



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 172/2002

(Pleno)

La Laguna, a 19 de noviembre de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley Canaria de Juventud (EXP. 136/2002 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Por escrito de 4 de octubre de 2002, la Presidencia del Gobierno solicita, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen preceptivo sobre el *Anteproyecto de Ley Canaria de Juventud*, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de 23 de septiembre de 2002.

El Dictamen ha sido requerido con carácter urgente, en virtud de lo previsto en el art. 20.3 de la citada Ley, motivándose la reducción del plazo para la emisión del parecer de este Consejo en "1º. La conveniencia de que la distribución competencial entre las Administraciones Públicas Canarias que prevé el Anteproyecto en el ámbito material juvenil, sea paralela al nuevo marco de atribuciones establecido por la reciente Ley 8/2001, de 3 de diciembre, de modificación parcial de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias. 2º La exigencia de crear los órganos en el seno de dichas Administraciones, a través de los cuales se canalice la participación de los jóvenes canarios en cuanto la realización de sus demandas constituye una prioridad dentro de los fines generales del interés público de esta Administración. Ambas necesidades deben satisfacerse con la mayor prontitud".

* PONENTE: Sr. Díaz Tejera.

2. Aunque formalmente el documento recibido, como se ha expresado, tiene la condición de anteproyecto de ley, este Consejo ha observado reiteradamente, que de acuerdo con lo previsto en el art. 44.1 Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y en el art. 11.1ª.b) LCC, el objeto del Dictamen a recabar en esta materia no debe ser un Anteproyecto de Ley, sino un Proyecto, con las consecuencias inherentes, en relación con el carácter del instrumento a analizar jurídicamente, el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa del Gobierno y el cumplimiento de la obligación estatutaria y legalmente establecida, en utilidad del propio órgano gubernativo y, en todo caso, del Parlamento por ser el poder estatutario competente para valorar el cumplimiento de dicha disposición y decidir, en su caso, sobre la procedencia de volver a someter de nuevo el instrumento prenormativo a la consideración del Consejo Consultivo.

3. La elaboración del Anteproyecto de Ley se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. En el expediente remitido a este Consejo consta, además del texto del Anteproyecto y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, la Memoria justificativa del Anteproyecto; el Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración pública de la CAC); la Memoria económica; el Informe de la Oficina Presupuestaria departamental (art. 2.2 d) del Decreto 153/1985, en la modificación operada por el Decreto 46/1991, de 25 de marzo); el Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (art. 21.5 del Decreto 338/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda); el Informe del Consejo Económico y Social (art. 4.2.a) de su ley reguladora, Ley 1/1992, de 27 de abril, y 2.2 del Decreto 100/1992) el Informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales (arts. 44 de la Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias); el Informe del Servicio Jurídico (art. 20.f) del Decreto 19/1992, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y funcionamiento) y, finalmente Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 de febrero).

Se ha dado cumplimiento además al trámite de audiencia a los Cabildos Insulares en cumplimiento de lo previsto en el art. 45.2, párrafo 1º, de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas Canarias, modificada por las Leyes 4/1996 y 8/2001. Por lo que se refiere a los Municipios, se ha otorgado este trámite a los mismos a través de la Federación Canaria de Municipios (FECAM).

II

La Ley cuya aprobación se pretende se inserta con carácter prevalente dentro de la competencia exclusiva autonómica en materia de asistencia social y servicios sociales prevista en el art. 30.13 del Estatuto de Autonomía, si bien inciden otros títulos competenciales, como el fomento de la cultura, deporte, ocio y esparcimiento o fundaciones y asociaciones.

La Ley pretende establecer el marco normativo y competencial para el adecuado desarrollo de las políticas juveniles promovidas por las distintas Administraciones públicas y entidades de derecho público y privado en los diversos campos de actuación con el fin de fomentar la participación activa de los jóvenes canarios en la sociedad, potenciar los cauces de acceso al empleo y a la primera vivienda, fomentar el asociacionismo y aquellos otros que igualmente se prevén en el art. 1 del Anteproyecto.

Constituye una medida normativa dirigida a un grupo social, los jóvenes, necesitados de especial atención que justifica la adopción de aquellas políticas. Se trata además de una actuación concreta dentro del marco más genérico de los servicios sociales regulados por la Ley territorial 9/1987, cuyo art. 4.1.c) considera área de actuación la atención y promoción del bienestar de la infancia, la adolescencia y la juventud, con el objetivo de contribuir a su pleno desarrollo personal. Configura además para ello como servicio social especializado el de la juventud, con el objeto señalado en el art. 7.2.b).

III

1. El Título I PL regula las disposiciones generales, definiendo el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación y los principios que han de informar las actuaciones de las Administraciones públicas en materia de juventud.

Esta regulación no presenta reparos de constitucionalidad ni estatutoriedad. No obstante, sí se realiza una observación como cuestión de técnica legislativa al art. 2:

El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley se define en este precepto en torno al concepto de "joven canario", en el que se incluye a los jóvenes que, comprendidos entre los 14 y los 30 años de edad, se encuentren inscritos en el Padrón de Habitantes de algún municipio canario o se trate de ciudadanos

españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en territorio español en Canarias o, finalmente, sean descendientes de ciudadanos españoles inscritos como tales conforme a la legislación estatal sobre nacionalidad, mientras residan en el extranjero.

Este último supuesto, relativo a los descendientes de los ciudadanos españoles, se encuentra deficientemente definido. Del literal del PL se puede entender que los descendientes de cualquier ciudadano español -incluso de los que no hubieran tenido última vecindad en Canarias- nacidos en el extranjero, adquirirían la condición de jóvenes canarios; y ello resulta contradictoria con el objeto de esta Ley (art. 1) y con su ámbito de aplicación (art. 2). En relación con el apartado segundo de este art. se considera procedente su supresión por razones de indeterminación y ubicación asistemática.

2. El Título II PL se destina a la delimitación competencial entre las Administraciones públicas canarias en materia de juventud, determinado las que en cada caso corresponden a la Administración pública de la Comunidad Autónoma, a los Cabildos y a los Ayuntamientos en sus respectivos ámbitos de actuación.

El régimen previsto no plantea reproche alguno, ya que la distribución se realiza por ley y se respeta la autonomía local, de conformidad con la legislación básica de Régimen Local (arts. 2 y 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, LRBRL) y la legislación autonómica en materia de Administraciones públicas (arts. 8.2, 11.b y 57 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias).

No obstante, se realizan las siguientes observaciones:

- Art. 4.2.

En este art. su contenido resulta innecesario toda vez que tales posibilidades de gestión indirecta o directa de las actividades prestacionales las tiene ya la Administración Pública resultando ocioso incorporar tal artículo.

- Art. 5.d).

La asistencia técnica y asesoramiento a las entidades locales prevista en este precepto ha de entenderse sin perjuicio de las similares funciones que los arts. 36.1.b) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)

y 43.1.b) de la Ley 14/1990, atribuyen a los Cabildos con respecto a los Municipios.

- Arts. 5.f) y 6.f).

Supresión, por resultar una atribución propia de los Presidentes de tales Consejos como órganos colegiados que son.

- Art. 5.o).

Este precepto atribuye a la Administración pública de la CAC la función de informar el Plan Canario Joven con carácter previo a su aprobación por el Gobierno de Canarias, así como proponer al titular del Departamento competente en materia de juventud, en su caso, las modificaciones oportunas.

Este precepto presenta una deficiente técnica legislativa, dado que la Administración pública, en general, informa el Plan y propone modificaciones al titular del Departamento citado, también Administración pública. Dada la generalidad de las funciones que en el art. 5 se atribuyen, lo procedente es la inclusión de una norma general sobre la función de elaboración y aprobación del Plan Canario Joven, defiriendo a la regulación del mismo las concretas facultades de elaboración del Plan y de los informes que hayan de recabarse a otros órganos de la Administración autonómica.

- Art. 6.a).

En relación con el Plan Insular Joven, sólo se atribuye al Cabildo su elaboración, haciendo omisión de la aprobación, resultando conveniente distinguir como apartado a) lo atinente al núcleo fundamental de la actividad de los Cabildos cual es la elaboración y aprobación del Plan Insular Joven, dejándose para otro apartado la participación en la elaboración del Plan Canario Joven.

3. Los Títulos III y IV se destinan, respectivamente, a la regulación de la Participación Institucional y de la participación de instituciones privadas y voluntariado.

De acuerdo con el articulado propuesto, se crea el Consejo Canario Joven, configurándose como un órgano colegiado y de participación adscrito a la Consejería competente en la materia y destinado al cumplimiento de funciones de

asesoramiento y de fomento de la participación de los jóvenes en los términos previstos en el art. 9 PL.

La creación de este Consejo supondrá la extinción del Consejo de la Juventud de Canarias y del Instituto Canario de la Juventud.

En relación con las funciones que ha de desempeñar este órgano, la formulación del apartado a) del número 2 "coordinar las políticas sectoriales con incidencia en materia de juventud" ofrece similitudes con el art. 9.c de la Ley 1/83 de 14 de Abril, del Gobierno y las Administraciones Pública de Canarias y con el art. 15.a del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias, que resultan ser tareas propias del Gobierno de Canarias y, más exactamente, de su Presidente.

El número 3, en su apartado A, describe funciones que no son exactamente las propias del asesoramiento y van más acordes con el desempeño de tareas de proposición. Por ello pudiera resultar conveniente encabezar este número 3 con la expresión de "en materia de asesoramiento y propuesta".

Por su lado, el art. 3.A.2) del art. 9 PL sólo prevé la facultad de informar cualquier disposición o plan directamente relacionado con los problemas o intereses de la juventud cuando así sea solicitado. Sin embargo, dada su configuración como órgano de coordinación y participación (art. 9.1 PL) al que se atribuye funciones de asesoramiento, de ello debería derivar la emisión de informe en relación con el Plan Canario Joven en todo caso, dada la finalidad primordial que éste cumple en relación con las acciones que se lleven a cabo por la Administración y a través del cual se articulan las diversas políticas sectoriales.

Por otra parte, por lo que respecta a las Entidades Locales, la prevé la creación obligatoria por parte de los Cabildos de los Consejos Insulares de Jóvenes, con similares competencias que las atribuidas al Consejo Canario, dentro del ámbito de actuación de los Cabildos. El mandato contenido en el art. 15.1 PL encuentra fundamento legal en el art. 32.3 y 20.3 LRBRL, en cuya virtud las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local podrán establecer una organización complementaria a la fijada en el apartado anterior del mismo precepto.

En relación con la función atribuida en el art. 15.A.a) PL, se realiza la misma observación que la efectuada con relación al art. 9.3 .A.2) PL.

Los términos en que se prevé por el art. 15.2 PL su composición, organización y ámbito de actuación resultan respetuosos con la autonomía local, defiriendo al acuerdo plenario de creación la concreta composición, de conformidad con el art. 130 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF).

No resultando así, por el contrario, lo atinente a la Presidencia descrita en el art. 15.2, estableciéndose que quien ostente la misma lo hará por ser nombrado y separado libremente por el Presidente de la corporación insular, afectando tal cuestión a los propios criterios de autoorganización.

Por lo que respecta a los Consejos Municipales, se deja a la autonomía municipal la decisión de su creación, en concordancia con los arts. 20.3 LRBRL y 130 ROF citado.

En relación con su composición, el art. 16.2 PL atribuye la Presidencia del mismo al Concejal Delegado del Área.

De conformidad con el art. 130 ROF citado, es el acuerdo plenario quien ha de determinar quién ostenta la Presidencia, imponiendo únicamente que recaiga sobre un miembro de la Corporación. Sin embargo, el art. 108.2 de la Ley 14/1990 directamente establece que la Presidencia será ejercida por el Concejal Delegado del servicio correspondiente. A esta previsión responde el art. 16.2 PL.

- Art. 17.

Este precepto crea la Comisión de Consejos Insulares como órgano colegiado y de participación, adscrito a la Consejería competente en materia de juventud, a la que atribuye las funciones de determinar la inclusión de asuntos en el orden del día del Pleno del Consejo Canario Joven y representar a la juventud en los espacios de participación de cualquier ámbito en los que se traten temas relacionados con los jóvenes.

Se aprecia en esta función de representación una duplicidad con las similares funciones que a los Consejos Insulares y Municipales atribuyen los arts. 15.1.B, b) y 16.1.A, b) PL en el ámbito de sus respectivas competencias.

Igualmente, la determinación de los asuntos que han de incluirse en el orden del día de las sesiones del Consejo Canario Joven es una cuestión que por principio correspondería al propio Consejo, en la forma que en su caso pueda determinarse en su Reglamento de Organización y funcionamiento a que se refiere el art. 9.5 PL.

4. El Título V regula las diversas políticas sectoriales que afectan concretamente al empleo y la formación, la vivienda, la cultura y el deporte, la salud, el uso, conocimiento y formación de las tecnologías de la información y comunicaciones, el medio ambiente y la solidaridad y la comunicación. La Comunidad Autónoma ostenta competencia para el desarrollo de todas estas políticas, no sólo desde la vertiente de los servicios sociales, sino basadas en otros títulos que presentan una incidencia tangencial, como los de fomento de la cultura, fundaciones y asociaciones, deporte, ocio y esparcimiento o vivienda.

De la regulación propuesta, solamente es de señalar lo previsto en el **Art. 22.2**. De conformidad con este precepto, el Gobierno de Canarias, a instancia de la Consejería competente en materia de juventud, elaborará y aprobará el Plan Canario Joven. Del art. 5.o) PL parece desprenderse que la elaboración del Plan corresponde a la Consejería competente por razón de la materia, dado que es a la misma a quien ha de proponerse las modificaciones oportunas con carácter previo a la aprobación del Plan por el Consejo de Gobierno, más acorde por lo demás con las funciones decisorias de éste.

En los arts. 23, 24 y 25, en sus respectivos apartados a), la expresión "ejecución" está inadecuadamente formulada ya que lo que corresponde determinar en el estado de gastos son los créditos destinados a la finalidad pretendida.

5. Régimen Financiero (Título VI).

La Ley, con la finalidad de dotar de eficacia a las políticas que diseña, prevé la dotación presupuestaria de las mismas en sentido similar a lo ya previsto en la Ley 9/1987, de Servicios Sociales (arts. 21-26). La regulación propuesta presenta deficiencias en lo atinente al art. 33, toda vez que el apartado 1 resulta innecesario ya que, de suyo, debe de ser así, sin que resulte necesario tal párrafo alusivo al cumplimiento de las obligaciones legales impuestas; operándose, dentro del mismo orden de ideas, en el apartado 3 de este art., una extralimitación en las

competencias de la Ley relativas a la autonomía financiera y potestad de autoorganización.

6. Régimen sancionador (Título VII).

Este régimen tipifica determinadas conductas relacionadas con los centros, servicios y programas en materia de juventud. Sin embargo, la ley adolece de una definición o regulación previa de tales centros, programas y servicios, si bien el art. 5 PL atribuye a la Administración autonómica la regulación de los mismos. Se trata por ello de un régimen totalmente desconectado de lo que constituye el contenido de la ley en los preceptos precedentes.

Además, determinadas conductas tipificadas no parecen aplicables a los tres supuestos indistintamente, sino específicamente a los centros juveniles. Ello ocurre con infracciones relativas al mal estado de conservación y mantenimiento (Art. 39.3.c) o a la utilización de dependencias (Art. 39.3.d) o al deterioro del estado general o de algún elemento determinado (art. 39.2.g), que si bien resultan aplicables a los centros, como espacios físicos donde se desarrollan las actividades, no lo son en cambio a los servicios (actividad prestacional a favor de los jóvenes) ni a los programas (políticas planificadas en el ámbito juvenil), resultando necesario, por razones de tipicidad, una definición más acabada de cada uno de los tipos para que no se generen en el ámbito sancionador el más mínimo atisbo de inseguridad jurídica por imprecisión de los tipos definidos en las infracciones administrativas.

Respecto a las Disposiciones Adicionales debe recordarse en relación a la primera, que estamos en presencia de un derecho fundamental, el de asociación, a la hora de establecer limitaciones, como la derivada de la inclusión en el censo regional de asociaciones, para un cabal despliegue del mencionado derecho básico, en consonancia con la reciente regulación de carácter orgánico.

En cuanto a las Disposiciones Derogatorias, en concreto respecto de la Disposición Derogatoria Primera la norma en lugar de "derogar" "modifica", tanto el Decreto 329/1995, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales como el Decreto 129/1997, de 7 de agosto, por el que se modifica el primero, lo que entraña un elemento distorsionador del sistema, tanto por el instrumento utilizado, norma de rango de Ley

para modificar disposiciones reglamentarias, como por la imprecisión del alcance de la modificación sin la debida concreción.

Así mismo se deroga la Orden de 15 de noviembre de 1990 por la que se regula el Censo Regional de Asociaciones Juveniles, así como la de 10 de abril de 1991 de modificación de la primera, lo que afecta a la previsión y alcance que se atribuye a la Disposición Adicional Primera.

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

1.- La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en la materia sobre la que versa el APL, que se ejercita adecuadamente en conformidad con la competencia anteriormente expresada.

2.- En el Fundamento III del Dictamen se formulan determinadas observaciones al articulado.