



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 8 / 2 0 2 0

(Pleno)

La Laguna, a 17 de abril de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regulan las características del programa del Carné Joven Europeo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 98/2020 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante oficio de 27 de febrero de 2020, con entrada en este Consejo en la misma fecha, solicita al amparo de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), dictamen en relación con el Proyecto de Decreto por el que se regulan las características del programa del Carné Joven Europeo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Se acompaña el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud respecto al Proyecto de Decreto (PD) que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 20 de febrero de 2020 junto con el correspondiente expediente (art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La solicitud de dictamen se ha cursado por el procedimiento ordinario (art. 20 LCCC).

2. El parecer de este Consejo se ha solicitado con carácter preceptivo de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trata de «*Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de*

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea».

En este caso, se trata de un programa en desarrollo de las políticas de juventud, en el marco de los derechos y las competencias previstas en los arts. 14 y 146 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC), el art. 5 y la Disposición final primera de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud. Es por ello que, al amparo de lo establecido en el art. 11.1.B.b) LCCC, resulta preceptivo el dictamen de este Organismo consultivo.

3. El plazo para la emisión de este Dictamen fue ampliado hasta el 17 de abril de 2020 como consecuencia de las circunstancias especiales derivadas del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.

1. En la tramitación del expediente se ha observado con carácter general el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, previsto en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en virtud de la disposición final primera de la citada Ley 1/1983, de 14 de abril. Asimismo, se ha seguido en la tramitación del PD lo contemplado en las normas octava y novena del Decreto 15/2016, de 11 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.

Por lo demás, en la parte expositiva inicial del PD se indica que el contenido del Decreto se ajusta a los principios de buena regulación a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), con el alcance señalado en la STC 55/2018, de 24 de mayo, en relación con la potestad reglamentaria de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

2. Consta en el expediente remitido a este Consejo, además del texto del PD y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

2.1. Informe de iniciativa reglamentaria de la Dirección General de Juventud de 22 de febrero de 2019 (Normas Octava, apartado 1, y Novena, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo), en el que se analiza:

a) Impacto por razón de género, de conformidad con el art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como, en las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, y su guía metodológica, aprobadas respectivamente por Acuerdos del Gobierno de Canarias de 26 de junio y 10 de julio de 2017.

b) Evaluación del impacto empresarial, de conformidad con lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias.

c) Impacto sobre la infancia y la adolescencia, según lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

d) Informe sobre impacto en la familia, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

e) Impacto normativo y memoria económica.

f) Se aportan certificados sobre el resultado del trámite de consulta pública previa y de información pública en los que se hace constar que no hubo alegaciones y, asimismo, se da cuenta del trámite de audiencia al Consejo de la Juventud que tampoco formuló ninguna alegación.

2.2. Informes de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Igualdad de 7 de marzo de 2019; de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda de 8 de marzo de 2019; de Hacienda de 14 de marzo de 2019; de Educación y Universidades de 14 de marzo de 2019; de Turismo, Cultura y Deportes de 19 de marzo de 2019; y de Sanidad de 3 de abril de 2019.

2.3. Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de 4 de marzo de 2019 de la extinta Consejería de Presidencia Justicia e Igualdad.

2.4. Informe de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera de 13 de marzo de 2019.

2.5. Informe de la Oficina Presupuestaria de 26 de abril de 2019 de la extinta Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad [art. 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].

2.6. Remisión al Instituto Canario de Igualdad del PD acompañado de la documentación correspondiente de fecha 10 de mayo de 2019 (Directriz séptima de Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017).

2.7. Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 13 de mayo de 2019 [apartado 1 e) de la Directriz Tercera del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, sobre normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y su forma y estructura y art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

2.8. Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 4 junio de 2019 [art. 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

2.9. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud una vez consideradas las observaciones al mismo de 16 de noviembre de 2019 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991 de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

2.10. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud de 13 de febrero de 2020 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991 de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

2.11. Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno en sesión de 18 de febrero de 2020, ex art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

3. Se observa que durante la tramitación del procedimiento no se dio trámite de audiencia ni directa ni indirectamente a través de las asociaciones más representativas a las entidades financieras, ni a las entidades adheridas, ni al resto de entidades colaboradoras con anterioridad al programa por medio de Convenios o

acuerdos de adhesión. Debiendo tenerse en cuenta que el Decreto no podrá imponer obligaciones nuevas o más restrictivas que las establecidas en los Convenios o acuerdos de adhesión existentes, pues de otro modo se les podría causar indefensión, y se vulneraría el art. 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en virtud de la Disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, dicho precepto exige el trámite de audiencia cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas. Tampoco se otorga audiencia a la FECAM y FECAL para recoger sus sugerencias, teniendo en cuenta que la Ley 7/2007 de 13 de abril, Canaria de Juventud, recoge el principio de gestión descentralizada, y que tanto municipios como Cabildos tienen competencias en materia de juventud.

III

Sobre el objeto y finalidad del Proyecto de Decreto.

El PD que nos ocupa viene a aprobar el Decreto por el que se regulan las características del programa Carné Joven Europeo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Así, la iniciativa tiene como finalidad desarrollar la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, estableciéndose de esta forma el desarrollo normativo del programa Carné Joven Europeo que desde hace años viene desarrollando la Dirección General de Juventud de la extinta Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias.

Al respecto, el propio informe de iniciativa reglamentaria expone que su objeto no es otro que, como se desprende de su denominación, la regulación de las características del Programa Carné Joven Europeo. Asimismo, la parte expositiva del PD viene a señalar que el Decreto define aspectos tales como el conjunto de personas usuarias al que va dirigido, modalidades, las características de su obtención, validez y efectos o la posibilidad de contar con entidades adheridas al Programa o que colaboren con el mismo.

IV

Marco competencial y rango de la norma proyectada.

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada,

ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello, y dentro del bloque de constitucionalidad, hemos de acudir, no sólo a la Constitución Española, sino también al vigente Estatuto de Autonomía de Canarias.

En este sentido, la Constitución Española (en adelante, CE) encomienda en el art. 9.2 a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos. Igualmente, la Carta Magna, dentro del Capítulo III del Título I dedicado a los Principios Rectores de la Política Social y Económica, consagra en su art. 48 la promoción de las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, y como garantía para la eficacia de estos principios, el art. 53.3 CE dispone que *«El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen»*. Por su parte, en los arts. 149 y 150 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957, modificado por el Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, se determina que la Unión Europea favorecerá el incremento de los intercambios de jóvenes, así como el incremento de la cooperación de los países miembros en política juvenil.

Según el marco competencial establecido por la propia CE en su Título VIII, la materia relativa a juventud no se encuentra expresamente atribuida ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas, no obstante, el art. 149.3 CE señala que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos.

Con base en estas previsiones del texto constitucional, el EAC determina en su art. 146 la atribución a la Comunidad Autónoma de Canarias de la competencia exclusiva en materia de juventud, que incluye en todo caso:

«a) La promoción del desarrollo personal y social de los jóvenes, así como la aprobación de normas y la realización de actividades dirigidas a conseguir el acceso de éstos al trabajo, la vivienda y la formación profesional.

b) El diseño, la aplicación y la evaluación de políticas, planes y programas destinados a la juventud.

c) La promoción del asociacionismo juvenil, de las iniciativas de participación de la gente joven, de la movilidad internacional y del turismo juvenil.

d) La regulación y la gestión de actividades e instalaciones destinadas a la juventud».

Asimismo, el EAC recoge expresamente los derechos de las personas jóvenes en el art. 14, al disponer:

«Las Administraciones deben promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso a la formación, la educación, la sanidad, la cultura, al asociacionismo, al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural, en los términos que establezcan las leyes».

La Comunidad Autónoma de Canarias puede, por tanto, desarrollar políticas propias en la materia afectada de acuerdo con los principios y derechos previstos en el propio Estatuto, y siempre dentro del respeto al marco constitucional.

En relación con esta materia, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene su normativa propia, que viene constituida por la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud. Esta norma recoge su objeto, considerando como tal, establecer el marco normativo y competencial para el adecuado desarrollo de las políticas de juventud promovidas por las distintas administraciones públicas y entidades de Derecho público o privado que intervienen en favor de los jóvenes de Canarias, con el fin de favorecer su participación activa en la sociedad; fomentar el asociacionismo juvenil; promover valores de solidaridad y tolerancia; mejorar los canales y accesos a la información; potenciar los cauces de acceso al empleo, a las nuevas tecnologías y a la primera vivienda, así como fomentar hábitos de vida y de ocio y de ocupación del tiempo libre saludables, de desarrollo sostenible y de educación ambiental; y generar las condiciones que posibiliten su emancipación e integración social, garantizando el derecho de todos los jóvenes de Canarias a acceder en igualdad de condiciones a los programas, planes y/o acciones de los que sean partícipes y destinatarios, de conformidad con el art. 48 CE. También regula el ámbito de aplicación, los principios informadores y las Administraciones Públicas con competencias en materia de

juventud, entre las que incluye a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, los Cabildos Insulares, los Ayuntamientos canarios y los organismos autónomos y demás entidades de Derecho público que sean creados por cualquiera de las anteriores administraciones para la gestión de políticas, programas y acciones de juventud. En el art. 5 de la referida Ley se especifican las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, y concretamente, se le atribuye en el apartado a) la elaboración de la normativa que desarrolle dicha ley y el seguimiento y aplicación efectiva de la misma; en el apartado c) la promoción y coordinación de las diferentes acciones dirigidas a los jóvenes, desde todos los ámbitos de la Administración Pública, en materia de cultura, educación, sanidad, vivienda, empleo, ocio y tiempo libre o cualquier otra que tenga a los jóvenes como destinatarios, así como coordinar las políticas canarias de juventud con las de otros ámbitos territoriales; y en el apartado k) la regulación de las condiciones de los centros, servicios y programas de la juventud, tendentes a procurar el adecuado desarrollo de las actividades que se realicen en las mismas. También se le atribuyen medidas de promoción, información y colaboración con entidades privadas (arts. 19, 41, 42 y 49).

2. Por otra parte, el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Y el art. 33 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, señala que *«el Gobierno, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, está facultado para regular todas las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, con excepción de las reservadas por el Estatuto de Autonomía a las leyes, así como para dictar normas en desarrollo y aplicación de las Leyes»*; debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno (art. 35 del precitado texto legal).

En definitiva, el Proyecto de Decreto examinado se dicta, en ejercicio de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, para el ejercicio de la cual el Gobierno puede ejercer la potestad reglamentaria en desarrollo de la habilitación prevista en la disposición final primera de Ley 7/2007 de 13 de abril, Canaria de Juventud, siendo por ello adecuado el ejercicio de la potestad normativa del gobierno y el rango de la norma elegido.

V

Estructura, contenido y justificación de la norma proyectada.

1. El PD se estructura en un texto de carácter introductorio e innominado, una parte dispositiva que comprende 11 artículos, tres Disposiciones transitorias, dos Disposiciones finales y un anexo.

2. En lo que se refiere al contenido del PD, cabe señalar en síntesis, que la parte introductoria establece las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de juventud; se refiere al Protocolo Internacional de Carnet Joven suscrito en Lisboa el 1 de junio de 1987 como instrumento jurídico por el que se crea el Carné Joven Europeo; y finalmente, se afirma la adecuación de la iniciativa reglamentaria a los principios de buena regulación recogidos en el art. 129 LPACAP [y cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo], por lo que el PD entiende cumplido el mandato legal establecido en dicho precepto, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficacia.

Por lo demás, el PD recoge en su parte dispositiva lo siguiente:

- El artículo 1, establece el objeto de la norma.
- El artículo 2, regula los sujetos a quienes se aplica.
- El artículo 3, regula las personas usuarias.
- El artículo 4, alude a las características del Carné Joven Europeo, su vigencia y validez.
- El artículo 5, versa sobre las modalidades de Carné Joven Europeo: convencional y financiero.
- El artículo 6, relativo al procedimiento de obtención, según la modalidad.
- El artículo 7, versa sobre la tramitación, resolución y efectos de la expedición del Carné Joven Europeo.
- El artículo 8, se refiere a la difusión y promoción del Programa.
- El artículo 9, regula las entidades adheridas y las condiciones a que se sujetarán tales entidades.

- El artículo 10, se refiere a las entidades colaboradoras y remite las obligaciones a lo señalado en los Convenios.

- El artículo 11, regula el registro de personas usuarias y el tratamiento de datos.

- La Disposición transitoria primera, relativa a la situación de los carnés expedidos a la entrada en vigor del Decreto.

- La Disposición transitoria segunda, relativa a la situación de las entidades adheridas a la entrada en vigor del Decreto.

- La Disposición transitoria tercera, regula la situación de los convenios suscritos a la entrada en vigor del Decreto.

- La Disposición final primera, faculta al titular de la Consejería para el desarrollo y ejecución del Decreto y al titular del Centro Directivo competente en materia de juventud para la aprobación de nuevos modelos de solicitud.

- La Disposición final segunda, que ordena la entrada en vigor de la norma proyectada al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

- El anexo, en el que se establece el modelo de solicitud del Carné Joven Europeo en su modalidad convencional.

3. Respecto a la justificación de la norma proyectada, el propio Proyecto de Decreto se manifiesta en los siguientes términos:

«La Constitución española, en su artículo 9.2, encomienda a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos. Asimismo, en su artículo 48 encomienda a los poderes públicos la promoción de las condiciones idóneas para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

En ese contexto, el Estatuto de Autonomía de Canarias reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, establece en su artículo 14 como derechos de las personas jóvenes la exigencia de que las Administraciones promuevan políticas públicas que favorezcan su emancipación, facilitándoles el acceso a la formación, la educación, la sanidad, la cultura, al asociacionismo, al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural, en los términos que establezcan las leyes, atribuyendo en su artículo 146 a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de juventud.

Asimismo, la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, establece un marco normativo y competencial para el adecuado desarrollo de las políticas de juventud promovidas por las distintas administraciones públicas y entidades de Derecho público o privado que intervienen en favor de la juventud de Canarias, con el fin, entre otros, de fomentar hábitos de vida, de ocio y de ocupación del tiempo libre saludables, y de generar las condiciones que posibiliten su emancipación e integración social, garantizando el derecho de todas las personas jóvenes de Canarias a acceder en igualdad de condiciones a los programas, planes y/o acciones de los que sean partícipes y destinatarios, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución.

Igualmente, entre sus principios informadores se encuentra el de la interculturalidad y el impulso de la movilidad y los intercambios internacionales. Otro de los principios informadores de la Ley es el de igualdad, prestando especial atención a la igualdad entre mujeres y hombres, por lo que se ha de contemplar la perspectiva de género en las normativas que afecten a programas y servicios destinados a la juventud de Canarias.

El Protocolo Internacional de Carnet Joven, suscrito en Lisboa el 1 de junio de 1987, y del que España forma parte, es el instrumento jurídico por el que se crea el Carnet Joven Europeo (European Young Card), en un intento de extender al citado ámbito internacional las ventajas relacionadas con los carnés joven nacionales de los países miembros, estableciendo una serie de disposiciones armonizadoras en la materia, de obligado cumplimiento para los países adheridos al mismo.

El programa Carnet Joven Europeo se desarrolla conjuntamente con el resto de comunidades autónomas y con más de 30 países del entorno europeo que conforman la Asociación Europea del Carnet Joven (EYCA), que garantiza la reciprocidad de las prestaciones en los diferentes países adscritos.

Dada la importancia de este instrumento en orden a facilitar la promoción y aplicación de los valores recogidos en la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de juventud, se hace necesario establecer una regulación adecuada del mismo en nuestra comunidad autónoma, para definir aspectos tales como el conjunto de personas usuarias al que va dirigido, modalidades, las características de su obtención, validez y efectos o la posibilidad de contar con entidades adheridas al Programa o que colaboren con el mismo, que se regulan a través del presente Decreto».

VI

Observaciones al contenido del PD.

- Parte expositiva inicial.

La parte expositiva inicial de la norma debería denominarse «*Preámbulo*», de conformidad con lo previsto en el art. 129.1 LPACAP -de carácter básico- y en el apartado 2, de la norma décima recogida en el Decreto 15/2016, de 11 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.

- Artículo 4.

- El apartado 2, relativo a la vigencia del carné joven europeo, establece que: «Tendrá una vigencia de dos años desde la fecha de su expedición y caducará en la fecha cuando sus titulares cumplan la edad de 31 años, cesando automáticamente en este momento los efectos y ventajas inherentes a su posesión».

Se observa en este precepto, además de una confusa redacción, que si, conforme está regulado, la vigencia del carné joven europeo es de dos años, debe establecerse y regularse un régimen de prórrogas para que el mismo produzca sus efectos una vez transcurridos los dos años de vigencia, en los casos en que al llegar a dicha fecha el beneficiario no haya cumplido aún los 31 años.

- El apartado 4 señala que «El uso fraudulento del Carné Joven Europeo podrá determinar la pérdida de los derechos de su titular, previo expediente administrativo legalmente tramitado con audiencia de la persona interesada, sin perjuicio de otras responsabilidades a que haya lugar».

El Derecho administrativo sancionador, está regido por el principio de legalidad, este principio de legalidad ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional desde la STC de 8 de junio de 1981, en este sentido la STC 90/2012, de 7 de mayo, señala que: *«Conviene recordar que en las SSTC 135/2010, de 2 de diciembre, FJ4 y 144/2011, de 26 de septiembre, FJ4, este Tribunal ha hecho hincapié en que ese derecho fundamental incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege, de aplicación al ordenamiento administrativo sancionador y que comprende una doble garantía, formal y material. Esta última trae causa “del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones”. A su vez, la garantía formal*

hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones “toda vez que la doctrina constitucional reitera que el término ‘legislación vigente’ contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada)”.

En esas mismas Sentencias se indicaba igualmente que la aplicación de dicha doctrina al ámbito administrativo sancionador presenta algunas matizaciones, “como el alcance de la reserva de ley contenida en el art. 25.1 CE que tiene, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, una eficacia relativa o limitada, no pudiendo ser tan estricto como el que se aplica a los tipos y sanciones penales por distintas razones que atañen ‘al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias’ (STC 2/1987, de 21 de enero), bien ‘por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales’. De este modo, el mandato del art. 25.1 CE aplicado al ámbito administrativo sancionador determina que es necesaria la cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a disposiciones reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, de tal forma que quede totalmente excluido que las remisiones de la ley al reglamento hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 104/2009, de 4 de mayo, FFJJ 2 y 3 y jurisprudencia allí citada)”.

Asimismo, los principios de legalidad y tipicidad se recogen en los arts. 25 y 27 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP). El art. 27.2 y 3 LRJSP dispone que únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley y que las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Por su parte, la Ley 7/2007, de 13 de abril Canaria de Juventud, dispone en el art. 51 que «*Son infracciones administrativas en materia de juventud las acciones u omisiones, dolosas o imprudentes que estén tipificadas y sancionadas como tales en la presente ley y sus normas de desarrollo*». A continuación, el art. 53, al regular los tipos de infracciones, tipifica como infracción leve en el apartado 4.j) «*El incumplimiento por parte de las entidades públicas o privadas de los compromisos adquiridos con la Administración de*

la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de carnés para jóvenes o de cualquier otra ayuda o beneficio destinados a los jóvenes, así como el uso fraudulento de los mismos»; y el art. 55.c) dispone «Las infracciones leves darán lugar a las siguientes sanciones: (...) c) En su caso, revocación del carné joven».

De lo expuesto, se observa que el art. 4.4 del PD que se analiza tiene naturaleza sancionadora, en este sentido, el precepto valora la conducta culpable y antijurídica del infractor, cual es, el uso fraudulento del Carné Joven Europeo, y prevé una consecuencia de carácter sancionador, derivada de la comisión de una conducta culpable, tipificada como infracción en la ley que desarrolla, que no es otra que la pérdida de unos derechos que previamente había adquirido.

Partiendo de lo anterior, el contenido del art. 4.4 del PD supone una reiteración de lo ya tipificado en la Ley que desarrolla, tipificando una conducta de manera independiente y no subordinada a la Ley, y estableciendo una nueva sanción al margen de las previstas en el art. 55 de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, cual es la pérdida de los derechos de su titular, por lo que, al objeto de evitar confusión y dotar de mayor seguridad jurídica al precepto, se estima conveniente que en él se recoja expresamente la remisión a los citados arts. 53.4.j) y 55.c) de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, o norma que en el futuro la sustituya. Esta remisión a artículos concretos del régimen sancionador de la Ley 7/2007 se considera aún más necesaria cuando, además este apartado 4 utiliza la expresión «*podrá determinar*», que añade una mayor inseguridad jurídica al precepto que siempre hay que evitar, sobre todo en materia sancionadora.

Y, respecto a lo que supone la inseguridad jurídica en materia sancionadora ya nos pronunciamos en el Dictamen 459/2017, en el que señalábamos: *«En la tipificación de la infracción a que se refiere el precepto se emplea un concepto jurídico indeterminado (niveles de rechazo muy por debajo de la media de Canarias) que debiera ser objeto de mayor concreción a fin de determinar la conducta infractora. En este sentido, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, la garantía material que en materia sancionadora incorpora el art. 25 CE, hace recaer sobre el legislador el deber de configurar las conductas ilícitas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible, de tal forma que la norma permita “predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa*

de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador” (por todas STC 34/2013 y las que en ella se recogen)».

También resulta objetable, el establecimiento en este precepto de un procedimiento sancionador específico en estos supuestos de uso fraudulento, al margen del ya regulado, toda vez que la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, dedica el Capítulo II del Título VI a regular el procedimiento sancionador, normativa a la que, en todo caso, debe remitirse el precepto.

- Artículo 6.

Este precepto lleva por rúbrica *«Procedimiento de obtención»*, sin embargo su contenido va dirigido a regular la solicitud del Carné Joven Europeo, regulándose específicamente en el art. 7 la tramitación, resolución y efectos de la expedición del Carné Joven Europeo, que viene a formar también parte del procedimiento de obtención del indicado documento, por lo que parece más conforme con su contenido que este precepto tenga por rúbrica *«Solicitud»*.

- Artículo 7.

- El apartado 1.b) recoge el trámite de subsanación para las solicitudes que no reúnan los requisitos exigidos, en el que se hace una remisión al art. 21 LPACAP. Sin embargo, se considera más conforme a derecho que la remisión se realice al art. 73 LPACAP por ser un precepto más específico, al disponer: *«1. Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.*

2. En cualquier momento del procedimiento, cuando la Administración considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.

3. A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente. No obstante, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo».

No obstante, al remitirse este apartado a la regulación prevista en la LPACAP, consideramos que debe también aludirse a la norma que la sustituya, para evitar posibles vacíos legales en caso de cambio normativo.

- El precepto al regular la tramitación, resolución y efectos de la expedición del Carné Joven Europeo no indica cual es el órgano competente para otorgar el Carné Joven Europeo, debiendo ser aclarado en la norma este extremo.

- Artículo 11.

- El apartado 1 faculta al Centro Directivo competente en materia de juventud la creación y gestión de un registro electrónico de personas usuarias del Carné Joven Europeo, debiendo aclararse la naturaleza de tal registro, el objeto y los efectos del mismo.

- El apartado 2 al referirse al tratamiento de datos con fines estadísticos no sólo debe remitirse a las normas vigentes en materia de protección de datos sino también a las leyes estatales y autonómicas en materia de estadística, debiendo aludirse, además, a las normas que las sustituyan, para evitar posibles vacíos legales en caso de cambio normativo.

- Disposición transitoria segunda.

Esta disposición Transitoria establece que *«Las entidades adheridas que hubieran obtenido esa condición con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma continuarán con los mismos derechos y obligaciones adquiridos en el acuerdo de adhesión formalizado en su momento hasta la fecha de su extinción, salvo que estos contravengan lo dispuesto en el presente Decreto»*.

Si se impusieran nuevas obligaciones o se establecieran obligaciones más restrictivas por el Decreto a las entidades adheridas, habría que salvaguardar su derecho a darse de baja, toda vez que no se considera adecuado restringir derechos individuales por Decreto en contra de lo acordado, máxime cuando durante la tramitación del Decreto no se ha dado trámite de audiencia a las entidades adheridas.

- Disposición final primera.

En la Disposición final primera se faculta a la Consejería competente en materia de juventud para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto.

Como ya hemos manifestado en anteriores dictámenes, por todos el DCC 95/2020, de 20 de marzo, ha de entenderse que la atribución de la potestad reglamentaria al titular de la consejería competente ha de limitarse a la concreción, actualización o ajuste de los aspectos estrictamente técnicos. En otro caso, requeriría dicha potestad de un apoderamiento legal expreso.

Dice el citado dictamen: *«Pues bien, en el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 13/2020, de 16 de enero, siguiendo la doctrina reiterada y constante de este Organismo en la materia, se afirma que:*

“En nuestro Dictamen 395/2016, de 24 de noviembre, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias, ya advertimos que las habilitaciones para el desarrollo normativo a través de reglamento dadas al titular de la Consejería competente han de ser de carácter excepcional.

Más recientemente, en nuestro Dictamen 504/2018, de 7 de noviembre, ya señalamos, en relación con una disposición de similar contenido a la presente, lo siguiente:

“(…) esta disposición final que ahora nos ocupa debe ser reparada, en la medida en que es claro también que es a aquel órgano -esto es, al Gobierno de Canarias- al que le corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria y sin que a su vez pueda deferirla (sic, diferirla) a otros órganos, como contempla esta disposición, para el ejercicio de una especie de potestad reglamentaria de segundo grado, con el alcance general que plantea, y sin quedar contraída la remisión indicada a la concreción de algún aspecto parcial contenido en la regulación reglamentaria establecida por el máximo órgano ejecutivo”.

La LSC, en su disposición final undécima, autoriza sólo al Gobierno a dictar las normas y disposiciones que sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en la Ley, por lo que atribuirle tal habilitación al titular de la Consejería sin expresa previsión legal contradice la Disposición final undécima de la Ley 4/2017.

Por su parte, de acuerdo con las observaciones anteriores, el desarrollo normativo únicamente es del Reglamento, no del Decreto, que se ha de limitar a aprobarlo”.

Nos reafirmamos con carácter general en esta doctrina, porque, de otro modo, si cupiera efectuar una remisión genérica en los términos que se pretende, se estaría sustrayendo de la potestad reglamentaria a su verdadero titular que es el Gobierno de Canarias y no sus miembros singularmente considerados, de acuerdo con lo dispuesto por el propio Estatuto de Autonomía (art. 50.3). Distinto sería que por ley pueda atribuirse directamente a éstos el ejercicio de la indicada potestad, porque si bien el Estatuto de Autonomía no otorga la indicada potestad del mismo modo a los Consejeros, de conformidad con lo dispuesto con las leyes, como hace la Constitución, en el caso del Gobierno de la Nación (art. 97), le es dable al titular de la potestad legislativa disponer la correspondiente habilitación normativa a favor de aquéllos, en las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico».

Doctrina que resulta aplicable a este caso, máxime cuando la Disposición Final Primera de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, habilita al Gobierno

para el desarrollo reglamentario de la Ley, sin que tal habilitación se extienda también al titular de la Consejería.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto que se dictamina se considera, en términos generales, ajustado al ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento VI de este Dictamen.