



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 3 5 / 2 0 1 3

(Pleno)

La Laguna, a 8 de octubre de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Políticas de Juventud (EXP. 319/2013 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo del artículo 11.1.B.b) en relación con el artículo 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), preceptivo Dictamen sobre el Proyecto de Decreto (PD) por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Políticas de Juventud.

La norma reglamentaria cuya aprobación se pretende se dicta en desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el art. 9.7 de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, (LCJ), que dispone que reglamentariamente se desarrollará el régimen de organización y funcionamiento del Consejo de Políticas de Juventud que se crea en la citada Ley (arts. 9 a 14), todo ello de acuerdo con la habilitación legal al Gobierno que se establece en la Disposición Final Primera de la LCJ. Por lo tanto, se trata de una propuesta normativa de desarrollo de ley habilitante o de cobertura, esto es, de un reglamento ejecutivo y, por ello, el dictamen de este Consejo se emite con carácter preceptivo.

2. En el procedimiento de elaboración del PD se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los artículos 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la

---

\* **PONENTE:** Sr. Belda Quintana.

Comunidad Autónoma de Canarias , así como en el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo, respecto del PD que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 1 de agosto de 2013.

Asimismo, consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria, en el que se incluye la memoria económica correspondiente, así como la valoración del impacto por razón de género, suscrito el 5 de febrero de 2013 por el Director General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud como órgano de iniciativa, en virtud de lo dispuesto en los artículos 44 de la ley 1/1983, de 14 de abril, y 24.1 a) y b) de la ley 50/1997, de 27 de noviembre.

- Informe de 16 de mayo de 2013, de la Dirección General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud, relativo al reparto a todos los departamentos para su conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones (norma Trigésimotercera, con relación a la norma Tercera, apartado 1, h) del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura).

- Informe de 20 de marzo de 2013 de de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad (artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, en la redacción dada por el Decreto 234/1998).

- Informe favorable de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 2 de mayo de 2013 (artículo 26.4 a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda).

- Informe de la Inspección General de Servicios de 18 de marzo de 2013 (artículo 63.c) del Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad).

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico de 14 de junio de 2013 [artículo 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico]. Se recuerda una

vez más, de acuerdo con reiterados Dictámenes de este Consejo, que el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico debe ser solicitado una vez evacuado el trámite de informes, con la documentación relativa a éstos y, en su caso, a las observaciones de los departamentos.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 16 de julio de 2013 [artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991 y Normas Vigésimoquinta y Cuarta de las establecidas en el Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 30 de julio de 2013 (artículo 2 del Decreto 58/2009, de 21 de mayo).

3. Por lo que se refiere a la estructura del PD, el mismo consta, además de una introducción a modo de preámbulo, de un artículo único, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Políticas de Juventud, y tres Disposiciones Finales.

En cuanto a la estructura del Reglamento en sí, éste consta de catorce artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Transitorias.

Así el art. 1 se refiere al objeto del Reglamento; el art. 2 a los órganos del Consejo de Políticas de Juventud (CPJ); el art. 3 a las funciones del Pleno de dicho Consejo; el art. 4 a la composición del Pleno; el art. 5 al régimen de funcionamiento del Pleno en sesiones ordinarias y extraordinarias; el art. 6 a la convocatoria de las sesiones del Pleno; el art. 7 al quórum necesario para la válida constitución del Pleno; el art. 8 al contenido y aprobación de las actas de la sesión del Pleno; el art. 9 a la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos por el Pleno; el art. 10 a la composición de la Comisión Permanente; el art. 11 a las funciones de la Comisión Permanente; el art. 12 a las convocatorias de la Comisión permanente; el art. 13 a las funciones de la Presidencia del Consejo y el art. 14 a las funciones de la Vicepresidencia del Consejo. Por su parte, la Disposición Adicional única se refiere a las indemnizaciones por razón del servicio de los miembros del CPJ; la Disposición Transitoria Primera a la elección de los vocales representantes del Consejo de la Juventud de Canarias; y, finalmente, la Disposición Transitoria Segunda al Foro de la Juventud de Canarias.

## II

### 1. Objeto del PD

El PD cuya aprobación se pretende, de acuerdo con su artículo único, aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del CPJ. Este Reglamento, a su vez, tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, regular la organización y funcionamiento del CPJ como órgano colegiado de coordinación de los agentes intervinientes en políticas de juventud adscrito a la Consejería competente en materia de juventud, así como posibilitar la participación de los jóvenes en la dirección y gestión de dichas políticas en el ámbito autonómico.

Por tanto, el citado Reglamento regula las normas de funcionamiento interno y por las que se organiza un órgano colegiado creado por una ley autonómica, cuya finalidad es la coordinación de la participación institucional de los agentes que intervienen en políticas de juventud, mediante representantes de las distintas Administraciones Públicas implicadas (Gobierno, Cabildos y Ayuntamientos), así como de las universidades y del Consejo de la Juventud de Canarias, órgano este último que también crea la LJC si bien sometido a un régimen transitorio que más adelante se explicitará. Las funciones del CPJ son de naturaleza asesora y de impulso y propuesta en las citadas políticas.

### 2. Competencia

En cuanto al ámbito material en el que se inserta el PD que se pretende aprobar, este Consejo ya se pronunció en los Dictámenes 172/2002 y 14/2007, respectivamente, sobre el Proyecto de Ley Canaria de Juventud, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante acuerdo de 23 de septiembre de 2002 y sobre la Proposición de Ley Canaria de Juventud, tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 15 y 16 de noviembre de 2007. Esta última iniciativa dio lugar a la vigente LCJ, cuyo contenido esencial se correspondía con la iniciativa legislativa de 2002. Así, decíamos en el Dictamen 172/2002 que *“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”*.

Por otra parte, no se debe olvidar que la finalidad del PD es el desarrollo y ejecución de la LCJ mediante la aprobación de un Reglamento de Organización y

Funcionamiento de un órgano colegiado creado por ley en ese ámbito material citado. Esto es, las normas de organización y funcionamiento por las que se ha de regir ese órgano colegiado adscrito al Departamento competente en materia de juventud del Gobierno de Canarias, por lo que también opera como fundamento competencial la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma prevista en el art. 30.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, referida a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

En relación con este título competencial el Tribunal Constitucional ha reiterado que *“Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito”* (STC 50/1999, de 6 de abril), siempre que tal competencia tenga *“proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18ª CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos”* (STC 31/2010, de 28 de junio).

En este sentido, tal y como decíamos en nuestro reciente Dictamen 282/2013, la STC 50/1999 ha establecido que *“la materia competencial «régimen jurídico de las Administraciones públicas» comprende «la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas» (STC 32/1981), «la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983), «los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones» (STC 214/1989) o «la composición, funcionamiento y organización» de las mismas (STC 35/1982)”*.

*“En esta materia la Constitución atribuye al Estado las bases (...) que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas”, aunque su “intensidad y extensión (...) no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico”, siendo “menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados”, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros (STC cit.).*

*“No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18ª CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar «a los administrados un tratamiento común ante ellas» y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias” (STC cit.).*

*“Por otra parte, el que los órganos colegiados en que participen organizaciones representativas de intereses sociales o los compuestos por representaciones de las distintas Administraciones públicas establezcan o completen sus propias normas de funcionamiento no implica la exclusión de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas, por lo que las potestades de autorregulación que esta norma reconoce a este tipo de órganos colegiados, deberá ejercerse de conformidad con lo que, en su caso, dicha normativa disponga” (STC cit.).*

### III

1. El art. 9 de la Ley 7/2007, de 13 de abril, de Juventud de Canarias (LJC) crea el Consejo de Políticas de Juventud (CPJ) como un órgano colegiado de participación adscrito a la Consejería competente en materia de juventud. Distinto de este órgano de participación es el Consejo de la Juventud de Canarias (CJC) cuya creación subordina el art. 15 LJC a la existencia de la correspondiente partida presupuestaria.

El CJC cuando se cree tendrá la naturaleza de entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia y adscrita a la Administración autonómica. Además de este CJC se contempla la creación de Consejos de la Juventud Insulares y Municipales como entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia y el mismo régimen jurídico que el CJC (arts. 17 y 18 LJC).

El art. 16.1 LJC establece que podrán ser miembros de pleno derecho del CJC los representantes de los Consejos de la Juventud Insulares y los representantes de las asociaciones de jóvenes y las secciones juveniles de cualquier ámbito o federaciones constituidas por éstas reconocidas legalmente como tales, inscritas en el registro correspondiente y cuyo ámbito de actuación sea la Comunidad Autónoma de Canarias.

Del Pleno del CPJ forman parte al menos quince representantes del CJC.

La Disposición Transitoria de la LJC dice así:

*“Hasta la creación y puesta en funcionamiento del Consejo de la Juventud de Canarias, los vocales representantes cuya elección corresponde al mismo en el Consejo de Políticas de Juventud serán designados por el consejero o consejera competente en materia de juventud, previa elección entre los miembros de las asociaciones de jóvenes y las secciones juveniles de asociaciones, de cualquier ámbito, o federaciones constituidas por éstas, reconocidas legalmente como tales, inscritas en el Registro de Asociaciones de Canarias, y cuyo ámbito de actuación sea la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme al procedimiento de elección que se establezca en el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Políticas de Juventud .*

*Asimismo, hasta la creación y puesta en funcionamiento del Consejo de la Juventud de Canarias, integrado en el Consejo de Políticas de Juventud, aunque autónomo en su funcionamiento, se constituirá el Foro de la Juventud de Canarias, como órgano de participación y debate, integrado por los representantes a que se refiere el párrafo anterior, y que asume las funciones que, en materia de representatividad, le confiere el artículo 16.4.b) de esta Ley al Consejo de la Juventud de Canarias”.*

Es decir, hasta que se cree el CJC existirá transitoriamente un Foro de la Juventud de Canarias (FJC) cuyos miembros son los representantes elegidos por el procedimiento que contempla el primer apartado de esta D.T.

Este marco legal que se ha expuesto constituye, en esencia, el parámetro de validez del proyecto de reglamento sometido a Dictamen y cuyo objeto, como ya se ha dicho, es regular la organización y funcionamiento del CPJ y, conforme a la DT LJC, regular el procedimiento de elección de los miembros del CJC y, por ende, también el del FJC.

El proyecto de reglamento se adecua en general a dicho parámetro legal, con las observaciones que se mencionan a continuación.

## *2. Observaciones al texto articulado del Reglamento que se pretende aprobar.*

- Los artículos 1, 2, 3, 4, 13 y 14, reproducen en todo o en parte el contenido de los artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 14 LCJ, respectivamente. En este sentido, tal y como viene siendo considerado por el Tribunal Constitucional, la reproducción o transcripción literal de unas normas en otras en cuanto la competencia para su dictado no corresponde al mismo sujeto viene siendo una técnica normativa

incorrecta, al introducir *“un factor de inseguridad en el ordenamiento y de posible confusión (...) al poderse introducir aparentes modificaciones inadvertidas cuando la transcripción no es absolutamente literal o se saca de su contexto lo transcrito”* (STC 38/1982, de 22 de junio). Este Consejo Consultivo ha señalado reiteradamente, compartiendo dicho criterio pero matizando que *“(...) cualquier disposición reglamentaria se debería caracterizar por su claridad y fácil manejo, y también por una adecuada técnica normativa, procurando reunir en un solo texto la regulación de la materia, pero evitando, en lo posible, las reiteraciones literales de otras normas, (...). Lo adecuado en una buena técnica normativa sería concretar la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias en que la normativa (...) lo permite, eludiendo su reiteración”* (DCC 230/2007). Es decir, que en las normas reglamentarias se debe evitar la reiteración de lo dicho en las disposiciones legales que desarrolla, salvo cuando las mismas sean necesarias para un correcto entendimiento de la norma. Dicha observación es igualmente aplicable a las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda, en cuanto que reproducen parte de la Disposición Transitoria Única de la LCJ, en la redacción dada por el art. 9 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

- El artículo 11, relativo a las funciones de la Comisión Permanente que ejerza ésta por delegación del Pleno, cuya regulación se omite en la LCJ, deberá respetar los requisitos, límites y prohibiciones que se establecen en el art. 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), básica en esta materia, y, por tanto, de aplicación en su totalidad y no sólo su capítulo II del Título II como erróneamente indica la Disposición Final Primera del PD, así como en el art. 31.3 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, sin que, en ningún caso, se pueda producir una delegación del bloque competencial del órgano delegante, esto es, de todas las competencias del Pleno por cuanto ello implicaría el cese de actividad del mismo, con vulneración de lo dispuesto en la LCJ.

- Disposición Adicional Única, punto 2, relativa a la celebración de las sesiones mediante videoconferencia. Al tratarse el CPJ de un órgano con funciones de naturaleza asesora, de propuesta y de participación en el impulso de las políticas correspondientes, le es de aplicación la misma observación que se formuló en el Dictamen 282/2013. Así, en el citado Dictamen se señala que *“La Ley básica (art. 26.1 LRJAP-PAC) exige la «presencia» de los miembros del órgano para la debida constitución del mismo, lo que, en principio, no se adecua a la presencia virtual, no*



*prevista en la legislación administrativa a diferencia de la penal (art. 229.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio (EC 950/1985), del Poder Judicial).*

*Siendo un órgano asesor, el rigor de la base, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, puede y debe, en este caso, ser atenuado para permitir justamente lo que se pretende (siempre que los miembros presentes reúnan el quórum de constitución exigido según la convocatoria de que se trate, primera o segunda).*

*Por otro lado, se debería objetivar el régimen de videoconferencia (imposibilidad física o material, carácter no decisorio de la sesión, etc.), es decir, que no sea simplemente la voluntad del Presidente la que determine cuándo y cuándo no procedería la aplicación de este sistema. Y, por supuesto, se deberá asegurar que el régimen de video conferencia respete las garantías materiales y formales exigibles a la presencia real (simultaneidad, contradicción, identidad, etc.)”.*

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Políticas de Juventud se considera conforme al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento III.