



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 469/2013

(Pleno)

La Laguna, a 26 de diciembre de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el Observatorio Canario de la Juventud (EXP. 479/2013 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud de dictamen.

1. Por el Presidente del Gobierno de Canarias al amparo del artículo 11.1.B.b) en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, se solicita dictamen preceptivo sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regula el Observatorio Canario de la Juventud*.

Acompaña a la solicitud de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto (PD) que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 15 de noviembre de 2013.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

Acerca de la tramitación del procedimiento.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto 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 Comunidad Autónoma de Canarias, y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, 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.

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de acierto y oportunidad del Proyecto de Decreto (artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril), en el que se incluye la Memoria económica [artículo 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983 en relación con el artículo. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre], así como el informe de impacto por razón de género [artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, en la redacción dada por la Ley 30/2003, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983 y art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres], emitido por la Dirección General de Juventud con fecha 4 de octubre de 2012.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad de 28 de diciembre de 2012 [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda, emitido con carácter favorable con fecha 9 de febrero de 2013 [artículo 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero).

- Informe de la Inspección General de Servicios [artículo 62.b) del Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad], de fecha 30 de octubre de 2012.

- Informes del Servicio Jurídico del Gobierno de fechas 24 de abril y 1 de octubre de 2013 [artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido asumidas en su mayor parte.

- Documentación relativa a la remisión del Proyecto de Decreto a los distintos Departamentos de la Administración autonómica para su conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones que se han llevado a efecto por varias Consejerías.

Todas estas observaciones han sido objeto de consideración en el informe emitido al respecto por la Dirección General de Juventud.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 11 de noviembre de 2013 (artículo 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

- Consta finalmente en el Acuerdo adoptado por el Gobierno que se ha emitido el informe de legalidad por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad [artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del

Decreto 212/1991], si bien no se ha incorporado al expediente remitido a este Consejo.

Estructura del Proyecto de Decreto.

3. Por lo que se refiere a la estructura del Proyecto de Decreto, el mismo consta de una Introducción a modo de preámbulo, cuatro artículos, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

A través de estas disposiciones finales (como la segunda en quince apartados) se regulan materias que no guardan relación alguna con el Observatorio Canario de la Juventud (como las Reales Academias y Academias de Canarias; participación ciudadana; procesos electorales; parejas de hecho; etc.). Técnica normativa inadecuada que puede afectar al principio de seguridad jurídica.

II

Contenido del Proyecto de Decreto

El artículo 6 de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de la Juventud, crea en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, con la estructura y organización que al efecto se determine reglamentariamente, el Observatorio Canario de la Juventud "como instrumento de seguimiento permanente de la realidad juvenil canaria, con el fin de disponer de una visión global y actualizada de la situación y evolución de los jóvenes, que permita evaluar el impacto de las políticas y de la acción administrativa en materia de juventud de las distintas Administraciones públicas con competencias en dicho ámbito".

El desarrollo reglamentario a que se refiere el precepto legal (estructura y organización) inicialmente se llevó a cabo a través del Decreto 84/2009, de 23 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del citado Observatorio, configurándolo como un órgano colegiado, adscrito a la Consejería competente en materia de juventud y en cuya composición participan las Administraciones Públicas Canarias con competencias en dicho ámbito.

La nueva regulación que ahora se pretende y cuya entrada en vigor supondrá la derogación del citado Decreto 84/2009, viene motivada, de acuerdo con la Introducción justificativa del Proyecto de Decreto, considerando que la regulación legal del Observatorio permite deducir que éste tiene un carácter eminentemente técnico donde la función investigadora y de análisis permanente de la realidad

juvenil es su principal tarea, carácter al que no da respuesta suficiente la vigente regulación en cuanto a su naturaleza y composición.

Desde esta perspectiva, con la nueva regulación se pretende modificar la configuración del Observatorio como órgano colegiado de carácter institucional, ya que del Consejo de Políticas de Juventud, también creado por la Ley 7/2007, forman parte representantes de las áreas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que gestionan políticas que afecten a la juventud, representantes de las Administraciones públicas locales, de las Universidades públicas con sede en la Comunidad Autónoma de Canarias y representantes de la juventud asociada.

El Proyecto de Decreto por otra parte pretende derogar la Orden de 15 de noviembre de 1990, por la que se regula el Censo Regional de Asociaciones Juveniles, que motiva a su vez la modificación del Reglamento de Asociaciones de Canarias, aprobado por Decreto 12/2007, de 5 de febrero, a los efectos de añadir una disposición adicional quinta al citado Reglamento por la que se establece que el Registro de Asociaciones de Canarias es el instrumento que sustituye al primero citado (disposición final primera).

Por último, su disposición final segunda modifica el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, con el triple objetivo de incluir dentro del ámbito competencial de la Dirección General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud las funciones atribuidas al Observatorio, e incorporar las competencias derivadas de la Ley 5/2012, por la que se regulan las Reales Academias y Academias de Canarias, y de dar cumplimiento a lo previsto en la disposición final primera del Decreto 2/2013, de 10 de enero, que modifica el Decreto 170/2011, de 12 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

III

Sobre la competencia.

1. Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la competencia autonómica en materia de juventud en sus Dictámenes 172/2002 y 14/2007, recaído el primero sobre el Proyecto de Ley Canaria de Juventud y el segundo en relación con la Proposición de Ley Canaria de Juventud; y, específicamente, en el Dictamen 238/2009, en relación con el Decreto 84/2009,

entonces en fase de proyecto y el más reciente 335/2013, sobre el PD por el que se regula el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Políticas de Juventud.

Como señalamos entonces, en cuanto a la habilitación competencial, ha de partirse del art. 148.1.20ª de la Constitución Española, en materia de asistencia social, a cuyo amparo surge el art. 30, apartados 7 y 13 de nuestro Estatuto de Autonomía, según los cuales se atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de asistencia social y servicios sociales, fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, asistencial y similares, en cuanto desarrollen sus actividades en territorio canario.

Los Reales Decretos 2798/1982, de 12 de agosto, 301/1984, de 25 de enero, y 286/1995, de 24 de febrero, sobre transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de cultura, transfieren entre otras materias las de fomento de la cooperación juvenil y de apoyo al desarrollo de la actividad asociativa juvenil en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Al amparo de aquellas competencias que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias, se dictó la Ley 7/2007, Canaria de Juventud, de 13 de abril de 2007, cuyo artículo 6, como ya se ha señalado, ha creado el Observatorio Canario de la Juventud, del que el presente Proyecto de Decreto pretende modificar su desarrollo reglamentario.

En cuanto a las Reales Academias, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva en materia de cultura, patrimonio histórico, artístico, instituciones relacionadas con el fomento y la enseñanza de las Bellas Artes, de acuerdo con el art. 30.7, 9 y 10 EAC.

Observaciones al articulado y disposiciones del Proyecto de Decreto.

2. El articulado del Proyecto de Decreto no presenta reparos de legalidad, si bien suscita las siguientes observaciones:

Artículo 1.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley Canaria de Juventud, reglamentariamente ha de determinarse la estructura y organización del Observatorio Canario de la Juventud.

Esta regulación sin embargo, al contrario de lo que acontece en el vigente Reglamento, no se lleva a cabo en la norma proyectada, pues se limita a señalar en el apartado 2 de este artículo 1 que se encuentra integrado en el Servicio -adscrito a la Dirección General competente en materia de juventud-, que se determine en la correspondiente relación de puestos de trabajo del Departamento.

No se da cumplimiento con ello al mandato legal. Teniendo en cuenta que el artículo 6 de la Ley no predetermina la naturaleza del Observatorio, la norma puede efectivamente dejar de configurarlo como un órgano colegiado, pero la nueva configuración que se pretenda ha de contemplar, por disponerlo así el artículo 6 citado, su estructura y organización. En este sentido, como señala el Servicio Jurídico, dada su integración en un Servicio y teniendo en cuenta que conforme con el artículo 25 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamento de la Administración Autónoma de Canarias, las unidades administrativas en que se estructura la Administración autónoma son los Servicios, Secciones y Negociados, la norma no aclara de qué unidad administrativa se trata, lo que deberá llevar a efecto en aras del cumplimiento del mandato legal y del principio de seguridad jurídica.

Desde otra perspectiva, tampoco el Proyecto de Decreto responde, como ya se expresó en el Dictamen 238/2009 en relación con la norma reglamentaria vigente, a la obligación de reglamentar los procedimientos que haya de seguir el Observatorio en su actuación, como al efecto dispone el apartado 2 *in fine* el artículo 6 de la Ley.

Artículo 3.1

Procede reiterar igualmente lo señalado en el citado Dictamen en relación con el contenido mínimo del Informe anual que ha de elaborar el Observatorio, en el sentido de que su contenido resulta insuficiente de conformidad con el contenido de la propia ley que desarrolla.

Señalamos entonces y reiteramos ahora que, según el artículo 6.2 de la Ley, las actuaciones del Observatorio se desarrollarán e impulsarán atendiendo al marco fijado por el Plan Canario Joven y en el art. 22 de la Ley se señala que en este Plan "se llevará a efecto una acción decidida en las materias que les afecten, y, en especial, las contempladas en el presente Título" (Título IV, Capítulo II): empleo y formación, vivienda, familia, educación, cultura y deporte, salud y consumo, sociedad de la información, tiempo libre, medio ambiente, solidaridad y cooperación, voluntariado, asociacionismo juvenil, movilidad juvenil, jóvenes en el

ámbito rural y juventud y discapacidad. Siendo así, entonces debe entenderse que el informe anual debe abordar todos estos apartados.

Disposición derogatoria única, apartado 2.b) y disposición final quinta.

La disposición adicional primera de la Ley Canaria de la Juventud establece que las asociaciones y organizaciones juveniles, entidades prestadoras de servicios a la juventud, colectivos, grupos y coordinadoras de jóvenes sujetos a la citada ley se podrán acoger a las subvenciones que establezca la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia, siempre que acrediten su inclusión en el Censo Regional de Asociaciones Juveniles o instrumento que lo sustituya dependiente de la Dirección General de la Juventud, así como la actualización de los datos obrantes en el mencionado censo.

El censo al que se refiere esta disposición adicional se encuentra regulado en la Orden de 15 de noviembre de 1990, que ahora se deroga, con la paralela modificación, por la disposición final primera, del Reglamento de Asociaciones de Canarias, a los efectos de añadir una disposición adicional quinta al citado Reglamento por la que se establece que el Registro de Asociaciones de Canarias es el instrumento que sustituye al Censo Regional de Asociaciones Juveniles.

Se ha fundamentado esta modificación en lo previsto en el artículo 34.2 de la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones Canarias, en cuanto este precepto dispone que la inscripción en el Registro de Asociaciones exime de cualquier otra general o sectorial que tenga el mismo efecto, de donde se hace derivar la innecesariedad del censo.

Se indica, no obstante, que el censo encuentra expresa regulación legal en la posterior Ley 7/2007 y aunque su disposición adicional primera avala que otro registro lo sustituya, de su tenor literal se desprende que ha de tratarse de un registro específico en la materia a efectos del otorgamiento de subvenciones.

Disposición final segunda. Cuatro (que añade el art. 11 *bis* al Reglamento Orgánico de la Consejería de la Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 331/2011, de 22 de diciembre).

La disposición adicional única de la Ley 5/2012, de 25 de octubre (LRAC), establece que tanto los estatutos como las modificaciones estatutarias de las Reales Academias (existentes) se inscribirán directamente en el Registro que crea la ley.

Por lo tanto, se debería sustituir del apartado b) que atribuye al titular de la Consejería la propuesta al Gobierno de aprobación de los Decretos de aprobación de los Estatutos de las Reales Academias (no así para las de nueva creación), -la expresión "proponer" por la de "someter", ya que, si bien el art. 3 de la LRAC atribuye al Gobierno de Canarias su aprobación o modificación, a propuesta de las Academias, mediante decreto del Gobierno, al contemplar la disposición adicional única la inscripción directa en el Registro que la citada ley crea de los estatutos y las modificaciones estatutarias de las Reales Academias existentes, supone la aprobación implícita de las existentes a la entrada en vigor de la ley.

La Disposición reglamentaria, por ello, debería contraerse en este extremo para las Academias de nueva creación o para las modificaciones posteriores de las ya existentes a la entrada en vigor de la ley.

Por otro lado, en cuanto al apartado once (que añade el art. 41.quinquies "Competencias en materia de colegios profesionales, asociaciones, fundaciones y Reales Academias y academias de Canarias"), se debería dar tratamiento independiente, a las Reales Academias, respecto a los colegios profesionales, asociaciones y fundaciones, ya que se trata de instituciones y corporaciones de naturaleza jurídica distinta de difícil encaje simétrico.

Así, en el apartado g) del citado art. 41 relativo a la tramitación de expedientes de creación de nuevas academias canarias y de modificación, que contempla la fusión y absorción de éstos o de las reales Academias de Canarias supone desconocer el carácter singular de estas corporaciones de derecho público, que, por su composición y fines no permiten, en principio, la fusión o absorción de las mismas, sino en su caso, la extinción.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se regula el Observatorio Canario de la Juventud se considera conforme a Derecho. No obstante se formulan determinadas observaciones de técnica normativa y de carácter material tanto al articulado como a sus disposiciones.