriva su preceptividad, al afectar la creación de un organismo como el pretendido al régimen jurídico de la Administración autonómica, más concretamente a la

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

organización administrativa y sus funciones, que se ven afectadas por el Anteproyecto que se dictamina, pues si hasta ahora aquélla se articulaba centralizadamente y éstas se ejercían directamente, a través de la norma que se analiza la Comunidad manifiesta su voluntad de que los servicios afectados se articulen a través de un Organismo autónomo.

Por lo que se refiere a la documentación obrante en el expediente, el Anteproyecto de Ley ha venido acompañado, en cumplimiento de lo previsto en los arts. 43 y 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma (LGAPC), por la exposición de motivos y el Informe de la Secretaría General Técnica correspondiente sobre el acierto y oportunidad de la norma proyectada. Asimismo, consta en el expediente una Memoria sobre la misma y los Informes del Servicio Jurídico (art. 20.f del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento), de la Intervención General y de la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público, en los que se señala que la creación del Instituto no supone incremento del gasto público.

III

En relación con la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) para la creación del IJC, ésta se fundamenta, en primer lugar, en el art. 29.1 EAC, que otorga a la CAC como fiel reflejo de su potestad autoorganizatoria, competencia exclusiva en la Organización, régimen y funcionamiento de sus Instituciones de autogobierno y de sus Organismos autónomos, competencia que, sin embargo, debe ejercerse "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca". En segundo lugar, por lo que se refiere a la competencia funcional o material, el art. 29.9 EAC reconoce a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de fomento de la cultura, para cuyo efectivo ejercicio el Real Decreto 2.798/1982, de 12 de agosto, transfirió 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). Pueden servir de fundamento además, dadas las funciones que se encomiendan al Instituto, los títulos competenciales relativos a la asistencia social y servicios sociales (29.7, EAC) y al deporte, ocio, esparcimiento y espectáculos (29.15, EAC).

IV

Entrando a analizar el contenido del Anteproyecto, ha de señalarse que de acuerdo con su artículo 1 se crea el IJC como Organismo Autónomo de carácter administrativo, dotándolo consiguientemente de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines tal como requiere el art. 2 LEEA y 4 de la LHPC. El Anteproyecto cumple con los requisitos que para la creación de organismos de esta naturaleza señala el art. 6 LEEA: creación por ley; indicación de las funciones que el organismo debe tener a su cargo, que se relacionan en el art. 2; Consejería a la que debe quedar adscrito, determinada en el art. 1; bases generales de su organización, régimen de acuerdos de sus órganos colegiados y designación de las personas, a que se refiere el art. 9, prescripciones que se efectúan en los arts. 3 y siguientes; bienes y medios económicos que se le asignan para el cumplimiento de sus fines (arts 10 y 11). Además, se contienen prescripciones relativas al personal y al régimen presupuestario, económico-financiero y contable.

Sin embargo, es de señalar que la exposición de motivos del Anteproyecto, a pesar de indicar que se trata de una Entidad de Derecho público de las previstas en el art. 4.2 a) LHPC -organismo autónomo de carácter administrativo- a declara sujeta en su actuación al Ordenamiento jurídico privado, precisión que no se reproduce en el articulado. Aunque la exposición de motivos carece de valor normativo, ello no obsta a que se procure su corrección técnica. Así, al señalar la L.E.E.A. que "los organismos autónomos no podrán realizar funciones que no les estén expresamente asignadas en sus disposiciones fundacionales o en las que en lo sucesivo se dicten para modificarlas, ni dedicar sus fondos a finalidades distintas de las que constituyen el objeto que los mismos tengan asignado por dichas disposiciones" (art. 7) implica que, sin perjuicio de la posibilidad de que, instrumentalmente, actúen sometidos al Derecho privado, lo normal será que se muevan dentro de la órbita del Derecho administrativo, dado que los organismos autónomos se caracterizan por su sometimiento al Derecho Administrativo, tanto desde el punto de vista institucional como por lo que se refiere al régimen jurídico de su actividad. A ello no obsta que los clasificados por el art. 4 LGP y por la LHPC como de carácter comercial, industrial, financiero o análogos presenten ciertas peculiaridades que flexibilizan su régimen contable y presupuestario (arts. 51.2 a; 83 a 86; 100 LGP). En todo caso, la configuración que del Instituto realiza el articulado de la norma proyectada responde

precisamente a la concepción de los organismos autónomos de carácter administrativo, coherente por lo demás con la declaración contenida en su art. 1, pues el régimen de adopción de acuerdos de su órgano colegiado, el Consejo Rector, se somete a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común; su personal se regirá por la normativa contenida en la Ley Territorial 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública, sometidos por tanto al Derecho Público y sin ninguna especialidad en relación al resto de los funcionarios públicos autonómicos y lo mismo puede señalarse por lo que respecta a su régimen presupuestario y gestión financiera, sus bienes y las facultades de contratación.

Por otra parte, y respecto al articulado del Anteproyecto, deben hacerse las siguientes observaciones:

- El Anteproyecto no fija la sede del Instituto, limitándose a señalar su adscripción a la Consejería competente en materia de asuntos sociales.

- En relación con los órganos de representación y gobierno, el art. 3 no configura entre ellos al Presidente, al que sin embargo se hace referencia como miembro del Consejo Rector (art. 5.1 a) y a través del que éste ejerce la representación del Instituto (art. 6.1).

- Por lo que se refiere al Director, el Anteproyecto adolece de una regulación asistemática, toda vez que regula su nombramiento y funciones en el Capítulo II, relativo a los órganos de representación y gobierno y, sin embargo, su situación e incompatibilidades en el referido al personal del Instituto (Capítulo IV, art. 9.3 y 4). Aunque el Anteproyecto no alude directamente a su rango, por aplicación del art. 9 LEEA y dado que ha de ser nombrado por el Gobierno de Canarias (art. 4.1), ha de entenderse que ostenta, al menos, la asimilación correspondiente a Director General, de donde resulta congruente la previsión de los apartados 3 y 4 del art. 9 de la norma proyectada, que declara, el primero, de aplicación la normativa sobre incompatibilidades para los altos cargos y, el segundo, el pase a la situación administrativa de servicios especiales.

- En relación con el patrimonio del Organismo autónomo que pretende crearse, debe entenderse que sólo puede integrarse por los bienes y derechos adquiridos por aquél por los medios admitidos en Derecho, como efectivamente se prevé en el

apartado 1.a) del art. 10. Por ello, este artículo se excede en la configuración patrimonial que realiza en su apartado 1.b) pues los bienes que adscriban al IJC "otras Administraciones públicas o instituciones privadas" (1.b) no pasan a integrar su patrimonio, dado que la adscripción no supone la transferencia de la titularidad de los bienes. En tal sentido, el art. 10 de la LEEA precisa que "los bienes que el Estado adscriba a los Organismos autónomos para el cumplimiento de sus fines conservarán su calificación jurídica originaria. Los Organismos autónomos que reciban dichos bienes no adquieren su propiedad (...)". Y en el supuesto de que "otras Administraciones o instituciones privadas" realizaran un acto susceptible de transmitir la propiedad de aquéllos al Instituto, no resulta necesario prever un supuesto específico en su ley reguladora, pues se encontraría englobado en el apartado 1.a). De igual forma, lo preceptuado en su apartado 2 no aporta ninguna regulación concreta, al ser una mera reproducción de lo preceptuado en el art. 18.2 de la Ley 8/1987, de 28 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma para los bienes de titularidad autonómica que se adscriban al Instituto.

- El Capítulo III (art. 8) del Anteproyecto crea el Consejo de la Juventud de Canarias como órgano consultivo y de asesoramiento del Instituto, relegando a la determinación reglamentaria los criterios de representación y constitución y las formas de participación. Debe observarse ante todo que en el entramado organizativo de la Comunidad existe ya un denominado Consejo de la Juventud, creado a través del Decreto 21/1985, de 18 de enero, que actúa, a tenor del art. 1 del mismo, como órgano de asesoramiento y coordinación en materia de juventud y que se encuentra adscrito a la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales (d. a. 5ª del Decreto 147/1991, de 17 de julio). El Anteproyecto parece proceder, con una marcada indeterminación, a la creación *ex novo* de este órgano, sin que en su exposición de motivos ni en ninguno de los informes que integran el expediente se justifiquen las razones de esta nueva configuración y sin que, en caso de entenderse que el Anteproyecto obliga efectivamente a su instauración, se fije la extinción de aquél o un régimen transitorio de vigencia. En todo caso, esta situación de indeterminación no se produciría en el supuesto de que se hubieran cumplido las previsiones del artículo 43 LGAPC, al establecer que "Figurarán como anexos, cuando proceda, la relación de disposiciones que van a quedar total o parcialmente derogadas (...)". Por lo demás, la regulación del Consejo que realiza el Anteproyecto

resulta marcadamente insuficiente, al limitarse a su definición como órgano consultivo y de asesoramiento, pero sin establecer ni siquiera mínimamente sus funciones ni los criterios generales de composición. Al mismo tiempo, pese a su naturaleza de órgano asesor -y por tanto, en principio, ajeno al Instituto-, en la composición del Consejo Rector figuran como vocales miembros del Consejo de la Juventud, al mismo tiempo que el art. 2.g) atribuye al Instituto la función de fomentar la participación de los jóvenes en la vida social a través del Consejo de la Juventud. Todo ello obliga a una mayor previsión en el texto legal sobre su naturaleza, composición y funciones, así como sobre las relaciones entre uno y otro organismo.

C O N C L U S I O N E S

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencia para aprobar una ley por la que se cree el Instituto de la Juventud de Canarias.

2. No obstante, la regulación proyectada adolece, en su concreción articulada, de las deficiencias señaladas en el Fundamento IV.