

## Los efectos del proceso de reforma de las administraciones públicas sobre la ordenación jurídica de la participación juvenil

The effects of process of reform of the administrations about the legal regulation of youth participation

Os efeitos do processo de reforma das administrações públicas sobre a ordenação jurídica da participação juvenil

Dr. Vicente Álvarez García <sup>a</sup>, Enrique Hernández Díez <sup>b</sup>

<sup>a</sup> Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Extremadura. [vjalvarez@unex.es](mailto:vjalvarez@unex.es)

<sup>b</sup> Director del Ágora de Investigación en Juventud. [enrique.hernandez@cjex.org](mailto:enrique.hernandez@cjex.org)

Recibido\_Received\_Recebido 12/07/2016

Aceptado\_Accepted\_Aceito 15/07/2016

Publicación online\_Available online\_Publicação online 18/07/2016

---

Palabras clave	Resumen
jóvenes derecho de juventud participación juvenil reforma del sector público consejos de juventud	Este trabajo pretende, en el actual contexto de inmenso desapego de la sociedad civil por la cosa pública, examinar las bases jurídicas existentes tanto a nivel nacional como en la esfera internacional para garantizar la participación de un colectivo social tan importante como el juvenil en el desarrollo político, social, económico y cultural. Se analiza, en concreto, el anclaje constitucional de esta cuestión en España a través del art. 48 CE, así como el desarrollo histórico de este precepto con la creación del Consejo de la Juventud de España en 1983, y las aportaciones y referencias de los principales organismos internacionales de los que España es parte. Se estudian, asimismo, las consecuencias de la Ley de racionalización del sector público de 2014 sobre este organismo, y el último Proyecto de Real Decreto que el Instituto de la Juventud presentó a las organizaciones juveniles para el desarrollo de la Ley.

---

---

Keywords	Abstract
young people youth rights youth participation reform of public sector youth councils	<p>This work aims to, in the current context of huge detachment of civil society in public affairs, examine the legal bases existed such as a national and international sphere to grant the participation of a social group so important as the youth in the political, social, economic and cultural development. It analyses, in specific, the anchorage constitutional of this question in Spain by the article 48 EC, so the historic development of this precept with the creation of the Youth Council in Spain, in 1983, and the main contributions and references of the principal international organisms where Spain is included.</p> <p>There are studied, also, the consequences of the Rationalization Law of the public sector of 2014 about this organism, and the final Project of RD which was presented by the Youth Institute to the youth organizations to the law's development.</p>

---

Palavras-chave	Resumo
jovens direitos dos jovens participação dos jovens reforma do sector público conselhos da juventude	<p>Este trabalho tem como finalidade, no atual contexto de grande desapego da sociedade civil nos assuntos públicos, examinar as bases jurídicas tanto a nível nacional como na esfera internacional para garantir a participação de um grupo social tão importante como é a juventude no desenvolvimento político, social, econômico e cultural. Tem-se analisado, em concreto, a ancoragem constitucional desta questão em Espanha através do artículo 48 CE, também o desenvolvimento histórico deste preceito com a criação do Conselho da Juventude de Espanha em 1983, e as principais contribuições e referências das principais organizações internacionais da qual Espanha faz parte. Tem-se estudado, assim mesmo, as consequências da Lei de racionalização do setor público de 2014 sobre este organismo, e o último Projeto de Real Decreto que o Instituto da Juventude apresentou as organizações de juventude para o desenvolvimento da lei.</p>

---

## SUMARIO

► La sociedad civil ante la crisis institucional, política y social. La búsqueda de un antídoto frente al desapego social por la cosa pública ► Las bases jurídicas de la participación juvenil en la gestión de la cosa pública en España. La tradicional distinción entre la promoción de la participación juvenil a través de los Consejos de la Juventud y la gestión burocrática de los asuntos juveniles mediante los Institutos de la Juventud ► Participación juvenil y organizaciones internacionales ► La transformación de la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España diseñada por la Ley de racionalización del sector público ► La absoluta incompatibilidad del proyecto de Real Decreto de desarrollo de la nueva regulación legal del Consejo de la Juventud de España con las previsiones mínimas sobre el mismo establecidas por la Ley de racionalización del sector público ► Conclusiones.

# I LA SOCIEDAD CIVIL ANTE LA CRISIS INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL. LA BÚSQUEDA DE UN ANTÍDOTO FRENTE AL DESAPEGO SOCIAL POR LA COSA PÚBLICA

1. La inicial crisis económica que empezó a asolar nuestro país a finales de la pasada década se ha extendido como un reguero de pólvora al campo institucional, político y social, propiciando numerosas muestras de desencanto, más o menos espontáneas, y normalmente pacíficas, de la sociedad española ante esta situación. Ejemplos de ello son, sin duda, el llamado movimiento del 15-M, las protestas de las distintas plataformas para la defensa frente a los recortes de los servicios públicos esenciales (educación, sanidad, etc.) o frente a los males que padecen amplias capas de la sociedad (desahucios, preferentes y subordinadas, etc.), o las manifestaciones o concentraciones ante las sedes de las más altas instituciones del Estado.

Este malestar de la sociedad española, que es muy mayoritario entre el conjunto de la sociedad civil, alcanza unos niveles exageradamente altos entre el colectivo juvenil, que, como regla general, se siente marginado frente al quehacer cotidiano de los poderes públicos, considerando que no abordan sus problemas, con el triste (por no utilizar otro tipo de términos) sentimiento añadido, además, de que son desconocidos para (o, incluso, despreciados por) la clase política y administrativa.

2. Es cierto que el creciente desapego social hacia la actual forma de entender la dirección y gestión de la cosa pública ha hecho saltar las alarmas institucionales, iniciándose la búsqueda de los antídotos contra esta situación, que amenaza seriamente los pilares de nuestro actual modelo de convivencia.

En este contexto, son distintas las administraciones que en nuestro país están intentando establecer otro modelo de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos. Este nuevo modelo de relación Estado-Sociedad, y por cuyo asentamiento pasa muy probablemente la pervivencia del modelo social en el que nos encontramos inmersos, se basa en el acercamiento de los ciudadanos a la cosa pública a través de distintos instrumentos, como son la apertura de las instituciones públicas a la transparencia en su funcionamiento y en el de la actuación de sus sujetos rectores, el acceso a la información de la ciudadanía y, en los modelos de reforma más avanzados, el fortalecimiento de la participación ciudadana.

A) El primer ámbito institucional consciente de esta necesidad de facilitar un mínimo entendimiento, al menos, de la sociedad civil con los poderes públicos ha sido la Administración General del Estado, que aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Esta norma regula la participación ciudadana en su vertiente de conocimiento o de acceso a la información de las instituciones públicas y de sus gestores, vertiente que es básica para el control ciudadano del funcionamiento de la cosa pública. No hace lo propio, ciertamente, con la participación activa de la sociedad civil en la regulación y gestión de las políticas públicas. En otras palabras, se permite a la sociedad civil conocer

y, en última instancia, controlar y censurar el funcionamiento de lo público, pero no se habilitan en esta Ley los cauces de colaboración activa para que la misma pueda ser copartícipe, junto con los poderes públicos, en la regulación y en la gestión de la vida pública.

A pesar de que, como se acaba de señalar, mediante las técnicas de la transparencia, el acceso a la información pública y la fijación de normas de buen gobierno (calificados por la exposición de motivos incluida en esta Ley como “los ejes fundamentales de toda acción política”) sólo se abarca la esfera del control (y no la de la colaboración activa) por la sociedad civil de la cosa pública, no cabe ninguna duda de que constituyen mecanismos esenciales de participación ciudadana en la vida pública (entendiendo la palabra participación, obviamente, en un sentido realmente amplio), indispensables para el buen funcionamiento de la res publica. Y así lo entiende la citada exposición de motivos al subrayar que: “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 de una sociedad crítica, exigente y participativa”. Y en la medida en que se permitiría “una mejor fiscalización de la actividad pública”, el resultado sería evidente: “se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”.

Más recientemente se ha promulgado la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, que introduce conceptos como el Diálogo Civil (art. 9 de la citada Ley), y diversos nuevos órganos de participación de la sociedad civil organizada en la Administración General del Estado.

B) No es, sin embargo, la Administración estatal la que se encuentra más avanzada en la pretensión de involucrar a la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos. Y es que, en efecto, a nivel autonómico se han desarrollado, con anterioridad y de manera más completa, distintos mecanismos de colaboración Estado-Sociedad para la gestión de la cosa pública, que se entrecruzan dentro del concepto del llamado “gobierno abierto”. Así ha sucedido en el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuya estela normativa ha sido seguida por la mayor parte de las Administraciones autonómicas.

Se entiende por “gobierno abierto” aquel sistema “que es capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan; que toma sus decisiones centrándose en las necesidades y preferencias de éstos; que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones; que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente; que se somete a criterios de calidad y de mejora continua; y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos a los que ha de servir” [art. 3 b) de la Ley de la Asamblea de Extremadura 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura]. En todo caso, la información es solo una primera etapa o sistema primario de participación, muy lejos aún de la cogestión.

La filosofía que conlleva el “gobierno abierto” de colaboración permanente de los ciudadanos con las instituciones para la regulación y gestión de la actividad pública tiene por objetivo desarrollar unas sociedades democráticas más avanzadas o más desarrolladas, donde exista un sistema que genere confianza en la sociedad civil, donde haya mecanismos de vigilancia permanente sobre toda la actividad pública que evite desviaciones de poder en su funcionamiento y donde los ciudadanos participen de manera directa en la definición y en la gestión de dicha actividad. Los ejes sobre los que se sustenta esta nueva forma de relación entre las instituciones públicas y sus gestores, por un lado, y la sociedad civil, por otro, serían: 1) La transparencia de las instituciones públicas y de sus gestores, facilitando de oficio a la sociedad información constante, veraz e imparcial sobre la organización, funcionamiento y actividad de dichas instituciones, de manera tal que la sociedad civil pueda conocer cuáles son las decisiones tomadas por dichas instituciones para la realización del interés general, cómo se adoptan las mismas, cómo se organizan las instituciones y quiénes son sus responsables; 2) El derecho de acceso de los ciudadanos a la información veraz e imparcial generada en el ejercicio de la actividad pública; y 3) La participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre los asuntos que incidan directa o indirectamente tanto en el diseño de las políticas públicas como en su gestión efectiva, estableciéndose con esta finalidad un diálogo abierto, transparente y regular entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

3. No deja de resultar paradójico que en el momento actual que vive España, tanto a nivel estatal como en la esfera autonómica, se esté apostando, por un lado, como antídoto frente al desencanto social ante el incorrecto funcionamiento de la vida política e institucional por un acercamiento al conocimiento de los engranajes de la cosa pública y por el fortalecimiento de los mecanismos de participación por parte de la sociedad civil, y que, por otro, se haya decidido firmemente acabar con un (quizá, junto con el Consejo Económico y Social, los únicos) mecanismo de participación de la sociedad civil que ha existido (y funcionado de manera extraordinariamente exitosa) en nuestro país desde los primeros pasos de nuestra presente historia constitucional. Nos referimos al Consejo de la Juventud de España. Una herramienta que, bajo los auspicios directos de nuestro texto constitucional de 1978, impulsa la participación de un sector de la población tan importante para el desarrollo de las sociedades democráticas modernas en la gestión de la cosa pública, como es la juventud.

4. En este contexto de enorme desencanto social, que de momento ha propiciado la fuerte diversificación del voto joven entre nuevos partidos políticos, resulta preciso analizar desde un punto de vista jurídico los cauces de participación de la juventud en la gestión de los asuntos públicos presentes tanto en el ámbito nacional español como en la esfera internacional.

## **2 LAS BASES JURÍDICAS DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LA GESTIÓN DE LA COSA PÚBLICA EN ESPAÑA. LA TRADICIONAL DISTINCIÓN ENTRE LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS DE LA JUVENTUD Y LA GESTIÓN BUROCRÁTICA DE LOS ASUNTOS JUVENILES MEDIANTE LOS INSTITUTOS DE LA JUVENTUD**

5. Cualquier análisis del tratamiento público de los asuntos juveniles en España debe partir necesariamente de la existencia de un principio constitucional dirigido a asegurar, con el máximo rango normativo posible en nuestro país, “la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural” (art. 48 CE).

Es cierto que este principio de participación juvenil (especificación para este importantísimo colectivo social del mandato constitucional referido a “la participación de todos los ciudadanos” en las distintas esferas de la vida social contemplado en el art. 9.2 CE) está concebido como uno de los principios rectores de la política social y económica en nuestra Norma Fundamental, con una eficacia jurídica limitada, en la medida en que contiene un mandato de actuación de naturaleza objetiva para los poderes públicos, pero sin generar un derecho subjetivo para los ciudadanos. En este sentido, el legislador es el destinatario directo del mandato de promoción de la participación juvenil, estando obligado a convertir este principio en reglas jurídicas concretas generadoras de derechos subjetivos. Aunque este mandato imperativo de rango constitucional al legislador parece a primera vista muy indeterminado (tanto por la forma en que está redactado por el art. 48 CE como por la utilización de conceptos jurídicos ciertamente indeterminados –piénsese, sin necesidad de ir más lejos, en el propio término “juventud”-), tal indeterminación no es, sin embargo, absoluta: a) Los poderes públicos deben promover la “participación” juvenil en las esferas política, social, económica y cultural, o, lo que es lo mismo, estos poderes públicos deben crear necesariamente los mecanismos de colaboración para que este colectivo pueda contribuir, junto con los propios poderes públicos, al desarrollo de los referidos ámbitos de la vida social, implicándose tanto en el diseño y regulación de las políticas públicas dirigidas a tal fin como en las tareas de desarrollo y de gestión de dichas políticas; y b) Esa “participación” debe ser, según establece literalmente la Constitución, “libre y eficaz”, esto es, los mecanismos de participación juvenil, por un lado, no pueden estar controlados por los poderes públicos, sino que deben ser absolutamente autónomos o independientes con respecto al aparato gubernamental, que, en ningún caso, podría imponer instrucciones, y, por otro lado, deben tener capacidad de generar opiniones que no sean mero papel mojado, sino que tales opiniones deben constituir elementos esenciales para el diseño y desarrollo de las políticas públicas de juventud.

6. Este principio constitucional tiene como primer destinatario al Poder Legislativo estatal, que cumplimentó tempranamente sus obligaciones en materia de participación juvenil mediante la creación del Consejo de la Juventud de España en el año 1983 (Ley 18/1983, de 16 de noviembre). Desde entonces, ha sido frecuente el desconocimiento de la naturaleza jurídica, funciones y actividades de este organismo público por parte de la clase política y administrativa estatal, que a menudo ha confundido este organismo de participación independiente, democrático y de autogobierno juvenil, con otro organismo esencialmente diferente y absolutamente dependiente del entramado burocrático gubernamental como es el Instituto de la Juventud.

En efecto, el Consejo de la Juventud de España, desde su creación como “entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”, goza de una declarada independencia funcional con respecto de la Administración General del Estado, que es la Administración territorial matriz. Además, este organismo público es extraordinariamente peculiar tanto en lo referente a su composición como en lo relativo a sus mecanismos de gobierno, dado que este ente está compuesto por representantes del colectivo juvenil que se autogestionan de una manera democrática e igualitaria, sin que se pueda imponer ningún poder de dirección externo ni administrativo ni gubernamental y sin que los titulares de sus órganos rectores (unipersonales o colegiados) reciban ningún tipo de retribución por su trabajo distinta a las dietas (a diferencia de lo que sucede con el resto de los organismos públicos estatales).

El régimen jurídico y de funcionamiento del Consejo de la Juventud de España contrasta con el del organismo autónomo Instituto de la Juventud. Este último no está concebido como un ente con independencia funcional, sino que únicamente dispone de una autonomía de gestión, siempre bajo el estricto control de la Administración matriz. En este sentido, es en la actualidad el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad el departamento gubernamental al que corresponde la dirección estratégica y la supervisión del ajuste del Instituto de la Juventud al “principio de instrumentalidad” con respecto a los fines y objetivos a él encomendados de manera unilateral por el Gobierno de España, como buen organismo público que es, al estricto servicio de la política gubernamental en materia de juventud. El absoluto poder de dirección del Estado sobre el Instituto de la Juventud que se acaba de reseñar queda más patente si cabe con una mera lectura de la normativa reguladora de la composición y del funcionamiento de los órganos rectores de este organismo público contenida en su actual Estatuto, aprobado por el Real Decreto 468/2005, de 4 de mayo. Y es que en la determinación de los titulares de sus órganos de dirección está bien patente la impronta burocrática que caracteriza a este ente, por estar completamente dirigido por altos cargos gubernamentales o administrativos (retribuidos en tanto que tales), que o bien cooperan en la definición de las políticas del Gobierno –del que, incluso, forman parte- ligadas a la juventud, o bien son directamente altos cargos que están sometidos a las instrucciones jerárquicas dictadas por el Gobierno o por el departamento ministerial competente en cada momento para la gestión de los asuntos juveniles. En definitiva, el Instituto de la Juventud no es un organismo de participación de la juventud ni independiente ni autónomo, ni está dotado de una composición y de unos órganos democráticos de autogobierno juvenil, por lo que su mera existencia no

supone el respeto del mandato constitucional de participación juvenil (art. 48 CE), ni cumple con los requisitos para su eventual integración en las organizaciones internacionales de participación juvenil (y, muy especialmente, en la más importante de todas ellas en la actualidad por la enorme influencia y por la ingente labor que realiza dentro de nuestro viejo continente, como es el Foro Europeo de la Juventud).

7. El modelo estatal de creación de un Consejo de la Juventud y de un Instituto de la Juventud ha sido tradicionalmente emulado a nivel autonómico. Y es que no debe olvidarse que el mandato constitucional de garantizar una participación juvenil libre y eficaz ex art. 48 CE se dirige a todos los poderes públicos, también a los autonómicos, que en el complejo modelo de Estado existente en nuestro país comparten competencias en materia de juventud (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 13). Pero también se ha producido frecuentemente entre los dirigentes autonómicos la misma confusión a la que se ha aludido hace unos instantes a nivel estatal entre organismos como los Consejos de la Juventud y los Institutos de la Juventud, a pesar de contar con una filosofía sociológica, política y jurídica tan radicalmente diferente. Esta confusión ha dado lugar al cuestionamiento en muchas Comunidades Autónomas de la propia existencia de los Consejos de la Juventud autonómicos, con la desaparición efectiva de algunos de ellos, bien por su directa supresión sin más (Comunidad de Madrid) o bien por su radical cambio de naturaleza jurídica (éste es el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Galicia, con la creación a partir de 2012 del Consejo Asesor y Consultivo de la Juventud de Galicia, carente de cualquier independencia funcional con respecto al Gobierno autonómico gallego). También resulta alarmante la confusión en otras Comunidades Autónomas que dicen atribuir a sus Consejos de la Juventud una pretendida “autonomía plena” sin otorgarles, ni siquiera, personalidad jurídica propia, por lo que quedan limitados a ser meros órganos de los Institutos de la Juventud (tal es el caso de Canarias, Islas Baleares y Andalucía).

### **3 PARTICIPACIÓN JUVENIL Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

8. España se ubica en un contexto internacional en el que la participación juvenil ha sido investida de la mayor importancia, por algo tan simple –pero tan vital- como es la idea de que los jóvenes de hoy serán los mayores del mañana, y, por tanto, serán a quienes les corresponderá la dirección de la cosa pública. Esta idea tan esencial resulta particularmente clara en el continente europeo, que ha sido el tradicionalmente más avanzado desde la perspectiva del desarrollo de los derechos sociales. Es cierto, en todo caso, que esta preocupación de las organizaciones internacionales por fomentar la participación juvenil trasciende al viejo continente extendiéndose a otros niveles internacionales regionales (como el iberoamericano, que es ciertamente muy importante para el caso de España) e, incluso, al ámbito internacional general, puesto que esta cuestión ha encontrado un amplio eco en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

9. En la esfera continental europea, el tema de la participación juvenil constituye una verdadera constante dentro de la Unión Europea desde la década de los años noventa del pasado siglo, encontrando en la



actualidad reflejo incluso dentro del Derecho originario europeo, al establecer el art. 165.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (anterior art. 149 del Tratado de la Comunidad Europea), que la acción de esta organización internacional se dirigirá a “fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa”. Este mandato normativo general relativo a la promoción de la participación juvenil ha encontrado una traducción más concreta en una gran multiplicidad de documentos de diversa naturaleza, emanados de las más importantes instituciones de la Unión (Comisión Europea, Consejo, Parlamento Europeo, Comité de las Regiones o Comité Económico y Social Europeo), con los que se persigue el impulso de la participación juvenil en general, y a través de los Consejos Nacionales de la Juventud en particular.

Resulta extraordinariamente relevante, también, el diseño que de la participación juvenil se ha efectuado en el seno del Consejo de Europa, institución internacional en la que se ha llegado a introducir, incluso, la participación directa de los representantes juveniles en la formulación de sus políticas y de sus programas a través del llamado sistema de la “cogestión”, que se traduce en que en las estructuras de decisión de esta organización internacional se sientan, junto a los funcionarios gubernamentales, representantes de las organizaciones juveniles para preparar de manera conjunta las acciones del Consejo de Europa en materia de juventud. Con ser muy ejemplificativa esta forma de actuación interna de esta organización internacional, su labor ha sido todavía más intensa a la hora de proceder a la defensa de la participación juvenil en el desarrollo de la vida social europea, nacional, regional y local a través de numerosos textos emanados por sus distintos órganos rectores, y, muy en particular, por el Congreso de Poderes Locales y Regionales y por el Comité de Ministros. En relación con este último órgano, reviste una importancia verdaderamente singular su defensa y apoyo a los Consejos Nacionales de la Juventud en los países miembros de la organización a través de la Recomendación de 11 de enero de 2006. Este documento, ciertamente remarcable, contiene diversas recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros de esta organización internacional, sobre el papel de los Consejos Nacionales de la Juventud para el desarrollo de las políticas de juventud. Entre estas recomendaciones debe subrayarse, sin ninguna duda, la relativa al apoyo por parte de los Estados Miembros al:

*“desarrollo y al trabajo de los Consejos Nacionales de la Juventud respetando su naturaleza jurídica, considerándolos como colaboradores (partners) de las autoridades públicas en el desarrollo de las políticas de juventud y legitimando su papel en este contexto, teniendo en cuenta los principios básicos siguientes: la libertad de expresión de los Consejos Nacionales de la Juventud; la posibilidad de los Consejos Nacionales de la Juventud de formular opiniones y recomendaciones sobre cualquier cuestión que les concierna; el derecho de estos Consejos Nacionales de la Juventud de determinar sus propios métodos de organización y de trabajo; la posibilidad de los Consejos Nacionales de la Juventud de tener acceso a las informaciones relevantes que conciernan a cuestiones juveniles; [y] la importancia de la toma en consideración por las autoridades públicas de las recomendaciones de los Consejos Nacionales de la Juventud, y su aceptación por parte de las*

*autoridades, debiendo éstas, en el caso de que decidiesen no seguir estas recomendaciones, explicar las razones de su decisión”.*

Junto a estas dos organizaciones internacionales europeas de ámbito gubernamental, es esencial una tercera organización internacional en materia de juventud, esta vez de naturaleza no gubernamental, y que es la que centraliza de una manera absolutamente predominante los contactos de la juventud europea y, en particular, de los Consejos Nacionales de la Juventud del viejo continente, con la Unión Europea y con el Consejo de Europa. Me refiero al Foro Europeo de la Juventud. En este contexto, esta organización juvenil no gubernamental europea (de la que forman todavía parte tanto el Consejo de la Juventud de España como el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, pero que previsiblemente tan sólo se quedará con la representación de este último Consejo autonómico de materializarse la supresión –o el absoluto cambio de naturaleza- del actual Consejo de la Juventud de España proyectada por el Gobierno de nuestro país, con un daño irreparable para el conjunto de la juventud española y, en última instancia, de la propia imagen internacional de España, en un momento en el que el Gobierno español tiene como gran objetivo, paradójicamente, la promoción de la “Marca España”) tiene como criterio esencial de funcionamiento la observancia de principios tan esenciales como el representativo, el democrático, la autonomía, la apertura, la inclusión y, sobre todo, la independencia, entendida ésta en los términos de su documento interno, aprobado por el Consejo de Miembros en su reunión de Atenas de noviembre de 2001, y titulado “Sobre la independencia de los Consejos Nacionales de la Juventud”.

*La independencia de los Consejos Nacionales de la Juventud no es –en los términos del referido documento- un mero principio abstracto para el Foro Europeo de la Juventud, sino que está conformada por los siguientes “derechos y privilegios”: 1) “El derecho a elegir su propia estructura organizativa de representación”, y, consecuentemente, también, “el derecho a decidir sobre sus propios Estatutos”; 2) “El derecho a elegir a sus propios dirigentes y representantes a través de procedimientos democráticos”; 3) “El derecho a determinar la composición de sus órganos estatutarios y de sus estructuras de trabajo”; 4) “El derecho a tomar decisiones sobre las cuestiones relativas a la pertenencia” a los propios Consejos; 5) “El derecho a seleccionar sus métodos de trabajo, incluyendo el derecho a tener reuniones a puerta cerrada entre sus miembros únicamente, a establecer su propia agenda, a determinar la frecuencia y las fechas de sus reuniones, etc.”; 6) “El derecho a rendir cuentas ante sus miembros únicamente”; o 7) “El privilegio a obtener el apoyo financiero del gobierno dado libremente y sin infringir los derechos antes mencionados”.*

Con absoluto respeto de estos principios, la misión del Foro Europeo de la Juventud ha consistido desde su creación en la última década del pasado siglo en el reforzamiento de las capacidades de actuación de la juventud del viejo continente para impulsar su participación de una manera activa y real en la construcción de Europa y en el desarrollo de la sociedad en la que viven los jóvenes, así como en la mejora de sus condiciones de vida en tanto que ciudadanos de hoy. En este marco, esta plataforma internacional defiende

los intereses de todos los jóvenes europeos, a través de la representación de sus miembros ante las instituciones de la Unión Europea y del Consejo de Europa, pero también ante las organizaciones internacionales generales (y, esencialmente, ante la Organización de las Naciones Unidas).

10. A nivel internacional regional existen algunas organizaciones equivalentes al Foro Europeo de la Juventud en sus respectivas áreas geográficas o culturales de influencia. Merece la pena recordar en este momento, por su relación privilegiada con el Consejo de la Juventud de España, el Espacio Iberoamericano de la Juventud. Esta organización, creada en la pasada década, ha sido la primera en exportar explícitamente fuera de Europa las fórmulas de los Consejos de Juventud. Ha contado, y sigue haciéndolo, con el reconocimiento expreso tanto de los Ministros y Responsables de Juventud Iberoamericanos como, y sobre todo, de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, desde la Declaración de San Salvador, suscrita en esta ciudad el 31 de octubre de 2008, con ocasión de la XVIII Cumbre Iberoamericana. En la actualidad, resulta cierto, no obstante, que este Espacio ha perdido una parte de su histórica relevancia en favor del Foro Latinoamericano de Juventud.

11. La importancia de los Consejos de la Juventud nacionales no sólo ha sido subrayada a nivel internacional regional, sino que también lo es a nivel global por la Organización de las Naciones Unidas a través de distintos documentos emanados a partir de 1985, fecha en la que se celebró el Año Internacional de la Juventud. Entre ellos, destaca, sin ninguna duda, la Resolución de la Asamblea General sobre “Políticas y Programas relativos a la Juventud: la Juventud en la Economía Mundial - Fomento de la Participación de los Jóvenes en el Desarrollo Social y Económico” (año 2008), donde la Asamblea General insta a los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas al fomento de la participación juvenil de manera general, para pasar después al concreto reconocimiento del papel de los Consejos Nacionales de la Juventud, invitando a todos los Estados miembros de la organización a que mantengan e, incluso, incrementen su apoyo a este tipo de organismos juveniles.

#### **4 LA TRANSFORMACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA DISEÑADA POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

12. A finales del mes de junio de 2013 se hizo público el Informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (conocido como Informe CORA), con la pretensión confesada de proceder a una reordenación de las Administraciones Públicas (y, muy en particular, de la estatal) para ajustarlas a las exigencias de una realidad caracterizada por una situación de grave crisis económica, donde resultaba acuciante la racionalización de la estructura administrativa y la contención del gasto público. Entre las propuestas concretas del Informe se encontraba la relativa a la supresión del Consejo de la Juventud de España.

Con base en este Informe, y con la radical oposición de los órganos rectores de este organismo público, el Legislador estatal, aunque no ha acabado con el referido Consejo, sí que ha aprobado la modificación de su naturaleza jurídica en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa. Tras más de treinta años de existencia, el Consejo de la Juventud dejará de ser una entidad de derecho público para pasar a estar configurado como una corporación de base privada.

La justificación de este cambio se encuentra en la Exposición de Motivos de la nueva norma legal, que, a estos efectos, recoge en esencia los argumentos manejados en el Informe CORA, y que, al menos en este punto, no eran, precisamente, muy acordes con la realidad. Y es que la aparente gran seriedad de la CORA a la hora de diseñar y de desarrollar su trabajo, parece que no lo es tanto en relación con los escasos datos manejados en su Informe para motivar su propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España: no aporta ni un solo argumento que cuestione ni la adecuación ni la conveniencia del Consejo de la Juventud para asegurar una participación libre y eficaz de juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, como ha venido haciendo desde 1983 bajo el mandato directo del art. 48 CE; no justifica la existencia de una duplicidad de las funciones del Consejo de la Juventud con ningún otro organismo (ni siquiera con el Instituto de la Juventud); no hace constar la cuantía real del ahorro pretendido con la propuesta (los titulares de los órganos del Consejo de la Juventud de España carecen de cualquier retribución -a diferencia de lo que sucede con los altos cargos de cualquier otro organismo público-, que no sean las dietas; el personal al servicio del Consejo si no trabajase para este organismo, seguiría haciéndolo para cualquier otra dependencia administrativa; y la sede del Consejo es un bien propio de la Administración); y ni siquiera el único dato de hecho sobre el Consejo que maneja el Informe se aproxima mínimamente a la corrección, y es que su número de trabajadores no es de sesenta y cinco como afirma la CORA, sino que, según la redacción de la RPT vigente en el momento de redactar su Informe, el número de empleados del Consejo era, formalmente, de trece trabajadores, aunque el personal que efectivamente prestaba sus servicios en el Consejo se reducía a un número de únicamente once empleados.

13. Pero, centrándonos en la nueva Ley de racionalización del sector público, las concretas razones esgrimidas por la citada norma legal para motivar la alteración de la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España tienen su base en la existencia hasta su aprobación de dos organismos autónomos (a saber: el propio Consejo, por un lado; y el Instituto de la Juventud estatal, por otro) que duplicarían, al menos parcialmente, sus funciones, resultando necesaria, según un Legislador controlado por la mayoría absoluta del Partido Popular, la unificación de “acciones, actores y posturas en materia de juventud y del asociacionismo juvenil”. Ante este diagnóstico, el Legislador justifica la supresión del histórico organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, atribuyendo sus “funciones esenciales” al Instituto de la Juventud. Además de la supuesta racionalización en la gestión de la política de juventud, la unificación de las tareas públicas en este ámbito en las únicas manos del Instituto de la Juventud contribuiría a “un ahorro económico y presupuestario”, así como a “un adelgazamiento de la administración institucional sin que se vea mermada la presencia y representación

del asociacionismo juvenil en los mecanismos y toma de decisiones de las instituciones en materia de juventud”.

Esta última afirmación es manifiestamente irreal, pues una desaparición sin más de este organismo sí que provocaría, sin lugar a dudas, una más que considerable merma en “la presencia y representación del asociacionismo juvenil en los mecanismos y toma de decisiones de las instituciones en materia de juventud”, debiendo resaltarse dos circunstancias: a) Por mucho que el art. 48 CE sea “tan sólo” un principio rector de la política social y económica, sí que establece imperativamente, como ya sabemos, la obligación para los poderes públicos (para todos ellos, también para los estatales) de promover la “participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”, y la desaparición del Consejo de la Juventud de España supone acabar con el único mecanismo real de participación juvenil “libre y eficaz” que ha existido a nivel estatal desde la aprobación de la vigente Constitución de 1978; y b) Una eventual desaparición efectiva del Consejo de la Juventud de España supondría una contravención explícita de todos los documentos internacionales emanados tanto a nivel regional (sobre todo –aunque no sólo- europeo, por la Unión Europea y por el Consejo de Europa) como global (por la ONU), que propugnan precisamente todo lo contrario, esto es, el fortalecimiento de los Consejos Nacionales de Juventud. Con el dato agravado, además, de que el Estado español se quedaría sin representación en el crucial Foro Europeo de la Juventud, que contaría con la exclusiva presencia del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, como efectivo representante de toda la juventud española en el seno de dicho Foro.

14. La manifiesta irrealidad de las razones esgrimidas para la supresión del Consejo de la Juventud de España como organismo autónomo y, sobre todo, las nefastas consecuencias prácticas de esta medida, puestas de manifiesto sin cesar por los órganos rectores del Consejo de la Juventud de España antes y durante la tramitación por las Cortes Generales del Proyecto de Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, ha provocado que el partido del Gobierno transformase su postura inicial favorable a la radical supresión del Consejo de la Juventud de España por la de su cambio de naturaleza jurídica. El Consejo seguirá existiendo pero, a partir de ahora, “como una entidad corporativa de base privada”. Esta nueva forma jurídica, según siempre el Legislador estatal, “permitirá a las asociaciones y federaciones de las asociaciones juveniles a nivel estatal tener una estructura con autonomía organizativa que garantice su necesaria independencia de acción”. Y ello, en la medida en que la propia Exposición de Motivos de la nueva Ley de racionalización del sector público reconoce explícitamente que “el movimiento juvenil debe seguir jugando un papel fundamental en la determinación de las políticas de juventud”.

15. Las reglas que, en relación con el Consejo de la Juventud de España, establece la tantas veces aludida Ley de racionalización del sector público pueden sintetizarse de la siguiente manera:

A) Supresión del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, derogando totalmente la Ley 18/1983, de 16 de noviembre (y, naturalmente, las posteriores modificaciones legales en la regulación de este

organismo público, y que, por sí mismas, carecen de toda vida independiente), que lo creó y reguló de manera integral.

La supresión efectiva del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España traerá consigo la subrogación del Instituto de la Juventud en todos los bienes, derechos y obligaciones del organismo suprimido, así como la integración en su seno de la totalidad de los empleados públicos al servicio del extinto Consejo (disposición adicional 1ª, apartados segundo y tercero).

B) Configuración legal del Consejo de la Juventud de España como entidad corporativa (art. 21). A diferencia de lo que sucedía con su antecesor, la regulación de la nueva entidad se deslegaliza en su casi totalidad, remitiendo expresamente la Ley a un futuro reglamento de desarrollo para la determinación de las cuestiones siguientes: sus funciones, los requisitos que deberán reunir sus potenciales miembros (miembros que la Ley directamente enumera) y sus reglas de composición y funcionamiento.

La deslegalización de la mayor parte de la regulación del régimen jurídico del nuevo Consejo de la Juventud de España (esto es, la degradación de su grado de protección normativa desde la vieja Ley de 1983 a un simple nuevo reglamento) simboliza bien a las claras la absoluta pérdida de interés por parte del actual Legislador estatal por seguir garantizando los niveles de protección que el mandato constitucional de promoción de la participación juvenil había alcanzado en los treinta últimos años de la historia de España, pues el Legislativo abandona al albur de los Gobiernos de turno el grueso de la regulación existente en cada momento del nuevo Consejo de la Juventud estatal, quedando, consecuentemente, de esta forma la nueva entidad bajo el más absoluto control gubernamental.

Los únicos elementos que mantienen un régimen legal mínimo son los siguientes: 1) Su naturaleza jurídica: “se configura como una entidad corporativa de base privada, dotada de personalidad jurídica” (art. 21, apartado primero); 2) Su finalidad: “servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud” (art. 21, apartado primero); 3) Su membresía: “estará integrado por asociaciones juveniles, federaciones constituidas por éstas y secciones juveniles de las demás asociaciones” (art. 21, apartado segundo), remitiendo la Ley a un posterior reglamento de desarrollo para precisar qué requisitos deben concurrir en estos sujetos para poder ser efectivamente miembros de la nueva corporación. El problema que plantea esta última regulación consiste en precisar si contiene un *numerus clausus* en la enumeración de los eventuales miembros de la entidad o si eventualmente podría abrirse con posterioridad a otras categorías de miembros, y, en particular, a los Consejos de la Juventud autonómicos, que hasta ahora han venido siendo miembros, y muy reseñables, del Consejo de la Juventud estatal. Existe en la Exposición de Motivos de la nueva Ley un elemento que parece indicar que la voluntad del Legislador se dirige a su exclusión, pues allí se alude “a la naturaleza privada de las entidades que lo integran [el nuevo Consejo de la Juventud de España, en tanto que entidad corporativa de base privada]”, cuando los Consejos de la Juventud autonómicos tienen en su inmensa mayoría una forma jurídico-pública (dado que se suelen

configurar –aunque es cierto que no siempre- como organismos públicos); 4) Su reglamento interno de organización y funcionamiento: aunque la Ley atribuye al propio Consejo la facultad de autorreglamentación organizativa interna, la misma norma legal limita tal potestad al someter el texto aprobado por la nueva corporación, que, por lo demás, deberá respetar el reglamento general de desarrollo de la Ley, a la expresa autorización del órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (art. 21 apartado tercero).

C) Régimen transitorio: la sustitución del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España por la nueva entidad corporativa de base privada llamada a sucederle no se produce automáticamente con la aprobación de la Ley de racionalización del sector público, sino que el viejo organismo autónomo continuará desempeñando sus funciones hasta la constitución del nuevo ente, que habrá de producirse en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, permaneciendo también los titulares de sus órganos rectores en funciones en su cargo durante el referido período (disposición transitoria 1ª, apartado primero), y estableciéndose, asimismo, un régimen transitorio para la formulación y la aprobación de las cuentas anuales del organismo autónomo objeto de extinción, y su rendición ante el Tribunal de Cuentas (disposición transitoria 1ª, apartados segundo a cuarto).

## **5 LA ABSOLUTA INCOMPATIBILIDAD DEL PROYECTO DE REAL DECRETO DE DESARROLLO DE LA NUEVA REGULACIÓN LEGAL DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA CON LAS PREVISIONES MÍNIMAS SOBRE EL MISMO ESTABLECIDAS POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

17. La Ley de racionalización del sector público contiene, como acabamos de ver, una regulación mínima del Consejo de la Juventud de España, que se encuentra bien lejos de la regulación completa que se efectuaba de este organismo por la derogada Ley 18/1983, de 16 de noviembre. Esta antigua Ley, además de crear el Consejo de la Juventud de España como “como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” (art. 1.1), establecía un régimen jurídico pormenorizado (y, al estar incluido en una Ley, de rango legal) del nuevo organismo público.

18. La vigente regulación mínima que la Ley de racionalización del sector público de 2014 hace del Consejo de la Juventud de España provoca que sea indispensable para su puesta en marcha el desarrollo reglamentario de la misma, dado que esta norma legal procede a la absoluta transformación de la naturaleza jurídica del Consejo, que pasa de ser, como sabemos, un organismo público a una nueva “entidad corporativa de base privada”.

En este sentido, la disposición final 5ª de la Ley de 2014 establece una habilitación genérica al poder reglamentario para su desarrollo: “El Gobierno y los ministros afectados –dice este precepto- podrán dictar las normas reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley”. Ésta es, por tanto, la habilitación legal para que el Gobierno dicte una norma reglamentaria de desarrollo del art. 21 de la Ley de racionalización del sector público o, en otras palabras, de la escueta regulación que hace esta última Ley del nuevo Consejo de la Juventud de España. En la medida en que esta norma de desarrollo será dictada por el Gobierno deberá revestir para su aprobación final por el Consejo de Ministros la forma de Real Decreto [arts. 23.3.1º y 25 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

19. En junio de 2015, la Dirección General del Instituto de la Juventud dio traslado a los representantes del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España de un proyecto de Real Decreto, que, tras los trámites legales preceptivos, sería remitido al Consejo de Ministros para su aprobación definitiva. Dicho texto fue analizado por diversos órganos decisorios y deliberativos del Consejo de la Juventud de España en funciones, concluyendo que numerosos aspectos resultaban claramente inaceptables (y no sólo jurídicamente hablando) para la inmensa mayoría de las organizaciones juveniles representadas por este organismo.

Es éste, en definitiva, el contexto donde se enmarca el “Proyecto de Real Decreto por el que se regula el funcionamiento y estructura del Consejo de la Juventud de España”. Este proyecto de Real Decreto pretende regular básicamente las mismas cuestiones que la derogada Ley del Consejo de la Juventud de España de 1983. Eso sí, debe hacerlo necesariamente con el condicionante material mínimo establecido por el art. 21 de la Ley de racionalización del sector público de 2014. En caso contrario, que es lo que realmente sucede como veremos en unos instantes, el proyecto normativo sería ilegal y, por tanto, nulo de pleno derecho.

20. Antes de centrarnos de manera detallada en esta cuestión, vale la pena recordar, en todo caso, que el proyecto de Real Decreto contiene los siguientes elementos en relación con la nueva regulación del Consejo de la Juventud de España: 1) Una exposición de motivos; 2) Su naturaleza jurídica (art. 1.1); 3) Sus fines (art. 1.2); 4) Sus funciones (art. 2); 5) La tipología de sus órganos colegiados (art. 3); 6) La regulación de su presidencia y de su vicepresidencia (art. 4); 7) Sus vocales (art. 5); 8) El régimen de funcionamiento del Consejo (art. 6); 9) Su Asamblea General (art. 7); 10) Su Comisión Permanente (art. 8); 11) Sus Comisiones Especializadas (art. 9); 12) La duración del mandato de los representantes de las asociaciones juveniles en la Asamblea General y en la Comisión Permanente (art. 10); 13) La financiación del Consejo (art. 11). Además de estas cuestiones centrales, la disposición adicional única del proyecto normativo regula el futuro de los “bienes personales (sic) y materiales” del hasta ahora organismo autónomo; la disposición transitoria 1ª se refiere a la constitución del “nuevo” Consejo de la Juventud de España y a la aprobación de su reglamento de funcionamiento interno; la disposición transitoria 2ª prevé la continuidad –con importantes limitaciones- de los actuales miembros del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España como vocales del nuevo Consejo; la derogación normativa única contiene, técnicamente hablando, una disposición derogatoria tácita



y genérica; la disposición final 1ª atribuye la facultad de desarrollo del Real Decreto al Director General del INJUVE; y la disposición final 2ª contiene la cláusula temporal de entrada en vigor del Real Decreto.

21. La relación jurídica entre la regulación legal del nuevo Consejo de la Juventud de España (contenida en el art. 21 de la Ley de racionalización del sector público) y su Real Decreto de desarrollo (cuyo contenido parece que pretende ser el del proyecto normativo ahora analizado) se rige por el principio de jerarquía, de forma tal que el contenido material de la norma reglamentaria debe respetar el contenido de la norma legal desarrollada (arts. 9.3 CE, 1.2 del Código Civil y 23.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). De lo contrario, la norma reglamentaria sería contraria al ordenamiento jurídico (ilegal) y nula de pleno derecho (art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Pues bien, es esto lo que sucede con el proyecto de Real Decreto analizado. Y es que, con independencia de su mayor o menor corrección técnica o de su mayor o menor oportunidad política y administrativa, el texto analizado ni siquiera se ajusta a los mínimos materiales que sobre la regulación del nuevo Consejo de la Juventud de España establece el citado art. 21 de la Ley de racionalización del sector público. Pero, centrémonos en el análisis de esta cuestión, que es ciertamente esencial, con algún detenimiento.

22. Destaca muy visible y significativamente la circunstancia de que se han incumplido con creces los seis meses previstos como plazo máximo para la transformación de la naturaleza jurídica de esta entidad, cumpliéndose pronto los dos años desde la entrada en vigor de la Ley. Esto es reflejo, sin duda, de que ni la supresión del Consejo propugnada por la CORA ni la transformación de su naturaleza jurídica aceptada finalmente por el Gobierno del Estado, y acogida por las Cortes Generales, tienen como finalidad ni propiciar un ahorro económico, ni solventar un problema de duplicidades, ni proceder a una racionalización de la participación y de la gestión de las políticas juveniles, sino que su subsistencia demuestra bien a las claras, y por el contrario, la necesidad de un Consejo de la Juventud fuerte, que sea capaz de solventar la falta de eficacia y de eficiencia que tiene la encomienda de las tareas de la gestión de la política juvenil a un órgano burocrático estatal como es el actual INJUVE, y que permita cumplir a España con sus compromisos internacionales en materia juvenil, representando a nuestro país en este tipo de foros de naturaleza participativa, y, en particular, en el Foro Europeo de la Juventud.

23. La Ley de racionalización del sector público de 2014 ha impuesto en su texto, y como ya habíamos avanzado con anterioridad, escasísimas previsiones materiales para la regulación y el funcionamiento del futuro Consejo de la Juventud de España, que se refieren a: 1) Su naturaleza jurídica; 2) Su finalidad; 3) La membresía o pertenencia al mismo; y 4) La existencia de un reglamento de organización y funcionamiento interno, que necesita “ser autorizado” por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

24. Prescindiendo de la regulación de la finalidad del Consejo (“tiene como finalidad –dice literalmente el art. 1.2 del proyecto de Real Decreto- ofrecer un cauce de libre adhesión para propiciar la participación de la

juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España”), que es una mala reproducción técnica con mero rango reglamentario de las previsiones del art. 48 CE (que vienen, por tanto, directamente impuestas por nuestra Norma Fundamental al legislador y, por supuesto, al poder reglamentario), lo cierto es que en un análisis muy básico del proyecto de Real Decreto presentado por el INJUVE llama poderosamente la atención cómo este texto contradice frontalmente –y prácticamente en su totalidad- los contenidos materiales mínimos impuestos por la Ley de racionalización del sector público de 2014 para la regulación del nuevo Consejo de la Juventud de España –y, más en concreto, de los tres apartados de su art. 21-. Veámoslo.

A) Sobre la naturaleza jurídica del futuro Consejo de la Juventud de España: el art. 21.1 de la Ley de racionalización del sector público configura el Consejo directamente –y sin que, por tanto, pueda haber ningún tipo de margen para el poder reglamentario- como “una entidad corporativa de base privada”. Pues bien, el proyecto de Real Decreto lo califica en el apartado primero de su art. 1 como “ente privado de base asociativa” (vamos, como mera y simple asociación, en román paladino), arrebatándole el carácter corporativo legalmente impuesto, y que hace que el Consejo de la Juventud de España tenga una doble naturaleza jurídica como cualquiera otra de las corporaciones de Derecho Público con una base sectorial privada existentes en España (como los colegios profesionales, las cámaras de comercio, etc.). Y ello en la medida en que defienden de manera prioritaria los intereses de sus miembros (de ahí su carácter privado que las aproxima a cualquier asociación de Derecho Privado), pero con la particularidad de que realizan las funciones de interés general que les encomiendan las Administraciones Territoriales de las que las corporaciones dependan (y es aquí donde radica su naturaleza pública). Dicho en otros términos, una corporación tiene naturaleza administrativa (esto es, pública) cuando y en la medida en que realiza las tareas públicas que la Administración de la que depende le pueda encomendar. No cabe el menor tipo de dudas de que el Legislador ha previsto que el Consejo de la Juventud de España deba realizar tareas públicas: no habría determinado, de lo contrario, que existiese una corporación llamada Consejo de la Juventud de España, no habría establecido un contenido legal mínimo para esta entidad y no habría ordenado que se proceda a una amplia regulación de la misma por el poder reglamentario estatal.

Resulta curioso y, además, bien sintomático de la deficiente y descuidada técnica normativa de la que hace gala el texto del proyecto de Real Decreto, el hecho de que el tercer párrafo de su Exposición de Motivos recuerda que la Ley de racionalización del sector público configura el Consejo de la Juventud de España como una entidad corporativa de base privada (“En este sentido –dice literalmente el citado texto-, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, configura el Consejo de la Juventud de España como entidad corporativa de base privada...”), mientras que en la parte dispositiva del mismo proyecto reglamentario, al regular la naturaleza del Consejo, lo configura como “un ente privado de base asociativa” (art. 1.1 del proyecto). La evidente contradicción jurídica entre ambos textos del mismo proyecto hace superflua cualquier consideración suplementaria sobre la misma, y es

muestra perfecta, por desgracia, del descuidado e incorrecto –jurídicamente hablando- contenido formal y material del conjunto del texto del proyecto de Real Decreto.

B) Sobre el derecho de pertenencia o de membresía al futuro “nuevo” Consejo de la Juventud de España: el art. 5 del proyecto de Real Decreto (intitulado “Vocales” -del Consejo, se entiende-) no se ajusta al art. 21.2 de la Ley de racionalización del sector público, precepto este último que dispone literalmente: “El Consejo de la Juventud de España estará integrado por asociaciones juveniles, federaciones constituidas por éstas y secciones juveniles de las demás asociaciones, siempre que reúnan los requisitos que reglamentariamente se establezcan”.

El precepto legal transcrito impone que el Consejo de la Juventud de España, en tanto que entidad de participación juvenil, represente a este importante colectivo social, integrando dentro de ella a las asociaciones juveniles, a las federaciones constituidas por éstas y a las secciones juveniles de las demás asociaciones. Un problema evidente de este precepto legal es si contiene un *numerus clausus* o, por el contrario, si se trata de una enumeración abierta, donde caben otros sujetos no enumerados por la Ley.

Si el precepto legal enumerase de manera exhaustiva y cerrada los posibles miembros del Consejo, resultaría evidente que el art. 5 del proyecto de Real Decreto sería ilegal, porque dispone la presencia de sujetos que no se encuentran dentro de ninguna de las categorías imaginables de asociacionismo juvenil, al prever, por ejemplo, que dentro del mismo habrá un representante del Consejo de Participación de la Mujer, del Consejo Nacional de la Discapacidad y del Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social. Estos importantes Consejos son órganos administrativos y, en consecuencia, no constituyen ninguna manifestación del asociacionismo juvenil.

El mismo argumento anterior hace que, aunque el precepto contuviese un *numerus apertus* de miembros susceptibles de pertenecer al Consejo de la Juventud, la regulación contenida en el art. 5 sería ciertamente ilegal al imponer, en primer término, la presencia de representantes de órganos estatales que no son evidentemente ni asociaciones, ni federaciones, ni secciones juveniles.

En segundo término, la presencia de representantes de órganos del Estado va directamente en contra de la Constitución que impone que la participación juvenil deba ser “libre y eficaz” en su art. 48 CE, y, evidentemente, si hay una sombra de dirección estatal (pero también de influencia que puede ser decisiva en la toma de decisiones) a través de representantes de órganos administrativos, no existe por definición esa libertad; va también en contra de los textos internacionales sobre la materia del Consejo de Europa, de la Unión Europea y de la ONU que propugnan, sin ambages, la independencia de los Consejos de la Juventud con respecto a las autoridades públicas (nacionales, regionales y locales); y resulta contrario también a los estatutos de las organizaciones juveniles no gubernamentales de las que el Consejo de la Juventud de España

es parte, y señaladamente del Foro Europeo de la Juventud, uno de cuyos principios organizativos es precisamente el de la independencia de sus miembros con respecto a los poderes públicos.

En tercer término, estos Consejos citados por el proyecto de Real Decreto como entidades miembro son órganos del Estado con una naturaleza jurídico-pública, que evidentemente nada tienen que ver con la idea del asociacionismo juvenil. Podrían, además, designar representantes en el Consejo de la Juventud que no fuesen precisamente jóvenes, como, por lo demás, sucede en la mayoría de los casos con los diferentes miembros del aparato burocrático encargado de la gestión de los asuntos juveniles, que tienen de jóvenes el hecho de que alguna vez lo fueron.

Es evidente, en definitiva, que no hay problema jurídico, más bien todo lo contrario, para que participen en el Consejo de la Juventud de España las asociaciones de mujeres, de personas con discapacidad o de organizaciones no gubernamentales de acción social. Pero eso sí, respetando los criterios que se exigen a todas las formas de asociacionismo juvenil (esto es, a las asociaciones juveniles propiamente dichas, pero también a las federaciones de éstas o a las secciones juveniles de las restantes asociaciones).

Sí que hay un problema jurídico, por el contrario, y además de primer orden, porque contradice abiertamente la Ley de racionalización del sector público (además del espíritu que preside el principio constitucional ex art. 48 CE de la promoción por los poderes públicos de la participación “libre” de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural), la imposición de la participación obligatoria en el Consejo de la Juventud de España de órganos estatales de naturaleza jurídico-pública, y que no están concebidos ni creados, precisamente, como cauces de participación juvenil y, donde, por cierto, ni el Consejo de la Juventud de España ni sus miembros cuentan con ningún tipo de representación.

Una consideración final: una interpretación cerrada de la membresía conduciría, irremediabilmente, a la exclusión de la inmensa mayoría de los actuales Consejos de la Juventud de las Comunidades Autónomas, configurados ellos con formas jurídicas distintas de las previstas por el precepto legal. En consecuencia, el “nuevo” Consejo de la Juventud de España solo podría integrar a las asociaciones y federaciones de ámbito estatal, dejando fuera al tejido asociativo y participativo de las Comunidades Autónomas, que representan con frecuencia a las organizaciones juveniles de ámbito local y territorial de ámbito inferior al estatal.

C) Sobre la ilegalidad de la regulación del procedimiento de elaboración del reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de la Juventud de España: las contradicciones del proyecto de Real Decreto se extienden también de manera palmaria con respecto a la tercera de las cuestiones materiales relativas al Consejo de la Juventud de España reguladas en la Ley de racionalización del sector público. Esta vez en el apartado 3 de su art. 21. En términos más claros, el art. 6 del proyecto de Real Decreto (rubricado “Funcionamiento del Consejo de la Juventud”) contradice abiertamente el art. 21.3 de la referida Ley de 2014, precepto legal éste que, literalmente, dispone: “El Consejo de la Juventud de España aprobará su reglamento

de organización y funcionamiento, el cual deberá ser autorizado por el órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, siempre que se ajuste a las normas que reglamentariamente se aprueben, en cuanto a su composición y funcionamiento”.

La peculiaridad de esta tercera ilegalidad material es que, como verdadera excepción, no tiene como parte perjudicada inmediata al colectivo juvenil, sino directamente al Gobierno, lo que constituye un claro indicio de que el proyecto de Real Decreto carece de cualquier tipo de norte y, probablemente, de cualquier reflexión y preparación mínimamente seria.

En efecto, las ilegalidades del proyecto de Real Decreto van, por un lado, en evidente perjuicio del colectivo juvenil al desconocer frontalmente los dos únicos elementos legales de mínima protección para la existencia de un órgano independiente de participación juvenil: porque muta, como sabemos, la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España al que transforma en una mera asociación de naturaleza privada, quitando al Consejo su carácter al menos “parcialmente” público que le confiere el Legislador al caracterizarlo como corporación; y porque con la regulación de la membresía del Consejo el proyecto de Real Decreto difumina su carácter de cauce de participación “libre” de la juventud, pues incluye en su toma de decisiones a representantes de órganos administrativos dependientes de la Administración estatal, lo que ataca al principio de independencia que debe presidir la acción del Consejo. Y, como decíamos hace unos instantes, desconoce incluso, por otro lado, las competencias gubernamentales en relación con el funcionamiento del Consejo de la Juventud de España.

En este sentido, el art. 21.3 de la Ley de racionalización del sector público prevé que el Consejo de la Juventud de España aprobará su reglamento de organización y funcionamiento, norma reglamentaria interna ésta que naturalmente tendrá que respetar las normas jurídicas de rango superior y, en particular, las previsiones en materia juvenil previstas por la Constitución a través del principio rector de la política social y económica recogido en el art. 48 de nuestra Norma Fundamental, las disposiciones de rango legal (especialmente, el art. 21 -y los preceptos concordantes- de la Ley de racionalización del sector público de 2014) y las normas reglamentarias jerárquicamente superiores (y, muy en concreto, el reglamento general de desarrollo del art. 21 de la referida Ley de 2014).

A partir de aquí, y si bien el art. 21.3 de la Ley de racionalización del sector público establece que el reglamento de organización y funcionamiento de la nueva corporación será aprobado por el Consejo de la Juventud (sin especificar por cuál de sus concretos órganos), debiendo “ser autorizado” por el órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el art. 6.1 del proyecto del Real Decreto dispone simplemente que este reglamento de organización y funcionamiento interno –que deberá respetar, como no podía ser de otra forma, dicho Real Decreto- será aprobado por la Asamblea General del Consejo, pero olvidando curiosamente el poder de supervisión (la “autorización”, en la terminología empleada por el Legislador) que el art. 21.3 de la Ley de 2014 atribuye al referido Ministerio.

Debe hacerse, por último, la siguiente precisión: el uso del término “autorización” por parte de la Ley no es inocuo. Y es que, en efecto, el órgano competente del Ministerio (que, por la importancia del Consejo de la Juventud de España, no debe ser otro que el propio titular de la cartera ministerial) tiene atribuida la potestad jurídica de efectuar exclusivamente un control de legalidad del texto reglamentario de organización y funcionamiento interno del Consejo aprobado por su Asamblea General, pero, en ningún caso, esta potestad “autorizatoria” atribuida legalmente puede permitirle efectuar un control de mera oportunidad técnica, política o administrativa de dicho texto reglamentario.

25. Aunque no es una vulneración ciertamente de un precepto de contenido material, sí que merece una mención aparte la vulneración del plazo transitorio para la constitución del nuevo Consejo de la Juventud de España. Ya dijimos con anterioridad que no debían ser muy ciertas las razones esgrimidas por la CORA para justificar la disolución de este organismo público ni las aducidas en la Exposición de Motivos de la Ley de racionalización del sector público de 2014 cuando han pasado casi dos años desde la entrada en vigor de esta Ley (su art. 21 entró en vigor el día 18 de septiembre de 2014 –disposición final 11ª de la Ley 15/2014-), sin que se haya procedido ni a la supresión del viejo organismo público ni a la constitución de la nueva corporación.

Este hecho es particularmente grave porque la disposición transitoria 1ª de la Ley de racionalización del sector público prevé de manera expresa un plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma para la constitución del nuevo Consejo de la Juventud de España: “En el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley –dispone el inciso inicial del apartado primero de dicha disposición transitoria- se constituirá la entidad corporativa de base privada prevista en el artículo 21 –esto es, la corporación de base privada Consejo de la Juventud de España-”.

Este incumplimiento temporal provoca una inactividad gubernamental censurable jurídicamente y es expresiva del error de diagnóstico tanto de la CORA inicialmente, al propugnar la supresión del Consejo de la Juventud de España, como posteriormente del Poder Legislativo estatal, al aprobar la transformación del régimen jurídico del citado organismo. Y la situación entra de lleno en el absurdo cuando la disposición transitoria 1ª del proyecto de Real Decreto todavía prevé un nuevo plazo transitorio máximo de seis meses desde su entrada en vigor para la constitución del nuevo Consejo de la Juventud de España. El plazo de esta última disposición transitoria 1ª del proyecto de Real Decreto no parece muy compatible con el plazo que estableció (y no se cumplió) la disposición transitoria 1ª de la Ley de racionalización del sector público.

## **6 CONCLUSIONES**

26. A la vista de todas estas consideraciones, la conclusión no puede ser otra diferente a la siguiente: el proyecto de Real Decreto no sólo utiliza una técnica normativa deficiente, careciendo, además, de cualquier tipo de coherencia interna (probablemente por la falta de un norte o de un principio rector claro; y ello,

quizá, por no comprender lo que significa desde un punto jurídico el término corporación y cuál es su naturaleza jurídica), sino que contradice, incluso de manera frontal y abierta, las mínimas prescripciones normativas de rango legal existentes en nuestro Derecho sobre el Consejo de la Juventud de España, y establecidas en la actualidad por el art. 21 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa. En este precepto legal, en efecto, se centra triste y lamentablemente toda la atención que nuestro actual Legislador ha decidido prestar al Consejo de la Juventud de España, tras la desafortunadísima derogación de una norma como la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, en cuyo propio título se encontraba la denominación de la entidad de derecho público que creaba y regulada (Consejo de la Juventud de España), para realzarla de manera orgullosa. Esta vieja norma legal de 1983, que vergonzosamente ni siquiera quiere (o se atreve a) recordar la Exposición de Motivos del proyecto de Real Decreto ahora analizado, ha venido demostrando desde la primera parte de los años ochenta hasta hoy (es decir, durante más de treinta años) su eficacia para la regulación del Consejo de la Juventud de España como efectivo cauce de participación “libre” y “eficaz” del colectivo juvenil a nivel del Estado y, de manera bien significativa, como mecanismo de representación de España ante las organizaciones juveniles internacionales, y en particular ante el importantísimo Foro Europeo de la Juventud.

Como veníamos diciendo, el art. 21 de la Ley de racionalización del sector público es verdaderamente el único precepto legal que, en la actualidad, y a nivel estatal, desarrolla el principio rector de la política social y económica que obliga a la promoción por parte de los poderes públicos de “la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”, contenido en el art. 48 de nuestra norma constitucional. Debe tenerse en cuenta que el resto de los preceptos de la Ley de 2014 que aluden al Consejo de la Juventud de España no contienen una regulación material de esta corporación, sino realmente medidas de naturaleza derogatoria y transitoria para regular el paso del actual organismo autónomo a la futura corporación, como puede comprobarse con la simple lectura de la disposición adicional 1ª, la disposición transitoria 1ª y la disposición derogatoria de esta norma legal.

A partir de aquí, resulta evidente que la importancia que nuestra Constitución de 1978 dio a la participación juvenil se ha visto relegada a un único precepto de una norma legal casi cuatro décadas después de la aprobación de nuestra norma fundamental, lo que lamentablemente muestra bien a las claras la nula preocupación que con respecto del colectivo juvenil tienen en la actualidad las instituciones del Estado (momentáneamente monopolizadas por un partido político).

Esta triste circunstancia ha venido derivando en un evidente, progresivo y palpable alejamiento de este amplio colectivo social de dichas instituciones y, sobre todo, de los grupos políticos que ahora las dirigen, y explican en una amplia medida su acercamiento hacia otras fórmulas de organización y representación institucional y, de manera más evidente, hacia otras formaciones de participación política hoy organizadas, que van mucho más allá de lo que supusieron movimientos desestructurados como, significativamente, el 15-M, pero que

ahora cuentan, como todo el mundo sabe, con grupos perfectamente estructurados, y perfectamente organizados. Estas nuevas formaciones han atraído a buena parte del colectivo juvenil (sólo hay que fijarse en la edad de la mayoría de sus líderes), a falta de otros mecanismos de representación y participación del mismo, porque o bien son inexistentes, o bien, como en el caso del Consejo de la Juventud de España, son manifiestamente hostigados desde las instituciones estatales. Y no digamos nada de los Consejos de la Juventud autonómicos, despreciados por muchísimas Administraciones autonómicas, hasta llegar en muchos casos a su exterminio. Con la significativa excepción de aquellas Comunidades Autónomas con claras pretensiones independentistas, donde sus Consejos de la Juventud territoriales gozan de un claro apoyo político y administrativo como claro y eficaz ariete de tales pretensiones.

En otras palabras, y a modo de conclusión, las instituciones públicas estatales no sólo no colaboran con el único cauce de participación juvenil estructurado existente a nivel estatal desde hace más de treinta años para acercar a este colectivo hacia las mismas, sino que lo vienen atacando, provocando, de esta manera, el paso franco de una importante parte del sector juvenil a grupos calificados de antisistema o a grupos que, si bien aceptan las líneas esenciales del sistema, están decididos a emprender una profunda revisión del mismo. Y todo ello, en buena medida, para que la voz del colectivo juvenil se pueda, finalmente, escuchar (al menos un poquito).

## 7 BIBLIOGRAFÍA

Álvarez García, V.J. (2014), “La ordenación jurídica de la participación juvenil”, N° 32. Cáceres: *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura.

Arias Aparicio, F., y Gentile, A. (2013), “Jóvenes y servicios públicos. Una aproximación a su condición de usuarios”, en *Jóvenes, Economía y Derecho*, Cáceres: Universidad de Extremadura.

Arnstein, S. (1969). “A ladder of Citizen Participation”. *Journal of de American Planning Association*, Vol. 35, N. 4.

Arroyo Sánchez, J.L. (2009), “Un experiencia de participación juvenil en el ámbito local”. *Juventud en Castilla-La Mancha: participación, recursos y políticas públicas*.

Bañez Tello, T. (1999), “Participación ciudadana, sociedad civil y juventud”. *Acciones e investigaciones sociales*, N° 9.

Bermejo Acosta, F. (2003), “Democracia electrónica, participación ciudadana y juventud”. *Revista de Estudios de Juventud*, N°. 61, (Ejemplar dedicado a: La Información Juvenil. Nuevas Políticas, Nuevos Medios, Nuevas Redes).



- Cisternas, L.E. y Toro, G. (2009). "Encuentros por la participación juvenil en democracia". *Aula de innovación educativa*, ISSN 1131-995X, N° 187, 2009, págs. 32-36.
- Díaz Moreno, V. (2006), "Los jóvenes y sus nuevas formas de participación más allá de los partidos políticos". *Temas para el debate*, N° 138 (mayo).
- Hernández Diez, E. (2010), "El derecho de asociación entre los jóvenes de Europa Occidental", en Cáceres: *Anuario de la Facultad de Derecho*, N° 28, Universidad de Extremadura.
- Fernández Huerta, C. (2012), "Ciudadanía juvenil y nuevas formas de participación a través de la conectividad". *Culturales*, Año 8, Vol. 15.
- Ferreras Tomé, J. y otros (2006), "Parlamento Joven: un espacio de participación juvenil en los Ayuntamientos". *Revista de Estudios de Juventud*, N° 74.
- Francés García, F.J. (2008), "El laberinto de la participación juvenil: estrategias de implicación ciudadana en la juventud". *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, N° 2.
- Galais, C. (2012), "¿Cada vez más apáticos? El desinterés político juvenil en España en perspectiva comparada". *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 70, No. 1 (doi:10.3989/ris.2011.05.07).
- Garcés Montoya, A. (2010), "De organizaciones a colectivos juveniles panorama de la participación política juvenil". *Última década*, N° 32, 2010.
- Gentile, A., y Mayer Duque, C. (2009), "Transición a la vida adulta y políticas de juventud en España". *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Ghiso, A.M., Gaviria, P.A., Botero, N. (2007), "Espacios y sentidos de la participación juvenil". *Temas sociológicos*, N° 11.
- Lostao, D. (2009), "Reflexiones sobre el asociacionismo juvenil". *Temas para el debate*, N° 176.
- Macassi Lavander, S. (2002), "Participación juvenil en el contexto de recuperación democrática". *Última década*, N° 16.
- Ocampo, A.M. (2011), "Ciudadanía juvenil, juventud y Estado: Discursos de gobierno sobre sus significados". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Vol. 9(1).
- Puig Jofra, E. (1985), "Actuar al servicio de la participación juvenil". *Bordón. Revista de pedagogía*, N° 259.
- Reverte, F. M. (2016), *El Derecho Fundamental de Asociación como Instrumento de Cambio Social: las Asociaciones Juveniles*. Murcia: Universidad de Murcia.

Ruiz Gómez, J., y Díaz Díaz, M. (2001), “La protección de los jóvenes en el derecho europeo”. *La protección de las personas y grupos vulnerables en el derecho europeo*. Madrid: Ministerio de Trabajo e inmigración.

Saturnino Martínez García, J. (2015), “La desigualdad de oportunidades educativas: ¿qué hacer?”. *Temas para el debate*, N° 246 (mayo).

Valls Fonayet, F. (2011), “Las pobrezas de las juventudes: análisis de las formas elementales de pobreza juvenil en España”. *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, N° 21.

Vázquez Ceballos, C. A. (2011), “La participación ciudadana juvenil como un recurso externo al Gobierno”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Vol. 9, N° 1.