



Álvarez García, Vicente., Arias Aparicio, Flor. y Hernández Diez, Enrique: *Participación juvenil organizada y racionalización administrativa. (La compleja situación jurídica actual del Consejo de la Juventud de España)*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2018, 247 págs.

Álvarez García, Vicente., Arias Aparicio, Flor. and Hernández Diez, Enrique: *Organized youth participation and administrative rationalization. (The current complex legal situation of the Youth Council)*, University of Extremadura, Cáceres, 2018, 247 p.

Álvarez García, Vicente., Arias Aparicio, Flor. e Hernández Diez, Enrique: *Participação juvenil organizada e racionalização administrativa. (A complexa situação jurídica atual do Conselho da Juventude de Espanha)*, Universidade da Extremadura, Cáceres, 2018, 247 p.

Patricia González Pulido

Personal Docente e Investigador

Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura

[gpulido@unex.es](mailto:gpulido@unex.es)

Recibido\_Received\_Recebido 23/01/2019

Aceptado\_Accepted\_Aceito 28/01/2019

Publicación online\_Available online\_Publicação online 14/02/2019

El sector juvenil en España ha sido objeto de distintas vicisitudes jurídicas en los últimos años. A partir de la crisis económica que soporta el país desde el año 2008, numerosas Administraciones Públicas han experimentado un cambio en su composición, donde el grueso de su organización administrativa se ha reducido con el fin de disminuir el gasto público. En este sentido, el Consejo de la Juventud de España

(CJE), como organismo autónomo, no solo vio afectada su estructura y funcionamiento, sino que su mera existencia fue reconsiderada por el Legislador.

Los autores Álvarez García, Arias Aparicio y Hernández Diez realizan un riguroso análisis jurídico a partir de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, cuyo artículo 21 configura al CJE como una corporación de base privada e insta al Ejecutivo a la aprobación de un reglamento que delimite la organización y el funcionamiento del órgano. El objetivo de esta obra que ahora recensionamos, continuación del libro *Las vicisitudes histórico-jurídica del Consejo de la Juventud de España. (Desde su Ley de creación hasta el Informe CORA)*, pertenecientes a la Colección Estudios sobre Juventud, no es otro que explicar la situación jurídica actual en la que se encuentra el Consejo de la Juventud de España a través de dos trabajos que responden al análisis de dos borradores de proyecto de Real Decreto para desarrollar el mandato impuesto por el Legislador en la citada Ley 15/2014, de 16 de septiembre. Las abundantes aportaciones jurídicas que analizan la dudosa viabilidad del cambio de naturaleza jurídica del Consejo dotan a la obra de gran rigor científico.

El Informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (conocido como Informe CORA), publicado en el mes de junio de 2013, fue el documento que puso de manifiesto la necesidad de fusionar o eliminar Administraciones del sector público con el objetivo de racionalizar y reducir el gasto. Concretamente, el CJE fue uno de los organismos públicos propuestos para su supresión. La ausencia de verdaderos argumentos jurídicos que justificaran la necesidad de eliminar dicho órgano ha provocado que el CJE, desde el año 2013, haya canalizado muy buena parte de sus esfuerzos en demostrar la importancia de sus acciones como institución de participación juvenil y en justificar la inexistencia de duplicidad de funciones respecto al Instituto de la Juventud de España (INJUVE). Chica Linares, como una de las prologuistas de esta obra y Presidenta del CJE entre 2016 y 2018, afirma que “todo o casi todo el esfuerzo de este período se ha visto condicionado y consumido por las distintas negociaciones políticas hacia unas normas aceptables para el futuro del Consejo (...). Semejante situación de crisis ha afectado al ánimo de las personas al servicio del Consejo, al ritmo de trabajo, a la vida del movimiento juvenil en España y a la relación de las organizaciones juveniles con el Consejo (...)” (p. 19). Igualmente, como precisa Saz Rodríguez en la presentación del estudio, Presidente del CJE entre 2014 y 2016, “(...) un Gobierno con muchos problemas no tenía ganas de abrir más frentes, por pequeños que fuéramos. Obligarles, además, a un ejercicio exigente de debate jurídico, y máxime desde la unidad de criterio de las entidades juveniles, no sé si les dio miedo o pereza, pero acabó dilatando el proceso y posponiéndolo (...)” (p. 17). Contra todo pronóstico, el Legislador decidió no proceder a la supresión total del CJE, sino que optó por modificar su naturaleza jurídica como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, apostando por una entidad con naturaleza de corporación de base privada.

Los autores emprenden este estudio iuspublicista a partir del mandato constitucional contenido en el artículo 48, pues constituye la base jurídica esencial para proceder a analizar cualquier desarrollo normativo vinculado con el estudio de juventud. El citado artículo, incluido en el epígrafe relativo a los principios rectores de la política social y económica contenidos en el Capítulo III del Título I de nuestra Carta Magna, supone un mandato de actuación dirigido a los poderes públicos con el objetivo de que promuevan las condiciones necesarias para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. Dicha obligación se encuentra materializada en el CJE como órgano independiente de participación juvenil; sin embargo, la existencia del INJUVE, organismo dependiente del poder ejecutivo, no supone el respeto al citado artículo 48 CE, pues sus actuaciones se encuentran condicionadas por la Administración, careciendo de autonomía funcional e independencia representativa. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aboga por cauces de colaboración para que los ciudadanos y, concretamente, los jóvenes junto con los poderes públicos se muestren partícipes de la vida pública:

“Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

La presente obra se encuentra estructurada en dos partes perfectamente diferenciadas. Por un lado, se examina la nueva regulación del Consejo de la Juventud de España efectuada por la Ley de racionalización del Sector Público y los problemas jurídicos de su fracasado primer intento de desarrollo reglamentario. Y, por otro lado, se analizan las dificultades jurídicas objetivas que presenta la Ley de racionalización del Sector Público, así como su segundo intento de desarrollo reglamentario.

Antes de analizar la viabilidad de los proyectos de Real Decreto que pretendían desarrollar el artículo 21 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, los autores precisan las novedades que introduce la citada Ley en relación con el CJE. En primer lugar, la supresión del CJE, como organismo autónomo, y la derogación de la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España. En segundo lugar, la configuración del CJE como entidad corporativa de base privada, cuyas funciones, miembros, reglas de composición y funcionamiento deben ser desarrolladas por una norma reglamentaria. Esta degradación de rango o deslegalización, como técnica normativa, supone una auténtica desprotección por parte del Legislador nacional hacia un mandato constitucional garante de la participación juvenil en la vida pública. Y, en tercer lugar, la determinación de los eventuales miembros del CJE y la exclusión de otros, como por ejemplo los Consejos de la Juventud autonómicos. En consecuencia, nos encontramos ante una normativa de mínimos

carente de un verdadero contenido material, lo que dificulta desarrollar una disposición de carácter reglamentario.

La primera parte de la obra, compuesta por seis capítulos, analiza las dificultades jurídicas que plantea el desarrollo reglamentario a partir de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre. En el primer proyecto de reglamento, remitido por el INJUVE en el mes de junio de 2015, destacan significativas contradicciones jurídicas en relación a los contenidos mínimos reflejados en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre. Por un lado, el proyecto pretende asimilarse a la ya derogada Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España, regulando cuestiones que exceden de su competencia como disposición reglamentaria. No debemos olvidar que la relación jurídica existente entre la norma reguladora del CJE y su desarrollo reglamentario se rigen por el principio de jerarquía, por tanto, el nuevo Real Decreto debe ajustarse a los dispuesto por la norma si no quiere incurrir en ilegalidad y convertirse en nulo de pleno derecho. Por otro lado, y muestra del incorrecto contenido material de este proyecto, el borrador califica al CJE como un ente privado de base asociativa; sin embargo, la Ley de racionalización del Sector Público lo considera como una entidad corporativa de base privada y, por tanto, de naturaleza administrativa sometida al Derecho público. Además, resulta destacable como los seis meses previstos en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, como plazo máximo para la transformación de la naturaleza jurídica del Consejo, se han visto incumplidos por el Ejecutivo tras la remisión del proyecto de Real Decreto en el año 2015.

De forma ordenada y sistemática, los autores finalizan esta primera parte de la obra concluyendo cómo el primer proyecto de Real Decreto emplea una técnica normativa deficiente, lo que pone de manifiesto la “nula preocupación que con respecto del colectivo juvenil tienen en la actualidad las instituciones del Estado (...)” (p. 84).

La segunda parte de la obra que reseñamos, compuesta por nueve capítulos, se encuentra dedicada al estudio de las consideraciones jurídicas que realiza la Ley de racionalización del Sector Público respecto a la transformación de la naturaleza jurídica del CJE, así como otras cuestiones generales sobre el desarrollo reglamentario de la regulación legal mínima de la futura corporación del CJE. Es necesario destacar que, tras las numerosas desavenencias jurídicas y políticas que ha sufrido el CJE, el segundo proyecto de reglamento es fruto del consenso entre el INJUVE y el propio Consejo. A pesar de ello, los autores realizan acertadas observaciones jurídicas, centrándose en la atribución de fines y de funciones, la membresía o el régimen jurídico transitorio del nuevo CJE, debido a la ambigüedad y a la falta de rigor de la citada Ley 15/2014, de 16 de septiembre, en general y del proyecto de reglamento en particular.

En primer lugar, una de las cuestiones más importantes se encuentra en los fines y las funciones atribuidos al CJE, condicionados, sin lugar a dudas, por la naturaleza jurídica del órgano. En este sentido, la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España, atribuía al órgano fines exclusivamente

públicos; por ello, las funciones comparten la misma naturaleza. Sin embargo, la Ley de racionalización del Sector Público configura al nuevo CJE como una entidad corporativa de base privada. En consecuencia, el nuevo Consejo podrá disponer de fines tanto públicos como privados y, por tanto, funciones de la misma naturaleza sometidas al Derecho público y privado, respectivamente. Ante la indeterminación de la norma y la inseguridad jurídica existente, los autores, desde un punto de vista de técnica normativa, consideran que “la mejor alternativa sería intentar recoger en el texto de la Ley de cabecera (cosa que no se ha hecho en la Ley de racionalización de 2014), o de manera alternativa en su reglamento ejecutivo, todos los fines u objetivos de naturaleza tanto pública como privada que pudiesen corresponder al Consejo” (p. 153).

En segundo lugar, la breve referencia que realiza el artículo 21.1 de la Ley de racionalización del Sector Público relativa a los eventuales miembros de la entidad [“(...) asociaciones juveniles, federaciones constituidas por estas y secciones juveniles de las demás asociaciones (...)”] nos obliga a reflexionar sobre si nos encontramos ante un *numerus clausus* establecido por la norma o si la disposición reglamentaria podría ampliar el número de miembros del CJE. En este sentido, la implantación de criterios de membresía de naturaleza privada ocasiona una clara discriminación entre las distintas organizaciones juveniles. Igualmente, la exclusión de la cuota de participación de los Consejos de la Juventud autonómicos, como miembros del nuevo Consejo, no obedece a criterios racionales que justifiquen su ausencia, sino más bien a razones de oportunidad política. Así, los autores determinan con claridad técnica cómo la membresía establecida por la Ley de racionalización del Sector Público debe ser interpretada como *numerus apertus*, precisando que:

“(...) la regulación jurídica en España sobre participación juvenil, legal o reglamentaria, debe respetar dos principios constitucionales recogidos por el art. 48 CE: la libertad y la eficacia. La membresía de la principal institución jurídica del Estado en materia de participación juvenil no puede ser articulada al margen de tales principios, que, por abstractos que puedan parecer, despliegan consecuencias inevitables sobre la composición del único canal público estatal de participación juvenil” (p. 194).

En tercer lugar, otra de las cuestiones destacadas se identifica con la organización de un procedimiento administrativo que articule la transformación del CJE como nueva entidad corporativa de base privada. En este caso, sobresale la capacidad de los autores no sólo en determinar y analizar el problema, sino que, tras un estudio crítico, proponen un modelo del marco jurídico transitorio con la finalidad de consagrar la nueva naturaleza jurídica del CJE.

Los autores cierran su trabajo, y la segunda parte de la obra, con un capítulo centrado en las principales conclusiones que, junto con la Bibliografía y dos Anexos normativos, permiten al lector obtener un conocimiento exhaustivo de la situación jurídica en la que se encuentra actualmente el CJE, así como de los

problemas presentes que debe enfrentar. Tras la lectura de este libro, y como conclusión fundamental que puede derivarse de esta investigación, observamos como cualquier desarrollo reglamentario de esta entidad está abocado al fracaso si previamente no se procede a reformar de manera sustancial el marco legal que regula este órgano, pues la propia Ley de cabecera está suponiendo un obstáculo que impide que el Consejo de la Juventud de España se comporte como el único mecanismo real y efectivo de participación juvenil libre y eficaz que ha existido en España desde 1983.