



## ***Borrador para Web***

5

# **Documento Estratégico del CJEx para la Reforma Jurídica de la participación juvenil en Extremadura**

10

## **Estrategia CJEx 2020**

15

*Enlace a Titanpad para generar enmiendas directamente sobre el texto:*

<https://titanpad.com/LsI9KJZZyI>

20

25

**Estructura del documento:**

- 30
- 1 Conceptos básicos.**
  - 2 Análisis de la situación actual.**
    - 2.1 Fundamentos jurídicos de los Consejos de Juventud.**
    - 2.2 Situación del CJEx.**
    - 2.3 Situación de los Consejos de Juventud locales.**
  - 3 Propuesta de futuro.**
    - 3.1 La forma jurídica del CJEx.**
    - 3.2 La forma jurídica de los Consejos de Juventud locales.**
    - 3.3 Aspectos pendientes de legislar. Hacia una Ley de Juventud en Extremadura, más allá de la regulación de la participación.**

35

\*\*\*\*\*

40

## 1 Conceptos básicos.

### 1.1 Órgano versus organismo: la personalidad jurídica.

45

Desde los primeros años de la década de 1980, todas las iniciativas tendentes a la creación de Consejos de Juventud incluían el reconocimiento de la personalidad jurídica propia y diferenciada a dichos Consejos.

50

Ha sido después, abierta la vía por la Junta de Andalucía ya entrada la década del año 2000, cuando se ha puesto en cuestión la oportunidad de dotar de este rasgo a los Consejos de Juventud.

55

Tras el estallido de la crisis económica, el cierre de numerosos Consejos en las Comunidades Autónomas, y la posterior reapertura (a partir de 2015) de algunos de ellos (Canarias, Baleares, Aragón...) ha planteado la posibilidad de sumarse al modelo andaluz, ya entonces muy criticado y a punto de agotarse por la reforma de la Ley de Juventud prevista para el año 2016-2017.

60

Personalidad jurídica o no ha significado, además, una dura confrontación en la Asamblea General Ordinaria del Consejo de la Juventud de España, en relación con la posibilidad de plantear si cabía la opción de admitir como entidad de pleno derecho al Consejo de la Juventud de Canarias.

65

Ante la amenaza del cierre del Consejo de la Juventud de España en 2013, las propias entidades miembro de ámbito estatal defendieron unánimemente la importancia de esta cualidad. Tener personalidad jurídica propia se ha entendido en todo momento como la identidad imprescindible de un Consejo para operar ante terceros, poder obligarse, emitir su voluntad con plenitud jurídica, y por tanto con fuerza también política.

70

En derecho se acepta comúnmente la expresión de “Organismo” como aquella figura dotada de personalidad jurídica, por contraposición a los Órganos, que pueden ser partes no independientes, sino funcionales de los organismos.

75

Igual que en la biología, un organismo puede contar con diversos órganos que lo hacen funcionar. De hecho, esta diferenciación ha sido la que se ha producido cuando los Consejos han tenido o no personalidad jurídica propia: ser parte jurídica de otro ente. El Consejo de la Juventud de Andalucía es, hoy por hoy, nada más que un órgano sin capacidad para obligarse ni actuar sin la identidad del Instituto Andaluz de la Juventud, el organismo gubernamental de la Junta de Andalucía.

80

Cuando decimos que el CJEx es un organismo con “*personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como plena capacidad de obrar y autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines*” (artículo 1.1 de la Ley 13/2010, de Creación del Consejo) se hace referencia al hecho de que el organismo, en cuanto Administración Pública, se relaciona con el ordenamiento jurídico como persona distinta del resto de la Administración de la Junta de Extremadura.

85

Es un organismo no solo por su consideración como conjunto de órganos, sino por su cualidad como persona jurídica. Tiene capacidad para contratar, para obligarse ante terceros, para actuar en la sociedad con plenos efectos legales. Algo que ninguno de sus órganos, por independientes que sean unos de otros, pueden hacer sin el refrendo del organismo como conjunto.

90

No es la Asamblea, ni la Comisión Ejecutiva, ni la Presidencia las que contratan, sino el CJEx. Sus órganos obligan al organismo. Por eso, al referirnos al CJEx como una persona jurídica se hace alusión a que en todas las relaciones jurídicas en las que interviene tiene la consideración de

95 persona, es decir: se trata de un sujeto de Derecho que produce declaraciones de voluntad a través de sus órganos, celebra contratos, ejerce la titularidad de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc. Sin personalidad jurídica, todo esto no es posible. Y no lo es pese a todas las declaraciones políticas que unos u otros agentes pretendan hacer prometiendo a cualquier Consejo la capacidad de hecho. Nunca la tendrá de derecho sin personalidad jurídica propia.

100 La personificación del Consejo de la Juventud de Extremadura es además el único factor jurídico que permanece estable en el tiempo, es decir, que no se producen cambios en él en cuanto persona jurídica que es, a diferencia de los órganos que lo componen (órganos colegiados y unipersonales) que cambian periódicamente, e incluso pueden cambiar en cuanto a sus funciones. De hecho, pueden crearse nuevos órganos o producirse reformas legales, que no cambian la identidad propia del CJEx.

105 Esta consideración como persona jurídica pública diferenciada permite argumentar que por esta razón ningún órgano externo, ni ninguna otra Administración ajena al Consejo, tiene que autorizar los gastos legales y legítimos que los órganos que integran el organismo aprueban realizar; y tampoco puede convocar o suspender eventos o iniciativas aprobadas por decisión legítima de las Entidades miembro del Consejo. Ninguna voluntad política externa a la de las propias Entidades miembro puede contradecir a ésta.

110 En suma, la reflexión anterior permite mantener que sólo la decisión adoptada válidamente por las Entidades que forman parte del CJEx tiene validez para autorizar las normas internas del organismo, y ello explica también por qué quienes trabajan en el CJEx obedecen las pautas y directrices del Consejo y no de otro órgano, y finalmente, por qué las empresas contratantes con el organismo siguen las indicaciones del Consejo y no del gobierno de la Junta de Extremadura.

120 Esto debería ser así porque en el Derecho la voluntad se manifiesta como elemento integrante y calificativo de la personalidad jurídica, bien sea ésta considerada como persona individual, o bien hasta en las más complejas personas colectivas.

125 En un organismo como el CJEx la formación y manifestación de la voluntad propia se realiza en el seno de los órganos colegiados, cauce a través del cual se expresa su capacidad de elegir y realizar los fines que el ordenamiento jurídico atribuye al organismo. Es indispensable, a todos los efectos, que en el futuro el CJEx mantenga y defienda su personalidad jurídica propia y diferenciada.

## 1.2 Organismo público.

130 La personalidad jurídica, como concepto de Derecho, puede ser pública o privada. El CJEx, en cuanto organismo público, se concibe como una Entidad de Derecho público que desarrolla actividades derivadas de la propia Administración Autónoma.

135 Es una organización instrumental en relación con los fines y objetivos que tiene específicamente asignados por su Ley de Creación (Ley 13/2010) y sus Estatutos, para cuyo cumplimiento le corresponden las potestades administrativas precisas, salvo la expropiatoria. Por esta razón es por la que el CJEx tiene y defiende su identidad jurídica pública: porque ejerce potestades administrativas, fundamentadas en una función pública de origen constitucional (promoción de la participación juvenil recogida en el Art. 48 CE). Estas funciones atienden al interés general, a los principios rectores que la Constitución plantea para la política económica y social del Estado, y por tanto de sus territorios.

El CJEx tiene por objeto la realización de actividades de ejecución o de gestión, tanto administrativa, como de fomento o de prestación de servicios, así como la realización de

145 actividades de interés general en materia de políticas públicas de juventud. Sus diferentes marcos  
legales le han reconocido en los últimos 30 años de forma inequívoca el valor público al menos de  
la mayoría de sus funciones.

150 Asimismo, en cuanto organismo público autónomo actúa en régimen de descentralización funcional  
y en ejecución de programas específicos. El personal a su servicio será funcionario o laboral,  
pudiendo contratar vía contratos de servicios las Asistencias Técnicas que estime conveniente.

155 Sus actos y resoluciones son susceptibles de ser recurridas en los términos previstos en la Ley  
30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del  
Procedimiento Administrativo Común.

### 1.3 Tipos de organismos públicos de participación juvenil.

160 Los Entes de Derecho Público pueden revestir diferentes formas jurídicas específicas, en base al  
ordenamiento jurídico español y su aplicación en la Comunidad Autónoma de Extremadura:

- Organismos Autónomos.
- Empresas públicas.
- Fundaciones públicas.
- 165 • Corporaciones públicas de base privada.
- Entes públicos, al margen de la Administración General correspondiente.

Cada uno de estos tipos sugiere las siguientes reflexiones:

- 170 • **Organismos Autónomos.**

175 Existe una frecuente confusión jurídica en torno al término de “autónomo” que se aplica a dichos  
organismos, tales como el actual CJEx. En ocasiones, se le ha atribuido un significado de autonomía  
política que es totalmente ajeno al régimen jurídico de éstos.

180 Los organismos autónomos nunca son, salvo excepción, políticamente autónomos respecto de la  
Administración General matriz a la que están adscritos. La excepción evidente son los propios  
Consejos de la Juventud de España y Extremadura, con sus Administraciones Generales  
respectivamente. Pero esta es la excepción. El concepto jurídico de “autónomo” se le atribuye a la  
cualidad funcional, no política.

185 Son autónomos porque tienen independencia orgánica (organismos con personalidad jurídica  
propia) que les permite actuar en el tráfico jurídico sin los trámites propios de la Administración  
General matriz. Esta autonomía es operativa, no ideológica ni política, salvo que la Ley de creación  
así lo exprese de forma explícita o implícita (por la formación de sus órganos).

190 Todos los organismos autónomos, con independencia de que tengan libertad real o no en la  
formación de sus políticas, mantienen una relación de adscripción funcional. Esto permite  
relacionar a dichos organismos con el resto de la Administración General matriz. Es lo que les  
mantiene unidos, administrativamente, y coordinados en lo político cuando así corresponde. El  
CJEx actualmente está adscrito y depende administrativamente de la Presidencia de la Junta de  
Extremadura.

195 La confusión señalada ha generado no pocas frustraciones, al darse la expectativa, fallida, de una  
autonomía operativa plena que se correspondiera con la libertad política del organismo y la  
independencia para los criterios administrativos dentro del marco legal. Sin embargo, la normativa

200 administrativa, más allá del principio de legalidad, impone en cada Administración General (incluyendo a los organismos autónomos) una serie de regulaciones funcionales para la unidad de criterio y acción. El CJEx, en tanto que organismo autónomo, y a pesar de su peculiar autonomía jurídica, está sometido a estas regulaciones funcionales.

205 Al hacer referencia a regulaciones funcionales queremos distinguirlas de la legislación del sector público. Por una parte, la legislación del sector público es naturalmente aplicable sobre cualquier acto administrativo, como por ejemplo lo relativo a la legislación de contratos. Pero la Ley no lo prevé todo, naturalmente. Y lo que no prevé, puede ser regulado por Decreto, pero también tiende a ser con frecuencia regulado por otro tipo de disposiciones administrativas de menor rango. Estas normas reglamentarias encajan en el marco legal, pero no constituyen, ni mucho menos, una única interpretación de las opciones legales que cada Administración tiene.

210 En la actualidad, el CJEx está configurado como un organismo autónomo, dándose la circunstancia de que en la práctica resulta que sólo sufre principalmente las desventajas que comporta esta consideración y no puede beneficiarse de las ventajas de una autonomía real, como por ejemplo ocurre en materia de gestión presupuestaria de sus recursos, gestión de personal, gestión de determinados contratos planteados por contratación centralizada (que no abaratan realmente los costes)...

- **Empresa pública y Fundación pública.**

220 Resulta nítidamente claro que ni por la forma ni por el fondo, ni por la naturaleza de las funciones que realiza el CJEx podría encajar en alguna de estas posibilidades.

- **Corporación pública de base privada.**

225 También denominada Administración corporativa. Se trata de aquella Administración formada por entes de base asociativa y naturaleza privada, contraponiéndose así a las administraciones de base institucional.

230 Nos referimos a Corporaciones no territoriales, como los Colegios Profesionales o las Cámaras Oficiales (de Comercio). Creados por un acto de poder, privilegiados por el carácter monopolístico de su organización, de manera que resulta a veces (no siempre) obligatorio para determinadas personas su incorporación a este tipo de organismos.

235 Asimismo, estos entes corporativos están animados por los fines de asistencia mutua y por los de representación y defensa de sus intereses comunes. En definitiva, el Estado provee a la creación de estas corporaciones, ahorrándose estructurar una intervención directa.

Esta posibilidad sería una fórmula muy interesante para la redefinición del CJEx en los próximos tiempos.

- **Entes públicos, al margen de la Administración General correspondiente.**

245 Son considerados Entes Públicos independientes de la Administración General de la Junta de Extremadura. Por ejemplo la Asamblea de Extremadura, o el extinto Consejo Consultivo de Extremadura. También tienen una consideración distinta de organismos autónomos las fundaciones públicas, aunque estén en su mayoría adscritas a la Administración General de la Junta. El Consejo Económico y Social también está adscrito, y aunque le resulta de aplicación prácticamente el mismo ordenamiento jurídico, no es formalmente un organismo autónomo de la Junta de Extremadura.

250 Ejemplos más claros de Entidades públicas no adscritas a la Administración General las encontramos en el ámbito estatal, como la Agencia Española para la Protección de Datos. Y en otras Comunidades Autónomas los propios Consejos de Juventud. No tienen, por tanto, que ser organismos previstos en la Constitución o los Estatutos de Autonomía.

#### 255 **1.4 Asociaciones y federaciones.**

Para finalizar con los conceptos básicos hay que hacer referencia a la diferencia legal entre el concepto de asociación y el de federación.

260 Una asociación, en líneas generales y también en el contexto de Juventud, es una agrupación de personas constituida para realizar una actividad de interés general, de forma estable, con una organización democrática, sin ánimo de lucro y con funcionamiento independiente.

265 La diferencia entre una asociación y una federación viene dada por el hecho de que la federación está formada por la agrupación de varias asociaciones. Los aspectos legales, fiscales, económicos, administrativos, etc., del funcionamiento de las asociaciones y las federaciones son prácticamente iguales, con la única diferencia de que en éstas últimas, los socios serán siempre personas jurídicas; es decir, si las asociaciones están conformadas por la unión de tres o más personas físicas, por su parte, las federaciones están conformadas por la unión de tres o más personas jurídicas, y así  
270 deberá especificarse en sus respectivos estatutos.

En este sentido, el artículo 3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, en su apartado f, establece que: *“las asociaciones podrán constituir federaciones, confederaciones o uniones, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para la constitución de  
275 asociaciones, con acuerdo expreso de sus órganos competentes”*.

En definitiva, la diferencia radical entre las asociaciones o fundaciones y las administraciones públicas señaladas estriba en el ejercicio de funciones públicas o privadas, y el origen de la voluntad que las crea: iniciativa privada o decisión de un poder público.  
280

A la vista de lo expuesto, fácilmente se comprende que el CJEx nunca podría ser una Asociación o Federación de Asociaciones Juveniles, dado que esa fórmula es propia de Entidades pertenecientes a la esfera del Derecho Privado, que como tales realizan actividades e iniciativas distintas a las que corresponde llevar a cabo a un organismo como el CJEx. Puede ser cierto, no obstante, que  
285 algunas de las funciones que ha venido desarrollando el CJEx sí tengan naturaleza privada, y no tengan por qué ser desempeñadas por Administraciones Públicas.

## **2 Análisis de la situación actual.**

### 290 **21 Fundamentos jurídicos de los Consejos de Juventud. ¿Por qué existe el CJEx?**

El Consejo de la Juventud de Extremadura tiene su razón de ser y fundamenta su posición de autonomía e independencia en los siguientes fundamentos jurídicos:  
295

#### **A) Constitución Española**

La posibilidad de diferenciar la promoción de la Participación Juvenil mediante la utilización de Consejos de Juventud frente a la gestión burocrática de las Políticas de Juventud a través de los

300 Institutos de Juventud, tiene su apoyo legal, en primer lugar, en el artículo 48 de la Constitución española cuando se refiere a “*la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*”.

305 Este artículo recoge el denominado principio de participación juvenil, que es uno de los principios rectores de la política social y económica de la Constitución, si bien, como todo principio, tiene un alcance jurídico limitado, en el sentido de que no crea un derecho subjetivo para los ciudadanos, sino que es, como afirma el profesor Álvarez García <sup>1</sup>un mandato de actuación de naturaleza objetiva para los poderes públicos.

310 En virtud de este mandato el legislador queda obligado a desarrollar el principio de participación juvenil en normas jurídicas concretas, que generen derechos subjetivos, así como a impulsar políticas públicas a tal fin.

315 En cualquier caso, lo relevante es que la participación de la Juventud, según el artículo 48 CE, debe ser “*libre y eficaz*”, lo cual permite argumentar que los instrumentos participativos en materia de Juventud no pueden estar controlados por los poderes públicos, sino que deben ser absolutamente independientes y autónomos, teniendo capacidad para generar estados de opinión y recursos que puedan incorporarse al diseño y ejecución de las políticas públicas de Juventud.

320 Por esta razón, el Consejo de la Juventud de Extremadura es un organismo autónomo de participación independiente, democrático y de autogobierno juvenil, compuesto por representantes del colectivo de personas jóvenes, que funciona en virtud de criterios democráticos e igualitarios, sin injerencias de ningún poder directivo externo de la Administración ni del gobierno de la Junta.

325 El régimen jurídico y de funcionamiento del Consejo ayuda a entender mejor las diferencias existentes entre un organismo autónomo como éste y los Institutos de Juventud, que en general se caracterizan por funcionar conforme a criterios de dependencia política del gobierno, control estricto de la Administración, carencia de autonomía e independencia, y, en última instancia, ausencia de participación juvenil propiamente dicha.

## **B) Tratado de funcionamiento de la Unión Europea**

335 El artículo 165.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que la acción de esta organización internacional se dirigirá a fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa.

Este artículo contempla un mandato normativo general cuyo objetivo es que la Unión impulse la Participación Juvenil en general, utilizando para ello los Consejos de la Juventud en particular.

340

## **C) Consejo de Europa**

345 Por otra parte, en el funcionamiento del Consejo de Europa puede observarse la aplicación del denominado sistema de cogestión, por medio del cual los representantes de las entidades juveniles pueden participar directamente junto con los funcionarios gubernamentales en la formulación de las políticas e iniciativas a poner en marcha.

---

1

ÁLVAREZ GARCÍA, V. “Los Cauces jurídicos de la Participación Juvenil: el modelo de los Consejos de la Juventud”, Madrid, V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, sede del Instituto Nacional de Administración Pública, 29 de septiembre a 1 de octubre de 2014.



350 Asimismo, la Recomendación del Comité de Ministros de 11 de enero de 2006 tiene el interés de enfatizar el papel de los Consejos de Juventud de los Estados miembros, al recomendar que se respete el trabajo de los mismos, así como su naturaleza jurídica, libertad de expresión, posibilidad de formular opiniones y recomendaciones sobre cualquier cuestión que les afecte, pudiendo determinar su propios métodos de organización y funcionamiento.

#### 355 **D) Foro Europeo de la Juventud**

Además, es oportuno destacar el papel desempeñado por el Foro Europeo de la Juventud, organización juvenil no gubernamental europea en la que está integrada el Consejo de la Juventud de España, en cuyo documento interno aprobado por el Consejo de miembros en su reunión de Atenas, en noviembre de 2001 se especifican los siguientes derechos de sus miembros:

- 360
- Derecho a elegir su propia estructura organizativa de representación.
  - Derecho a decidir sobre sus propios Estatutos.
  - Derecho a elegir a sus dirigentes y representantes mediante procedimientos democráticos.
  - Derecho a rendir cuentas únicamente ante sus miembros.
- 365
- Posibilidad de obtener apoyo financiero del gobierno dado libremente y sin infringir los derechos citados.

#### **E) Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura.**

370 El régimen jurídico y de funcionamiento del Consejo queda precisado con nitidez en los Artículos 1 y 2 de dicha Ley, cuyas notas esenciales son las siguientes:

##### Artículo 1

375 El Consejo se concibe como un Organismo autónomo, con personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como plena capacidad de obrar y autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines.

380 Actúa como interlocutor representativo de las asociaciones juveniles de Extremadura ante los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, así como cauce de libre expresión para propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de Extremadura.

##### Artículo 2

385 El Consejo se regula por su propia Ley, sus Estatutos y demás normas que lo desarrollen, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, la Ley de Gobierno y Administración, la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como por la legislación aplicable a los Organismos autónomos de la Comunidad Autónoma.

## 390 **22 Situación del CJEx.**



### **Nuestra actual regulación y evolución.**

395 El Consejo de la Juventud de Extremadura ha sido en toda su historia regulado por normas de rango legal, confiriéndole así una importancia política y pública de primer nivel.

Fue creado en 1985, hace 31 años, con la finalidad de representar a toda la juventud. La reforma legal del año 2010, que aprobaba la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, supuso un refuerzo significativo en algunos aspectos, pero no en todos. Se negoció esta nueva regulación durante más de cuatro años con el gobierno de la Junta de Extremadura, hasta que finalmente entró en sede

400 parlamentaria y fue aprobada por unanimidad, igual que en 1985. Se perdió por el camino parte de la fuerza de interlocución originalmente prevista.

La actual regulación del CJEx lo configura, como ya se ha podido comprobar, como un organismo autónomo de la Administración General de la Junta de Extremadura, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Sin embargo, tras seis años con la nueva legislación en vigor, el  
405 CJEx ha padecido la inacción de los gobiernos autonómicos para aprobar el desarrollo de la Ley, así como dos reformas de urgencia sobre la propia Ley, por culpa de conflictos de voluntades políticas ajenas al organismo.

La primera reforma fue la operada por la Ley 2/2013, de 2 de abril, de modificación de la Ley  
410 13/2010, del Consejo de la Juventud de Extremadura, mediante la cual se regula el régimen jurídico de la figura del Presidente del Consejo de la Juventud de Extremadura, estableciéndose una relación laboral de carácter especial de alta dirección, con dedicación exclusiva, obligación de publicar determinados datos concernientes a ingresos, patrimonio y actividades, así como la exclusión del régimen indemnizatorio en atención al origen de su nombramiento.

Por otra parte, es preciso citar también la modificación operada por la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del Estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que supone contar con una definición de “cargo público”(el personal de libre elección y designación política o profesional que desempeña funciones  
420 vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno; encuadrándose en algunas de las siguientes categorías: presidente y resto de miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, altos cargos, personal directivo y personal eventual que desempeñe funciones vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno de acuerdo con esta ley).

Desde la reforma de 2010 hasta bien entrado el año 2016 se ha producido una anomalía jurídica significativa, recogida por el propio Tribunal de Cuentas en todos sus informes anuales sobre la Comunidad Autónoma de Extremadura, desde 2011. Y es que aunque la Ley de 2010 preveía un plazo de seis meses para la aprobación de los Estatutos mediante una norma de rango reglamentario (Decreto) que desarrollara los preceptos legales, se ha dilatado de forma  
430 injustificada durante todos estos años.

Tanto es así, que durante estos seis años ha debido acudir al Decreto del año 1996 que desarrollaba la Ley de creación de 1985. Una norma parcialmente derogada, que no podía desarrollar, naturalmente, las principales innovaciones de la Ley de 2010.  
435

Tal fue la situación de irregularidad sobre la normativa estatutaria que el Consejo Consultivo también recriminó a la Junta de Extremadura, en 2013, que pretendiera operar una reforma de la Ley de 2010 sin ni siquiera haber aprobado los Estatutos, tres años después.

Fueron los grupos parlamentarios los que aprobaron de nuevo, en 2013 y 2014, nuevas reformas legales sobre la regulación de una cuestión extraordinariamente controvertida: el reconocimiento jurídico de la figura de la Presidencia del organismo, y la retribución que en consecuencia debiera corresponderle. Este aspecto era utilizado antes de estas reformas como excusa para la controversia entre partidos, pese a existir un rotundo consenso interno entre las entidades sobre  
445 el reconocimiento de la figura a todos los efectos.

### **Comparativa de la regulación jurídica con otras Comunidades Autónomas.**

450 Como señalaba V. J. Álvarez<sup>2</sup>, existe una tendencia a emular las formas jurídicas en materia de  
 Consejos de Juventud autonómicos, en especial tomando de referencia la otorgada al Consejo de  
 la Juventud de España, que en 1983 se creaba como Entidad de Derecho Público. Fueron las  
 455 reformas posteriores en la década de los noventa las que concretaron que esta figura era, de entre  
 los posibles tipos de Entes públicos, un organismo autónomo adscrito al ministerio con  
 competencias en materia de juventud, y por tanto a la Administración General del Estado.

460 Históricamente, todas las Comunidades Autónomas de España han contado en algún momento con  
 un Consejo de la Juventud. Y en todas ellas ha sido reconocido con personalidad jurídica pública e  
 independiente. Han sido después las reformas sobrevenidas en distintas etapas las que han  
 eliminado tal consideración, o directamente han suprimido los Consejos de Juventud autonómicos,  
 como se pretendió con el propio Consejo de la Juventud de España.

La siguiente tabla expone cuál es la situación en abril de 2016:

Consejos de Juventud autonómicos	Naturaleza jurídica
Andalucía	Órgano colegiado sin personalidad jurídica propia
Castilla- León	Entidad Pública de derecho privado
Comunidad Valenciana	Corporación Pública Sectorial de base privada con personalidad jurídica propia
Euskadi	Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia
Extremadura	Organismo autónomo con personalidad jurídica propia
Navarra	Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia
Principado de Asturias	Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica, con la consideración a todos los efectos, como organismo autónomo en la Ley de Presupuestos
La Rioja	Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia
Región de Murcia	Corporación Pública sectorial de base privada

465 Por otra parte, en Cataluña, el Consejo de la Juventud, que actualmente no forma parte del  
 Consejo de la Juventud de España, es una Entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica  
 propia y con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

470 El Consejo de la Juventud de Canarias, si bien ha sido admitido en el Consejo de la Juventud de  
 España (en contra del criterio del propio Consejo de la Juventud de Extremadura), aún no ha  
 celebrado siquiera su Asamblea Constituyente, ni ha elegido democráticamente su primera  
 Comisión Permanente o equivalente. Parece que existe la voluntad, por parte del Gobierno de  
 475 Canarias, de otorgarle pronto la personalidad jurídica propia, como ya tenía prevista la legislación  
 del territorio en 2007, pero que fue reformada y suprimida ulteriormente.

480 El Consejo de la Juventud de Andalucía, el primero y único sin personalidad jurídica sobrevenida en  
 el transcurso de su existencia (ininterrumpida), se encuentra en la actualidad pendiente de la  
 aprobación de un Anteproyecto de Ley de Juventud que le devolvería la personalidad jurídica  
 propia. Desarrolló una intensa y eficaz campaña mediática, de incidencia política y solicitó un  
 Dictamen jurídico externo que respaldara sus aspiraciones jurídicas.

<sup>2</sup> Íbid.

Otras Comunidades Autónomas han iniciado las reformas que devuelvan los Consejos suprimidos. Así ocurre en Cantabria, Madrid e Islas Baleares, por ejemplo. Y en principio parece que lo harán reconociéndoles como Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y diferenciada.

### **Diferencias entre teoría y realidad.**

La regulación jurídica otorgada al CJEx y la figura empleada (organismo autónomo) se aplicó con la voluntad, en teoría, de garantizar los principios constitucionales de libertad y eficacia, y las expectativas de las organizaciones juveniles. Tras seis años de aplicación del marco normativo se han podido constatar las diferencias entre la teoría jurídica y la realidad práctica que se ha derivado de la Ley de 2010.

Para juzgar adecuadamente la racionalidad de la norma, y si ésta cumple con las expectativas de las organizaciones juveniles, cabe contrastar la realidad del marco jurídico con los derechos que el Foro Europeo de la Juventud proclama para los Consejos de Juventud. Y al respecto podemos señalar lo siguiente:

- **Derecho a elegir su propia estructura organizativa de representación.**

El reconocimiento legal del Consejo de la Juventud de Extremadura ha sido acompañado en todo momento del respaldo unánime de los diferentes grupos parlamentarios que han pasado en cada legislatura. Parece evidente que existe un consenso político de más de tres décadas de apoyar la existencia y el reconocimiento público del CJEx. Sin embargo, la regulación legal sobre determinados aspectos, si bien en distintas etapas han sido consensuados con el propio organismo, supone una traba significativa para la reforma de la estructura organizativa interna. De hecho, en ocasiones se ha negado al CJEx la posibilidad de reconocer y actuar con órganos distintos de los previstos en la Ley.

Este tipo de limitaciones, que podrían ser superadas con las adecuadas previsiones legales, contradicen el derecho a elegir, sin la fatigosa y larga reforma legislativa, posibles cambios ordinarios en la estructura organizativa. Por ejemplo: existe un amplísimo consenso entre las entidades miembro sobre la conveniencia de articular fórmulas organizativas que permitan la participación estructural de jóvenes sin vinculación asociativa, pero con capacidad decisiva y representativa.

A día de hoy, esta reforma de estructura sería absolutamente inviable sin el “permiso” externo de los Grupos Parlamentarios. Es algo que afecta a la simple estructura interna: quién tiene voz y voto y cómo lo ejerce; y sin embargo se encuentra limitado por la Ley, que establece cualidades específicas de las entidades de pleno derecho; hoy abiertamente rechazadas por la inmensa mayoría de entidades.

Además, la Ley somete a la regulación de otras instituciones la membresía del organismo, como por ejemplo los requisitos que imponga el Registro del Instituto de la Juventud. Lo cual puede generar paradojas tales como que una asociación juvenil legal y formalmente constituida (inscrita incluso en el Registro General de la Comunidad Autónoma) tenga voluntad de integrarse en el CJEx, pero no pueda ser admitida por requisitos secundarios impuestos por el otro organismo autónomo con dependencia gubernamental: el Instituto de la Juventud.

- **Derecho a decidir sobre sus propios Estatutos.**

535 Resulta más que evidente que la voluntad de establecer su propia normativa estatutaria se ha visto vulnerada por hasta tres gobiernos. O en el mejor de los casos, se puede conferir que son necesarios cuatro años para que pueda llegar al parlamento una reforma legal, y hasta seis años para que el gobierno se decida a refrendar los Estatutos aprobados por las entidades. Es difícil imaginar más trabas.

540 Está claro que la previsión de que los Estatutos tengan rango de Decreto de la Junta de Extremadura es un obstáculo significativo para el ejercicio de este derecho. Es fácil recabar información similar sobre las dificultades que existieron entre 1985 y 1996 para la aprobación de los Estatutos que han seguido vigentes hasta 2016.

545 Once años pasaron para la primera norma y seis años lleva la segunda. Además, la justificación para no haber aprobado desde 2012 a 2015 (como mínimo) los Estatutos respaldados por las entidades, ha sido la falta de acuerdo político entre el Ejecutivo autonómico y el Consejo de la Juventud. Si los Estatutos fueron respaldados de forma prácticamente unánime, la oposición política del gobierno es la muestra evidente de la vulneración del derecho que estamos analizando. Pese a la  
550 teoría legal, no existe el derecho efectivo a decidir sobre los propios Estatutos.

- **Derecho a elegir a sus dirigentes y representantes mediante procedimientos democráticos.**

555 En principio, la Ley prevé con plena libertad a las entidades miembro de pleno derecho el sufragio activo y pasivo, pudiendo elegir Comisiones Ejecutivas y representantes en todos los demás órganos decisorios y/o deliberativos. La Presidencia del organismo asume, además, las funciones de dirección del organismo autónomo, y por tanto la dirección sobre el personal adscrito al organismo, en especial la jefatura de servicio como puesto de libre designación. Esto contrasta con  
560 las graves limitaciones que se pueden observar en la actual regulación del Consejo de la Juventud de Andalucía.

Sin embargo, la plenitud de efectos de las elecciones libres del CJEx se encuentra con la necesidad de que la Consejería a la que el organismo esté adscrito remita la documentación pertinente al Boletín oficial de la región. Este hecho, que parece a simple vista un elemento procedimental sin relevancia, ha sido fuente de conflicto de otro Consejo de la Juventud con la misma figura jurídica que el CJEx. En concreto nos referimos al Consejo de la Juventud de España, organismo autónomo de la Administración General del Estado.

570 Por causas formalmente desconocidas (aunque políticamente reconocibles), el Ministerio al que está adscrito el CJE pasó todo un período de mandato de una Comisión Permanente (de 2012 a 2014) sin remitir al BOE el nombramiento del equipo elegido por la Asamblea General del CJE. Esto, de no haber sido por la repetición de mandato del presidente, podría haber supuesto el bloqueo de las firmas autorizadas de las cuentas del organismo; entre otras situaciones.

575 Vistos los precedentes de hecho, nada impide que, con las mismas formas jurídicas y similares regímenes aplicables, la Junta de Extremadura pueda, en un futuro, aplicar la misma “lentitud” de “nombramiento” formal y remisión al boletín oficial, interfiriendo en la libertad de elección de dirigentes y representantes democráticos. El organismo debe tener la libertad de la que hoy carece  
580 para hacer efectivo, sin intermediarios, el nombramiento de sus órganos decisorios.

- **Derecho a rendir cuentas únicamente ante sus miembros.**

585 Como consecuencia lógica derivada del rasgo de tener una Tesorería y patrimonio propios, y en concordancia con el hecho de que estamos ante un organismo autónomo con persona jurídica

585 pública diferenciada, así como plena capacidad de obrar y autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines, está el derecho a que el CJEx rinda cuentas de la gestión económica que lleva a cabo ante sus miembros.

Lo cual no es óbice para que el organismo, como no puede ser de otra manera, esté sometido al oportuno control externo por parte del Tribunal de Cuentas, así como a las verificaciones que se estimen convenientes, como auditorías externas. En definitiva, nadie puede poner en duda la conveniencia de que un ente público, sea de la naturaleza que sea, esté sometido al cumplimiento estricto de la legislación aplicable (emanada de la soberanía que representa el parlamento): en materia de contratos, en materia de contabilidad pública, transparencia, etc.

595 Sin embargo, la actual regulación como organismo autónomo genera en el CJEx la obligación de someterse no solo a las normas legales que son aplicables a cualquier ente público, sino además a las normas procedimentales y reglamentarias que son aplicables a la Administración de la Junta de Extremadura. Algo que no le ocurre ni a la Asamblea de Extremadura, ni a las Diputaciones, ni le ocurría al extinto Consejo Consultivo. Tampoco le sucede en el plano estatal a otras Agencias, entes públicos y figuras de Derecho Público al margen de la Administración General del Estado.

En realidad, este tipo de regulaciones operativas de la contabilidad del organismo generan un sometimiento estricto a las voluntades políticas cambiantes de los gobiernos. En concreto, el CJEx está sometido innecesariamente a las siguientes restricciones impuestas por el funcionamiento ordinario de la Junta de Extremadura:

- La oferta pública de empleo del organismo no puede ser formulada por él mismo, sino por la discrecionalidad política de la Junta de Extremadura. Lo que genera una Relación de Puestos de Trabajo estancada hace veinte años. El organismo no tiene la libertad de invertir sus medios económicos en recursos humanos, aun teniendo los medios y pudiendo cumplir la legalidad vigente.
- La distribución del gasto se hace conforme a las autorizaciones de partidas que la Junta de Extremadura permite en los anteproyectos de presupuestos. Por ejemplo se ha negado de forma sistemática la posibilidad al CJEx de generar partidas destinadas a concursos, becas, subvenciones... o ampliar la plantilla de personal. No existe una libertad real de invertir la financiación disponible como el organismo quiera, y no se puede afirmar que dichos límites sean en cumplimiento de la legislación del sector público, sino del desarrollo y aplicación operativa que hace la Junta de Extremadura de dicha legislación.
- La existencia o no de fiscalización previa no la ha podido decidir el organismo, sino que la Junta de Extremadura ha determinado cuándo sí, y en qué condiciones, y cuándo no. No ha sido excepcional tampoco que dichos procesos de fiscalización previa hayan ido, en muchas ocasiones, más allá de lo estrictamente legal, hasta extremos de auténtica fiscalización política. Por ejemplo ante la imposibilidad de aplicar en el organismo la normativa vigente en materia de compensación de gastos, por asistencia a órganos colegiados de la Administración.

Todo lo anterior acredita que la rendición de cuentas no se ha limitado al criterio estratégico de las entidades y al cumplimiento de la legalidad, sino que ha influido el criterio estratégico y político de la Junta de Extremadura. Esto ha sido posible por la consideración jurídica del organismo al estar adscrito a una Consejería.

- **Posibilidad de obtener apoyo financiero del gobierno dado libremente y sin infringir los derechos citados.**

Esta cuestión se aborda más ampliamente en otro Documento Estratégico específico sobre

Autonomía Financiera del organismo. Ahora basta indicar que el CJEx debe tener la posibilidad expresa de obtener fondos provenientes de los Presupuestos Generales de la Junta de Extremadura, sin que ello sea a cambio de actuaciones decididas por el gobierno, y menos de condicionar la conformación de la voluntad de acción del Consejo.

De lo que no cabe duda es de que el apoyo financiero del gobierno solo será otorgado sin esperar contrapartidas si el propio gobierno así lo determina. En particular, los únicos elementos que pueden compensar la voluntad del gobierno es la propia voluntad del parlamento. Y por tanto, la realización efectiva de este derecho subyace en la voluntad de la Asamblea de Extremadura de conceder o no una financiación suficiente al organismo, y que la Junta de Extremadura no tenga más remedio que ejecutar. En todo caso, como organismo de representación global de la ciudadanía, parece más razonable que sea la Asamblea quien exprese una voluntad más legitimada que el propio gobierno.

No obstante lo anterior, es cierto que incluso la voluntad de la Asamblea de Extremadura puede ser modulada o enmendada por la del ejecutivo: en el ritmo de los pagos, por ejemplo, pero también en las normas reglamentarias de Extremadura (Decreto 105/2005, de 12 de abril) que permiten no ingresar determinados fondos legalmente presupuestados si el organismo dispone de remanente. Esta norma, aunque sea válida, aplicada al CJEx supone la indicación clara de que no debe ahorrar fondos. Y esto implica la ficción de que todos los ejercicios económicos se realizan inversiones similares. El CJEx debe tener la libertad de ahorrar fondos de un ejercicio para realizar inversiones mayores en los siguientes, si lo considera adecuado y sin el riesgo de la pérdida de dichos remanentes.

#### **Alternativas a la vulneración de derechos del CJEx.**

Resulta obvio, con el paso de los años, que la figura de organismo autónomo no ha satisfecho adecuadamente las expectativas de autonomía e independencia funcional del CJEx. No ha sido ni es una figura jurídica adecuada para la naturaleza política del organismo.

La vulneración de los derechos a los que se viene haciendo referencia en este documento, y que de facto soporta el Consejo de la Juventud de Extremadura, llevan a plantear la necesidad de plantear una reforma legal sobre la forma jurídica, y además la deslegalización de la estructura interna del propio organismo, que se encuentra encorsetado por la maraña normativa de la Administración General matriz de la que todavía es dependiente.

Por eso, el planteamiento que se realiza en este documento consiste en proyectar la salida del CJEx de dicha Administración General matriz, y que el organismo realice una transición hacia un Ente Público, o una Corporación Pública, que pudiera tener una consideración similar a la que tienen otros Consejos de Juventud.

Además, la deslegalización recomendada no pretende eliminar la regulación legal del CJEx, sino reducir el número de aspectos regulados por Ley, dejando que sea la voluntad interna de las entidades miembro quien decida sobre su propia estructura, en vez de los Grupos Parlamentarios. De lo contrario, un consenso interno al respecto puede ser fácilmente rechazado (o aplazado durante años) por agentes externos, vulnerando la debida libertad de auto-organización.

Éste es el objetivo al que debe tenderse en los próximos años, con el fin de que el Consejo sea un ente operativo y eficaz, el cauce real y efectivo de la participación juvenil en Extremadura en los ámbitos económico, político, social y cultural. En definitiva, para que pueda articular la voz de la juventud en el panorama regional.



**Actual regulación o desregulación.**

695 La Comunidad Autónoma de Extremadura es, en la actualidad, una excepción jurídica al carecer de una legislación general de juventud. Más allá de las leyes de creación y regulación del Instituto de la Juventud y del Consejo de la Juventud, existe una clara deslegalización de toda la normativa relativa a las políticas públicas de juventud en la Comunidad Autónoma.

700 Los Consejos de Juventud Locales en Extremadura no tienen ninguna consideración legal especial. De hecho, cada Consejo de Juventud local en cada municipio ha acudido a la fórmula jurídica que ha entendido más oportuna, en general al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación. Como tales, son personas jurídicas privadas, sin ninguna relevancia pública ni singular más allá del reconocimiento que quiera otorgar, en cada caso, las Corporaciones Municipales.

705 No obstante, resulta evidente que existe una notable confusión en Extremadura sobre cuál es la forma jurídica viable o posible en la actualidad para Consejos de Juventud locales. Tanto que el propio Consejo Consultivo, en su Dictamen 265/2010, emitido con ocasión del Anteproyecto de Ley del Consejo de la Juventud de Extremadura, consideraba que “los Consejos de la Juventud no son asociaciones y por lo tanto, no son inscribibles en el registro público de asociaciones; y su constitución depende de decisiones políticas de los entes públicos y por ello, no precisan actos de constitución y menos de inscripción”. Resulta evidente que quien redactó tales palabras desconocía por completo la situación real en la que se encontraban los Consejos de la Juventud locales, confundiendo la tradición jurídica de las Comunidades Autónomas para los Consejos de dicho ámbito territorial con los de ámbito inferior.

720 Estas situaciones de confusión pudieron generar la previsión de un apartado específico diferenciado en el Registro de Asociaciones Juveniles y Entidades Prestadoras de Servicios a la Juventud de Extremadura, regulado por el Decreto 27/2010, de 26 de febrero. Previsión, por cierto, a todas luces contradictoria con la propia Ley del Consejo de la Juventud, dándose la paradoja siguiente: un Consejo de Juventud local debe estar inscrito en el citado Registro para poder ser miembro de pleno derecho del CJEx. Pero además, debe ser miembro del CJEx para acceder al registro. Esta contradicción se ha resuelto por la vía de admitir como entidad observadora antes de la inscripción registral de juventud y obtener el pleno derecho tras la inscripción. No obstante, no existe en la actualidad ningún Consejo de Juventud local en Extremadura que no tenga forma jurídica de asociación, federación o unión de asociaciones. Y esto es, fundamentalmente, porque no existe otra forma posible que le permita tener la autonomía necesaria de la Administración local de referencia y al mismo tiempo personalidad jurídica propia.

730       **Comparativa interautonómica.**

735 El vacío legal que existe en Extremadura es una excepción. Esto lo demuestra una mirada rápida al entorno de ordenamientos jurídicos autonómicos. De la comparativa se deduce que los legisladores de las Comunidades Autónomas han procedido a prever formas jurídicas muy diferentes para los Consejos de Juventud locales, incluso alternando diferentes modelos en pocos años en algunos territorios.

En síntesis, existen las siguientes previsiones generales para los Consejos de Juventud locales en otras Comunidades Autónomas:

- Entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia. Así lo han previsto, por



ejemplo, las legislaciones de Murcia (1985), Cantabria (2001), Castilla-La Mancha (2005), Comunidad Valenciana (1981), y Canarias (2007).

- Corporaciones públicas de base privada, administración corporativa. Entre otros ejemplos, destacan Comunidad Valenciana (2010) y Murcia (2007).
- Órganos sin personalidad jurídica propia. Así se ha recogido en muchas legislaciones que han pretendido la eliminación de los Consejos, siempre en contra del criterio de las organizaciones juveniles. Son ejemplo de esta Aragón, Canarias, Andalucía, etc.
- Entidades privadas con personalidad jurídica, distintas de las asociaciones. Una fórmula bastante consolidada allí donde se ha implementado, como Cataluña (2010) y Castilla y León (2011).

Los modelos preferidos por las organizaciones juveniles han sido aquellos que respetan los siguientes principios:

- Disponer de personalidad jurídica propia y diferenciada.
- Acceder a financiación pública suficiente y no finalista.
- Mantener independencia orgánica y operativa con la Administración pública de referencia.
- Obtener reconocimiento de la Administración como el único interlocutor semejante en el territorio correspondiente.

Existe una peculiaridad considerable, y es que la razón que se ha esgrimido para no conceder el reconocimiento de la personalidad jurídica a los Consejos locales o de ámbito autonómico ha sido, con frecuencia, una pretendida imposibilidad legal. Diversos dictámenes y estudios específicos han demostrado que esta afirmación es falsa. Y por tanto dichas leyes han podido tener vicios de arbitrariedad (Cfr. Art. 9 CE), al fundamentarse en información no veraz.

### **3 Propuesta de futuro y conclusiones.**

#### **1. La forma jurídica del Consejo de la Juventud de Extremadura.**

En consonancia con la argumentación mantenida, la primera propuesta de futuro debe ser proponer un cambio en la forma jurídica del CJEx, que pasaría de ser un organismo autónomo, como es actualmente, para evolucionar hacia la figura de entidad de derecho público, independiente de la Administración General de la Junta de Extremadura. Este tipo de entes públicos existen cuando se pretende ejercer un conjunto de funciones públicas sin interferencia de ningún tipo por parte de grupos políticos, parlamentos o gobiernos. Por ejemplo tiene tal consideración la Agencia Española de Protección de Datos.

Subsidiariamente, sería una fórmula también aceptable (siempre que se garantizara un modelo estable de financiación), convertir al CJEx en una corporación pública de base privada. Esto le permitiría al Consejo funcionar como una Administración integrada por entes de base asociativa, es decir, las Entidades Miembros, frente a las cuales el CJEx actuaría en calidad de Ente Público Asociativo, persiguiendo los fines de asistencia a dichas Entidades y representación y defensa de los intereses comunes.

Realizando una rápida comparativa con el resto de Consejos de Juventud autonómicos que actualmente existen en España, la forma jurídica adoptada por los mismos acredita que la propuesta realizada no es una innovación sin precedentes. Bien al contrario, es la forma jurídica habitual.

En conclusión, el Consejo de la Juventud de Extremadura y sus entidades miembro deben dirigir

esfuerzos que conduzcan a hacer comprensible a las fuerzas políticas la importancia de esta reforma jurídica. No debería alcanzarse el año 2020 sin esta transformación.

## 795      2 La forma jurídica de los Consejos de Juventud locales.

Extremadura debe dotarse, de forma urgente, de una regulación jurídica para los Consejos de Juventud locales. Con una perspectiva más amplia y ambiciosa que la mera forma jurídica: deberían establecerse por Ley algunos criterios marco sobre qué es, qué debe ser y cómo va a apoyar la Administración competente (autonómica) la participación juvenil local.

La regulación debe tener en cuenta que el 85% de los municipios de Extremadura no tienen más de 500 habitantes jóvenes, a fecha de diciembre de 2015. De manera que la canalización a través de la participación asociativa es prácticamente imposible en la mayoría de municipios, dado que apenas existen (ni existirán) asociaciones numerosas en ciertas partes del territorio autonómico. La regulación jurídica debe ser la adecuada para el ejercicio de las funciones en marcos locales de menos de 5.000 habitantes, sin grandes estructuras administrativas, pero con el reconocimiento público singular que hace diferentes a los Consejos de Juventud de cualquier otra plataforma o red de sociedad civil.

Conforme a los elementos ya expuestos, la reivindicación del CJEx es que los Consejos de Juventud locales tengan forma jurídica pública. Sin embargo, dado que es más que probable que tengan que desarrollar no solo competencias públicas (cauce de participación juvenil) sino además privadas (capacitación de entidades miembro, por ejemplo), sería muy recomendable acudir a la figura jurídica de las corporaciones públicas de base privada. Esta figura garantiza al mismo tiempo tres elementos clave:

- La flexibilidad de régimen jurídico en base a las funciones que desarrolle en cada momento, públicas o privadas.
- El reconocimiento público singular.
- La independencia y autonomía jurídica plena respecto de las corporaciones locales.

El régimen jurídico previsto para estos Consejos de Juventud locales debe prever, además, los siguientes extremos (previstos por el Foro Europeo de la Juventud):

- **Derecho a elegir su propia estructura organizativa de representación.** Deben ser las personas jóvenes de cada municipio, en base a la realidad del lugar, la que determine quién y en qué condiciones forma parte de los Consejos de Juventud locales. Es imposible prever a priori si éstos serán de composición ciudadana individual o de composición asociativa, o incluso previendo modelos mixtos. La canalización de la participación en municipios de más de 100.000 habitantes debe formularse de forma radicalmente distinta respecto a municipios de menos de 1.000 habitantes.
- **Derecho a decidir sobre sus propios Estatutos.** Esto debe concretarse en que no puede ser necesaria la autorización externa, ni de la Junta de Extremadura ni de las Corporaciones Municipales, para determinar su normativa, más allá de las exigencias legales básicas que garanticen los principios determinados por consenso en el Consejo de la Juventud de España.
- **Derecho a elegir a sus dirigentes y representantes mediante procedimientos democráticos.** Y por tanto, sin autorizaciones, nombramientos ni ratificaciones externas de ningún tipo. Ningún representante público externo, ni empleado público, pueden ejercer funciones representativas o directivas en los Consejos de Juventud locales.
- **Derecho a rendir cuentas únicamente ante sus miembros.** Naturalmente, podrán

845 tener que rendir cuentas ante las instituciones competentes respecto a la legalidad, y solo respecto a la legalidad, de su gestión económica. Esto no excluye el cumplimiento de los principios de transparencia. Pero es evidente que quienes determinan el destino estratégico de los fondos deben ser, única y exclusivamente, los miembros de pleno derecho de estos Consejos.

850 • **Posibilidad de obtener apoyo financiero del gobierno dado libremente y sin infringir los derechos citados.** Y por lo tanto: mecanismos de financiación estables y suficientes, que obliguen tanto a la administración autonómica como a la local a sostener dichas figuras. La intervención de dos administraciones (una por competencia en materia de juventud y otra por competencia territorial en materia de participación ciudadana), contribuiría a la independencia fáctica de los consejos.

855 Por último, el principio contenido en el Art. 48 de la Constitución española es aplicable a todas las administraciones públicas, y no puede quedar reducido a una mera declaración de intenciones. Por tanto, es razonable esperar que todos los Ayuntamientos de Extremadura estén legalmente obligados a concretar el mandato constitucional dando soporte y apoyo a la creación y funcionamiento de Consejos de Juventud locales. No pueden existir excusas para reducir o limitar el derecho a participar de la ciudadanía joven, conforme a los parámetros europeos deseables. Es decir: la participación de la juventud en los municipios debe estar canalizada de forma libre y eficaz. Esto requiere pasar de teorías individualistas de gestión de la participación a la organización colectiva que permite fortalecer la interlocución.

### 865 **3 Aspectos pendientes de legislar. Hacia una Ley de Juventud en Extremadura, más allá de la regulación de la participación.**

870 Además de las cuestiones ya expuestas sobre la regulación jurídica del Consejo de la Juventud de Extremadura y de los Consejos de Juventud locales, existe una carencia de regulación legal en materia de juventud en la Comunidad Autónoma. La simple previsión de estructuras jurídicas no garantiza el cumplimiento del principio constitucional ya citado. Es necesario generar una estructura legal básica coherente e integral en materia de políticas públicas de juventud.

875 Hasta la actualidad, la Junta de Extremadura ha regulado la mayoría de aspectos relacionados con políticas afirmativas de juventud de forma fragmentada y por vía reglamentaria. Más allá de las leyes de creación del Instituto y el Consejo, así como de la Ley de Convivencia y Ocio, no existen normas de rango legal explícitamente orientadas a políticas de juventud. Esto puede obedecer a diversas causas, pero la consecuencia inevitable es un debilitamiento de las políticas públicas de juventud.

880 En el horizonte 2020 Extremadura debe contar con un marco legal que recoja, como mínimo, los siguientes aspectos:

885 1. Una definición coherente de juventud en Extremadura que unifique criterios para las administraciones públicas, tendiendo a reducir la disparidad de franjas etarias a las que se refieren regulaciones particulares: política fiscal, agraria, de empleo, educación... Y este asunto no debe caer en la trampa de vincular precarización con juventud. La juventud no se determina por la vulnerabilidad socioeconómica que impide la emancipación, y por tanto no se puede utilizar como excusa el retraso de la emancipación residencial para ampliar el rango etario.

890 2. La aplicación específica, en Extremadura, de la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud, el único tratado internacional aplicable en España que reconoce derechos sustantivos a las personas jóvenes; pero que es una de las fuentes jurídicas menos atendidas y aprovechadas por los poderes públicos para articular mejores políticas de juventud.

- 895 3. La regulación más coherente y de marcos de mínima intervención sobre el asociacionismo  
juvenil en sentido amplio, eliminando incongruencias y duplicidades entre registros, o ciertas  
limitaciones de la edad. Deben preverse consideraciones especiales coherentes con el  
asociacionismo juvenil para las asociaciones estudiantiles, además de prever la existencia de  
900 asociaciones infantiles y asociaciones de educación no formal. Existen modelos de  
referencia útiles en el derecho comparado.
- 905 4. La consolidación de las políticas de juventud como políticas afirmativas además de  
transversales, superando la obsesión por vincular políticas de juventud con políticas de ocio  
y tiempo libre, deportivas, etc. Es necesario reconocer legalmente la relevancia y el  
contenido sustancial básico de políticas de juventud orientadas al empleo, la emancipación  
residencial, la educación integral, la igualdad real de oportunidades, la movilidad humana... y  
en particular, por la singular situación de Extremadura, contra la pobreza juvenil.
- 910 5. La superación de modelos de políticas meramente programáticas, exigiendo por ley que las  
planificaciones estratégicas (Planes de Juventud, por ejemplo) no sean meros catálogos de la  
actividad cotidiana, sino que marquen indicadores de resultados y plazos de consecución.
- 915 6. La creación de figuras o mecanismos específicos para la defensa de derechos de personas  
jóvenes en el sistema educativo, en especial en la Educación Secundaria. Está claro que la  
Inspección educativa no alcanza las expectativas de la sociedad civil, como ha puesto de  
manifiesto el desarrollo eficaz de la Oficina del Defensor Universitario en la Universidad de  
Extremadura. Es necesario establecer una figura similar, volcada en una dinámica más  
parecida al referente universitario que a la inspección administrativa.
- 920 7. La plasmación legal del compromiso político de la mayoría de fuerzas parlamentarias, que ya  
han manifestado su disposición, para reconocer en Extremadura la Garantía Juvenil como  
un derecho subjetivo.
- 925 8. La clarificación y la sistematización de conceptos jurídicos esenciales en materia de  
juventud, así como los principios rectores de las políticas autonómicas y locales de  
juventud.
- 930 9. La distribución de competencias en materia de juventud entre la Junta de Extremadura y  
los entes locales, ya que según el Estatuto es una competencia exclusiva de la  
Administración autonómica, pero en la práctica no se desarrolla sin la colaboración y  
complicidad de las administraciones locales. Además, existen numerosos referentes y  
recomendaciones que aconsejan transferir no pocas de las competencias en materia de  
juventud a las corporaciones municipales.

935 En consonancia, resulta necesario sentar las bases políticas y técnicas propias de una Ley de  
Juventud en Extremadura, que haga posible contar con algo más que la regulación de la  
participación, de los organismos políticos y del ocio y el tiempo libre.