

**COLECCIÓN
ESTUDIOS SOBRE JUVENTUD**

Director

Vicente Álvarez García

Coordinadores

Flor Arias Aparicio
Enrique Hernández Díez

Títulos de la Colección

Las vicisitudes histórico-jurídicas
del Consejo de la Juventud de España
Juan Francisco Mestre Delgado
y Vicente Álvarez García

Participación juvenil organizada
y racionalización administrativa
Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio
y Enrique Hernández Díez

Las vicisitudes histórico-jurídicas del Consejo de la Juventud de España constituye el primer volumen de la colección editorial «Estudios sobre Juventud».

Sus autores explican la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España formulada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en su célebre Informe de 2013. Tan drástica medida, no obstante, nunca se llevó a la práctica. Muy probablemente por los errores de diagnóstico sobre la situación real de este organismo público que contenía el Informe CORA y por los terribles efectos secundarios que hubiese tenido su implementación para los intereses generales de España. Estos errores son puestos de manifiesto de manera detallada por los profesores Juan Francisco Mestre Delgado y Vicente Álvarez García, tras efectuar un profundo estudio del marco jurídico en el que se desenvuelve la participación juvenil tanto dentro de España como más allá de nuestras fronteras, prestando, en este contexto, una especial atención al desarrollo político-normativo de esta actividad en el seno de la Unión Europea y en el ámbito del Consejo de Europa.



Consejo de la
JUVENTUD
de España



Unión Europea



JUNTA DE EXTREMADURA



LAS VICISITUDES HISTÓRICO-JURÍDICAS DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA

Juan Francisco Mestre Delgado
Vicente Álvarez García

LAS VICISITUDES HISTÓRICO-JURÍDICAS DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA

Desde su Ley de creación hasta el Informe CORA

Juan Francisco Mestre Delgado
Vicente Álvarez García

COLECCIÓN ESTUDIOS SOBRE JUVENTUD

Juan Francisco Mestre Delgado

es Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Valencia y Abogado. Es autor de más de ciento cincuenta publicaciones especializadas en Derecho Administrativo. Sus principales líneas de investigación están vinculadas al servicio público, a los contratos públicos, a la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, a la transparencia de las Administraciones Públicas y al control de la actividad administrativa, entre otras.

Vicente Álvarez García

es Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares (Madrid) y Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Extremadura. Ha estudiado en las Universidades París-II Panthéon-Assas (Francia), París-X Nanterre (Francia), Libre de Bruselas (Bélgica), Ratisbona (Alemania) y Harvard (Estados Unidos). Ha sido Letrado del Tribunal Constitucional español. Es Director de la revista *Cuadernos de Investigación en Juventud*.

**Las vicisitudes histórico-jurídicas
del Consejo de la Juventud de España
Desde su Ley de creación hasta el Informe CORA**



Estudios sobre Juventud

1

JUAN FRANCISCO MESTRE DELGADO
VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

**Las vicisitudes histórico-jurídicas
del Consejo de la Juventud de España
Desde su Ley de creación hasta el Informe CORA**



Cáceres
2018

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.



© Juan Francisco Mestre Delgado y Vicente Álvarez García, para esta edición
© Universidad de Extremadura, para esta edición

Esta obra se enmarca dentro del Proyecto de Investigación titulado «La participación juvenil como herramienta de desarrollo social, económico, político y cultural en el espacio transfronterizo (España-Portugal)», con ref. IB16097, financiado por la Junta de Extremadura y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional – «Una manera de hacer Europa».

Las opiniones de los autores en este trabajo, y los análisis y recomendaciones que se hacen, no reflejan el punto de vista oficial del Consejo de la Juventud de España, ni de sus entidades miembro.

Tipografía utilizada: Chaparral Pro (para cubierta, páginas iniciales y para el texto de la obra)

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones
Plaza de Caldereros, 2. 10071 Cáceres (España)
Tel. 927 257 041; Fax 927 257 046
publicac@unex.es
<http://www.unex.es/publicaciones>

I.S.B.N.: 978-84-9127-028-7

Depósito Legal: CC-000194-2018

Impreso en España - *Printed in Spain*

Maquetación e impresión: Dosgraphic, s. L.



ÍNDICE

EL NACIMIENTO DE LA COLECCIÓN EDITORIAL «ESTUDIOS SOBRE JUVENTUD»

Capítulo I. La presentación de este primer volumen: un libro necesario para las organizaciones juveniles en España.....	13
--	-----------

Ricardo Ibarra Roca

Capítulo II. En torno a los orígenes de «Estudios sobre Juventud».....	19
---	-----------

*Vicente Álvarez García, Enrique Hernández Díez
y Flor Arias Aparicio*

LAS VICISITUDES HISTÓRICO-JURÍDICAS DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA. DESDE SU LEY DE CREACIÓN HASTA EL INFORME CORA

Juan Francisco Mestre Delgado y Vicente Álvarez García

Capítulo I. Introducción.....	35
--------------------------------------	-----------

Capítulo II. El marco jurídico de la participación juvenil en la gestión de los asuntos públicos.....	39
--	-----------

1. El principio constitucional de participación libre y eficaz de la juventud.....	39
2. El desarrollo normativo del principio constitucional de participación juvenil.....	43

A) <i>La concurrencia de competencias estatales y autonómicas en materia de participación de la juventud</i>	43
B) <i>El desarrollo estatal del principio constitucional de participación juvenil: la creación del Consejo de la Juventud de España y sus diferencias con el Instituto de la Juventud</i>	44
3. Los desarrollos autonómicos del art. 48 de la Constitución: la regla general de emulación del modelo estatal y sus excepciones	61

Capítulo III. La participación juvenil en el ámbito de la Unión Europea y en las organizaciones internacionales de naturaleza gubernamental de las que España es parte contratante	65
1. Planteamiento general	65
2. La regulación de la participación de la juventud en la Unión Europea.....	66
A) <i>En general</i>	66
B) <i>Las determinaciones de la Comisión Europea</i>	66
C) <i>La posición del Consejo</i>	69
D) <i>Los criterios del Parlamento Europeo</i>	72
E) <i>La posición coincidente del Comité de las Regiones</i>	75
F) <i>El respaldo del Comité Económico y Social Europeo</i>	76
3. La participación juvenil en el seno del Consejo de Europa	76
A) <i>En general</i>	76
B) <i>El respaldo e impulso de la participación juvenil en las decisiones del Consejo de Europa</i>	78
4. El régimen de la participación de la juventud en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas	84
5. Una conclusión inicial	87

Capítulo IV. La participación del Consejo de la Juventud de España en el Foro Europeo de la Juventud y las consecuencias de su proyectada supresión.....	89
1. Planteamiento general.....	89
2. El Foro Europeo de la Juventud y las reglas para la participación española en su seno.....	91
3. Las graves consecuencias de la desaparición del Consejo de la Juventud de España sobre la participación juvenil de nuestro país en Europa.....	105

Capítulo V. La desaparición del Consejo de la Juventud de España supondría la absoluta pérdida de influencia del sector juvenil español en Iberoamérica	111
--	------------

Capítulo VI. La propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España incurre en arbitrariedad (9.3 CE): la finalidad realmente perseguida carece del exigible respaldo constitucional y adolece de nulidad por inconstitucionalidad	115
1. Planteamiento general.....	115
2. La fundamentación invocada para adoptar la medida que se emplea en el Informe CORA.....	117
A) <i>En general</i>	117
B) <i>Las consideraciones recogidas en el resumen ejecutivo del Informe</i>	118
C) <i>Los argumentos empleados en el cuerpo del Informe: la eficacia y la eficiencia en la actuación administrativa, la competitividad, la confianza del público en las instituciones, la contención del gasto público y el ahorro presupuestario</i>	122
D) <i>El método de trabajo empleado</i>	125
E) <i>Las consideraciones efectuadas en el Informe con respecto al Consejo de la Juventud de España</i>	129

F) <i>El análisis concreto y desde distintas perspectivas como método para la específica determinación del futuro de cada ente objeto de evaluación</i>	135
3. Las insuficiencias y errores del Informe CORA con respecto al Consejo de la Juventud de España	137
4. Las inconsistencias e incoherencias de los argumentos incorporados a la carta remitida al Presidente del Consejo de la Juventud de España por la Directora del Gabinete de la Vicepresidenta del Gobierno	145
5. La ausencia de fundamentación objetiva y razonable de la propuesta determina que la misma deba calificarse, en conclusión, como técnicamente arbitraria. Las consecuencias aplicables	149
Capítulo VII. Una consideración final sobre los medios de reacción frente a una norma con rango de ley que, en su caso, incorporase la propuesta del Informe CORA para la supresión del Consejo de la Juventud de España..	151
Capítulo VIII. Conclusiones	157
Capítulo IX. Bibliografía básica en materia de participación juvenil	159

ANEXO NORMATIVO

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ

Capítulo I. Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España	163
Capítulo II. Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud	175

EL NACIMIENTO
DE LA COLECCIÓN EDITORIAL
«ESTUDIOS SOBRE JUVENTUD»



CAPÍTULO I

LA PRESENTACIÓN DE ESTE PRIMER VOLUMEN: UN LIBRO NECESARIO PARA LAS ORGANIZACIONES JUVENILES EN ESPAÑA

RICARDO IBARRA ROCA

Presidente del Consejo de la Juventud de España entre 2010 y 2014

Hablar de participación juvenil es hablar de ciudadanía y de empoderamiento, y por tanto es hablar de un proceso tan antiguo como el desarrollo de las sociedades modernas. La historia de nuestro país está plagada de organismos de escucha para los que no tenían la posibilidad de gobernar. Una historia repleta de consejos, «concejos» u otras denominaciones establecidas por la Administración desde tiempos previos a la existencia del propio concepto de España tal y como lo conocemos.

Con la llegada de la democracia moderna a España se hizo imperioso articular mecanismos de participación para garantizar que todas las voces eran escuchadas y tenidas en cuenta. Se desarrollaron nuevos espacios e iniciativas para poder articular la opinión de toda clase de colectivos y entidades de manera democrática.

Fruto de la iniciativa del tejido asociativo juvenil se establecieron y desarrollaron espacios para canalizar la participación juvenil,

siendo los Consejos de Juventud el principal mecanismo para ello, y en concreto el Consejo de la Juventud de España como referente principal del desarrollo del artículo 48 que recoge la Constitución Española.

Espacios caracterizados no solo por canalizar la voz de aquellos que participaban en ellos, sino por establecer los mecanismos para que esta participación fuera real y no meramente simbólica. Desarrollando estudios y análisis de la realidad, fomentando espacios para el debate y la generación de propuestas, fortaleciendo los espacios naturales para la participación como son las asociaciones, denunciando las desigualdades que afectaban a la juventud y haciendo seguimiento e incidencia política de lo propuesto democráticamente.

El Consejo de la Juventud de España es una institución tardía en el marco europeo, pero esto le permitió establecerse con el aprendizaje de las buenas y malas prácticas de otras instituciones similares. Un espacio atípico y singular al idearse como organismo público de la Administración, pero con autonomía e independencia en su gestión y representación.

Un reconocimiento público que sin duda le ha otorgado legitimidad y estabilidad, a la par que le ha dificultado ser suficientemente flexible a la inmediatez de ciertos cambios sociales y asociativos que ha venido demandando la juventud española.

Sin lugar a dudas se podrían analizar cuestiones a mejorar en el trabajo del Consejo de la Juventud de España desde su creación en 1983, pero es indudable que su trabajo ha sido necesario y que sin él la participación juvenil en el diseño de las políticas públicas no hubiera sido la misma.

Pero no fue del fruto de las posibles críticas objetivas la razón por la que el Gobierno empezó a poner en duda esta institución. La crisis económica y financiera que se inició en 2008 trajo consigo también un gran déficit público y un alto cuestionamiento

de las instituciones democráticas por parte de la ciudadanía, especialmente a partir de 2010. Una crisis económica y financiera que conllevó altas cifras de desempleo, especialmente para los colectivos más precarios e inseguros, como eran y son los jóvenes. Sin duda, el colectivo juvenil ha sido el más afectado por la crisis económica, alcanzando cifras superiores al 50% de paro juvenil, salarios especialmente bajos, y condiciones laborales de especial precariedad. A esta situación en el empleo se le sumaba un Estado del Bienestar incapaz de proteger a las personas más vulnerables. Los jóvenes sufrían también altas cifras de abandono y fracaso escolar, bajas tasas de emancipación, encarecimiento de tasas educativas, etc. El Gobierno consideró necesario priorizar las políticas hacia otros colectivos y apostar por la desregulación del empleo para fomentar la contratación.

En este difícil contexto, el mandato del Consejo de la Juventud de España (que en ese momento presidía) fue claro, apostando por políticas que mejoraban la calidad de vida de la juventud, políticas basadas en la evidencia y el análisis, y contando con el marco comparado europeo. Para esta labor propositiva, especialmente en torno al empleo y la educación, el trabajo del Consejo de la Juventud de España se centró en realizar investigaciones, estudios y diversos análisis para conocer mejor las problemáticas de la juventud y ejercer de portavoz y denunciante de esta realidad.

En semejante marco político y social no es grato escuchar una voz crítica que trata de alzar la opinión de los afectados por estas políticas. No interesa oír un discurso constante y permanente sobre los efectos de las políticas, un discurso propositivo y que tiene impacto en medios de comunicación, en las organizaciones sociales y en instituciones políticas dentro y fuera de nuestro país. Sirva de ejemplo que ningún Ministro del Gobierno de España llegó a reunirse con ningún representante de esta plataforma, mientras sí nos recibían, junto a nuestras instituciones hermanas europeas,

las más altas autoridades de los países de nuestro entorno (desde el Presidente de Italia hasta el Presidente de Francia) y de las instituciones de la Unión Europea (Presidente del Parlamento, Comisarios de distintos ámbitos, etc.) y de Naciones Unidas (el propio Secretario General). Tal era la desproporción de voluntad de escucha a las reivindicaciones y propuestas de la juventud española fuera y dentro del país.

El Gobierno ante esta realidad tenía varias opciones: abordar y mejorar las políticas de juventud, desoír estas demandas o acallar estas voces críticas. El Gobierno decidió unilateralmente suprimir el Consejo de la Juventud de España en el año 2013, proponiendo la derogación de la Ley de creación, y enmarcando este cierre dentro de un proceso de reforma de la Administración Pública apoyado en el conocido como Informe CORA (elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas). Las principales justificaciones que aportaba el Gobierno eran evitar la duplicidad de Administraciones, así como propiciar un supuesto ahorro económico.

Muestra de que esta justificación no era la motivación real del Ejecutivo, desde el Consejo de la Juventud de España se elaboraron y encargaron diversos informes que desmontaban una por una las supuestas duplicidades, así como la falsedad del pretendido gasto público inadecuado de este Consejo de la Juventud. Igualmente se articularon propuestas concretas de cambios que se podrían realizar para garantizar una participación real y efectiva, así como independiente y autónoma, aportando otros modelos posibles de organismos, y apostando por cambios legales y presupuestarios.

Ninguna de estas propuestas fue tomada en cuenta, ni siquiera hubo voluntad de articular procesos de interlocución con el Consejo de la Juventud de España. La decisión estaba tomada y no existía la posibilidad de deshacer la propuesta del Gobierno.

Fue en este contexto en el que se solicitó el estudio que, en sus líneas esenciales, ahora se recoge en este Libro. Un trabajo que demostró jurídicamente las inexactitudes, falsedades y errores que había tras la argumentación gubernamental. El análisis que contiene clarifica y demuestra las preocupaciones que ya tenía el tejido asociativo juvenil, y sin duda permitió fortalecer el discurso de aquellos que defendíamos la necesidad de la existencia del Consejo de la Juventud de España. Tal vez favoreció también un cambio de opiniones en algunas autoridades, que pasaron de proponer la simple y llana supresión, a una transformación jurídica, muy poco garantista y muy negativa, pero al menos con una apariencia de menos agresividad hacia las organizaciones juveniles.

Tristemente no fue posible evitar que el Gobierno cambiara la situación jurídica del Consejo de la Juventud de España de manera unilateral, con el único apoyo de la mayoría absoluta de su grupo parlamentario. Sin embargo, quiero pensar que gracias a este estudio y a muchas otras iniciativas en la misma línea que se llevaron a cabo, se consiguió que el Consejo de la Juventud de España pudiera seguir trabajando en la práctica, casi en las mismas condiciones hasta el día de hoy.

Cabe lamentar que las consecuencias de esta decisión gubernamental fueron, en realidad, mayores. El Consejo de la Juventud de España centró gran parte de su tiempo y energía en defender este canal de participación. El tejido asociativo dedicó grandes esfuerzos en estudiar y analizar posibles escenarios y alternativas ante esta amenaza. Se ocupó tiempo y trabajo en justificar la existencia del Consejo de la Juventud, tiempo que no se destinó a valorar la labor de las políticas de juventud. Esto supuso un menoscabo para poder defender adecuadamente los intereses de la juventud y el cuestionamiento de la labor del Ejecutivo. En parte se consiguió el objetivo, que era silenciar una voz crítica, desviar el foco del debate público sobre juventud.

El futuro del Consejo de la Juventud de España todavía sigue siendo incierto, pero espero que todo este proceso y la argumentación contenida en este Libro sirvan a las organizaciones juveniles para valorar la necesidad de la institución. Deseo que, parafraseando a Quino, dejen a los jóvenes inventar su propia juventud.

CAPÍTULO II

**EN TORNO A LOS ORÍGENES
DE «ESTUDIOS SOBRE JUVENTUD»**

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA, ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ
Y FLOR ARIAS APARICIO
Universidad de Extremadura

I

Iniciamos con este volumen que ahora tiene entre sus manos, querido lector, la andadura de una nueva colección editorial, «Estudios sobre Juventud», que pretende abordar de manera multidisciplinar los retos y los problemas con los que a diario se enfrenta la juventud en nuestro país y, en general, dentro de la Europa donde vivimos.

Este proyecto nace de la colaboración de distintos sujetos, a los que queremos agradecer su implicación. Un reducido grupo de investigadores universitarios (juristas, para más señas, que tienen su base en la Universidad de Extremadura) hace de catalizador de esta idea, pero sin la participación activa del Consejo de la Juventud de España (de la mano de su Presidenta, Julia Chica, y de su Vicepresidente, Diego Vázquez) y del Consejo de la Juven-

tud de Extremadura (encabezado por su Presidenta, Elena Ruiz) la puesta en marcha de esta idea hubiese sido inviable. Como también lo hubiese sido sin la participación activa del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, dirigido con particular maestría por el profesor e historiador Alfonso Pinilla. A todos ellos, queremos expresar ya desde estas primeras líneas en las que se concreta esta aventura editorial nuestro más profundo y sincero agradecimiento.

Es cierto que los primeros pasos de nuestra colaboración con estos organismos no son de ahora, sino que se remontan a los meses de julio y de agosto del año 2013. Un poco antes, a finales del mes de junio de 2013, había rendido su conocido Informe la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). En esas calurosas tardes de verano tiene su origen, en efecto, un estrecho trabajo entre diversos sujetos muy implicados en el estudio de los problemas juveniles y también, ciertamente, la primera obra de esta colección, que hemos decidido titular *Las vicisitudes histórico-jurídicas del Consejo de la Juventud de España*. Pero, ¿qué paso entonces para que se iniciase esta colaboración, que se ha ido fortaleciendo de manera muy considerable con el paso del tiempo?

II

El Informe CORA había propuesto la supresión del organismo público Consejo de la Juventud de España. Ante esta situación, el entonces Presidente del Consejo, Ricardo Ibarra, decidió ponerse en contacto con los profesores Juan Francisco Mestre Delgado y Vicente Álvarez García (ambos Catedráticos de Derecho Administrativo, en la Universidad de Valencia, el primero; y en la Universidad de Extremadura, el segundo), para intentar comprender qué significaba y qué consecuencias tenía ese Informe. A raíz de

estas conversaciones surgió la idea de poner en marcha un primer estudio sobre el Derecho de la participación juvenil.

Desde ese momento, han ido surgiendo otros estudios y otros proyectos en colaboración con el Consejo de la Juventud de España y con el Consejo de la Juventud de Extremadura. Unos han visto ya la luz, y entre ellos el más significativo ha sido la creación de una revista científica multidisciplinar, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, que, bajo los auspicios de este último organismo, se encuentra ya en su cuarto número con una buena cantidad de trabajos jurídicos, pero también de otras disciplinas científicas y saberes humanos (como la sociología, la literatura clásica...). Otros frutos de esta colaboración se harán públicos en los próximos meses, gracias, en buena medida, a un proyecto de investigación cofinanciado por la Junta de Extremadura y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Pero, la cuestión fundamental es que entre todos, desde dentro y fuera de la Universidad, hemos logrado crear un importante polo de investigación en juventud que pivota sobre el mundo del Derecho, aunque no pretende, ciertamente, circunscribirse solo a la esfera jurídica. Y es que, en efecto, la comprensión de problemas complejos, y buena parte de los que rodean al colectivo juvenil lo son, requiere estudios a su altura, esto es, estudios también complejos, planteados desde distintas perspectivas, desde distintas ramas del saber humano. Esta nueva colección está abierta a aquellos trabajos académicos, a todos los trabajos de esta naturaleza, con independencia de cuál sea su enfoque científico, que por sus dimensiones no sean susceptibles de ser publicados como artículos en revistas especializadas.

III

Comenzamos esta nueva colección editorial, «Estudios sobre Juventud», con la publicación de un trabajo jurídico que pretende

abordar la ordenación de la participación juvenil en nuestro país desde la creación del Consejo de la Juventud de España por la Ley 18/1983 hasta el momento en el que se proyectó su supresión por el Informe CORA a comienzos del verano del año 2013. El origen de este estudio fue precisamente el intento de efectuar un análisis de la manera más rigurosa y seria posible para determinar si existía, realmente, algún tipo de argumento con una mínima solidez que pudiese justificar la supresión de un organismo que contaba ya en ese momento con casi tres décadas de vida. Los resultados fueron sorprendentes: un estudio que parecía dotado de una gran seriedad, como era el Informe CORA, resulta que desconocía, ciertamente, qué era el Consejo de la Juventud de España (más allá de que era un organismo autónomo) y, sobre todo, para qué servía.

El estudio que ahora publicamos es en alguna medida un estudio histórico (y así lo hemos querido reflejar en el título del libro que ahora presentamos). Si el lector está un poco avezado en temas juveniles sabrá con toda seguridad que, a pesar de que el Informe CORA proyectó la muerte del Consejo de la Juventud de España, nadie se atrevió a acabar con su vida. Una pequeña vanidad de los que encargaron, proyectaron y escribieron finalmente el estudio les lleva a pensar que quizá fueron ellos los que abrieron los ojos de los gobernantes estatales sobre los males que acarrearía dicha medida. Males jurídicos, pero no solo... Lo cierto, con todo, es que, aunque se disuadió al Gobierno de la Nación y al todopoderoso Grupo Parlamentario que lo sustentaba en los años 2013 y 2014 de la idea de acabar con el Consejo de la Juventud de España, no se pudo impedir que cambiasen su naturaleza jurídica, al menos sobre el papel del Boletín Oficial del Estado. Las Cortes Generales aprobaron una norma legal con el propósito de emprender las reformas sugeridas por el Informe CORA que requerían de este tipo de fuente normativa. Nos referimos a la Ley 15/2014, de

16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

Pero, insistimos, el Gobierno y las Cortes Generales se separaron en este punto de las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y se contentaron con transformar la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España: el Consejo dejaría de ser un organismo público para pasar a ser una entidad corporativa de base privada. Parece, una vez más, que sobre esta cuestión una cosa es lo que el Legislador propuso y otra muy distinta es lo que la realidad ha impuesto. Y es que, tres años y medio después de que entrase en vigor la referida Ley de racionalización de 2014, el Consejo de la Juventud de España sigue siendo un organismo público. Por eso, el volumen que ahora maneja el lector es un libro histórico, pero con una eficacia práctica inmediata. Y es que la derogada Ley de creación del Consejo de 1983 se sigue, sencilla y llanamente, aplicando. El libro contiene, naturalmente, un análisis de esta norma legal, pero va mucho más allá, pues pretendía, y pretende, explicar (en el año 2013, a los sujetos directamente afectados, tanto activa como pasivamente, por una eventual muerte del Consejo; y ahora, en el 2018, a todos aquellos que puedan estar interesados en acercarse a la problemática ligada a la importante cuestión social de la participación juvenil) el contexto jurídico-político nacional, europeo e internacional general, que rodea al Consejo de la Juventud de España.

En efecto, la Ley de creación del Consejo se aprobó en un momento histórico muy determinado: durante, en concreto, los primeros años de nuestra actual etapa democrática, tras una arrolladora victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones generales de 1982, contando no solo con el apoyo de la mayoría absoluta socialista, sino también con el sustento de la práctica totalidad de los parlamentarios de los grupos políticos

representados en las dos Cámaras (esto es, en el Congreso de los Diputados y en el Senado) de las Cortes Generales. Pero no debe olvidarse que el Consejo de la Juventud de España tenía su base en un precepto de la Constitución (por cierto, bastante ignorado, cuando no directamente maltratado doctrinalmente), y que nació en un momento en el que también entraban en su recta final las negociaciones para la incorporación de España a las entonces Comunidades Europeas, cuyos Estados miembros contaban con movimientos juveniles organizados (y con Consejos Nacionales de la Juventud que se integraban en distintas organizaciones supranacionales).

IV

En este contexto, este libro pretende explicar, en un primer momento, el marco jurídico regulador de la participación juvenil en la gestión de los asuntos públicos, partiendo del principio constitucional de participación libre y eficaz de la juventud en el desenvolvimiento de la vida social previsto en el art. 48 de nuestra Constitución de 1978. Se persigue, en concreto, analizar su contenido para saber si, a pesar de estar configurado como un principio rector de la política social y económica por nuestro Poder Constituyente, tiene elementos de obligado respeto (y, en su caso, cuáles son) para los Poderes Constituidos.

Sobre esta base, y después de analizar hasta qué punto existe una concurrencia de competencias estatales y autonómicas en materia de participación juvenil, el libro emprende un amplio estudio, en un segundo momento, del desarrollo normativo del referido precepto constitucional tanto por parte de nuestro Poder Legislativo estatal, con la creación del Consejo de la Juventud de España mediante la referida Ley de 1983, como por el Poder Ejecutivo, también estatal, con la regulación del Instituto de la Juventud a través de un Real Decreto (cuya última versión es de 2005).

El análisis comparativo de ambos entes resulta fundamental. Y es que el equivocado diagnóstico del Informe CORA sobre el Consejo de la Juventud de España probablemente viene de la confusión entre las finalidades y las funciones de ambos organismos autónomos. Los puntos de contacto, de similitud, entre ellos radican en que ambos entes han sido configurados con una misma forma jurídica (organismos autónomos) y ambos tienen el apellido común de juventud porque los dos trabajan con este colectivo social.

A partir de aquí, el Consejo de la Juventud de España es un organismo destinado a desarrollar el art. 48 de nuestra Constitución de 1978, esto es, es un organismo de participación juvenil, constituido por jóvenes, que se autogobiernan, que se autoregulan y que representan a nuestro país en las organizaciones supranacionales destinadas a hacer realidad la participación juvenil. Dicho en otros términos, el Consejo de la Juventud de España es un organismo público atípico porque no responde a ninguna relación de instrumentalidad con una Administración matriz, y su régimen de autonomía funcional es tan amplísimo que a menudo se habla en los textos internacionales, más que de autonomía, de independencia para caracterizar la posición de la práctica generalidad de los Consejos de la Juventud nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, y también, naturalmente, del Consejo de la Juventud hispano.

El Instituto de la Juventud responde a otra idea bien diferente, dado que este sí que es un organismo autónomo prototípico sometido a una clara relación de instrumentalidad. Es un organismo plenamente ensamblado dentro del aparato burocrático estatal, mediante el que el Gobierno de la Nación (sea del color político que sea) desarrolla buena parte de sus políticas de juventud. Los titulares de los órganos de dirección los nombra (y los destituye) el Poder Ejecutivo para que sigan las directrices marcadas en ma-

teria de juventud por el propio Gobierno. El Poder Ejecutivo, en definitiva, es dueño y señor del Instituto de la Juventud, mas no sucede lo mismo con el Consejo de la Juventud de España, que es un organismo autónomo, sí, pero dotado de «independencia» frente a los designios políticos y administrativos gubernamentales.

Esta estructura bifronte de organismos públicos para hacer frente a la gestión de la problemática juvenil existente a nivel estatal se reproduce en una amplísima medida en el ámbito autonómico. Tampoco en estas últimas Administraciones Territoriales es mucho mejor el conocimiento de las funcionalidades y de las cruciales diferencias entre los Consejos de la Juventud y los Institutos de la Juventud. En buena parte de los casos, los titulares de los Poderes Legislativos y Ejecutivos autonómicos se han limitado a emular a la Administración General del Estado, sin ser conscientes, al menos lo parece así, de qué había en realidad detrás de esa diferenciación.

Nuestra incorporación al Consejo de Europa primero, y a las Comunidades Europeas después, ha servido para consolidar en nuestro país esa estructura bifronte para la gestión de los problemas juveniles, que no ha sido cuestionada seriamente por nadie hasta la llegada del Informe CORA en el año 2013. Son múltiples los documentos de estas organizaciones internacionales regionales (igual que lo son los de la Organización de las Naciones Unidas) donde se hace una defensa cerrada de los Consejos de la Juventud. La posición de los Consejos de la Juventud nacionales incluso se ha fortalecido en los últimos años de la mano de la Unión Europea, al tener sus Instituciones como interlocutor privilegiado al Foro Europeo de la Juventud, compuesto tanto por los Consejos nacionales de la Juventud de los Estados miembros como por las principales organizaciones juveniles de naturaleza asociativa a nivel continental. Un buen número de páginas del libro que ahora se presenta está destinado a facilitar el conocimiento de esta cada

vez más influyente organización juvenil internacional de carácter no gubernamental: de qué es en realidad, de cuáles son sus principios rectores, de cómo se autoorganiza para conseguir realizar su cometido y, en fin, de cuál es su importantísimo papel para el desarrollo de la Europa contemporánea.

Es singular, en todo caso, la fórmula de participación de la juventud española dentro del Foro Europeo de la Juventud, al igual que lo es la de Bélgica. Todos los Estados cuentan con la presencia entre los miembros de pleno derecho del Foro con tan solo un Consejo de la Juventud representativo del colectivo juvenil de cada uno de ellos. Bélgica, sin embargo, tiene dos: uno que defiende los intereses de la juventud flamenca; y otro que representa a la juventud de la Comunidad Cultural francófona. Nuestro país cuenta también, por razones históricas, con la presencia de dos Consejos: por un lado, el Consejo de la Juventud de España; y, por otro, el *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*.

Estudiados los condicionantes jurídicos, españoles y europeos, de la existencia, primero, y del diseño, después, del Consejo de la Juventud de España, pasa a centrarse este primer volumen en el estudio pormenorizado de las consecuencias que conllevaría hacer realidad la propuesta de supresión de este organismo, defendida por el Informe CORA, sobre la participación juvenil de nuestro país, y ya no solo dentro de España (donde la regresión constitucional sería clara, al convertir en papel mojado el art. 48 de nuestra Norma Fundamental), sino en Europa, y también en el ámbito iberoamericano. La eventual desaparición (por causas «dolosas» o «imprudentes») del Consejo nacional español dejaría la representación de nuestro país directamente en manos del *Consell de la Joventut* catalán.

El libro se cierra con un amplio análisis del Informe CORA con el fin de intentar desentrañar si, a pesar de contradecir los imperativos constitucionales internos *ex art. 48 CE* y de menoscabar

las obligaciones internacionales de España, existía algún motivo que hiciese imprescindible (o, cuanto menos, conveniente) la supresión del Consejo de la Juventud de España. Los resultados de este minucioso estudio no resultan precisamente buenos ni, por un lado, para la reputación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas ni, por otro, para apuntalar la seriedad de su Informe de junio de 2013. ¿Por qué? En su texto no se manejan prácticamente datos sobre el Consejo de la Juventud de España y los escasísimos que se emplean solo sirven para mostrar el desconocimiento más absoluto por parte de la Comisión redactora sobre la realidad de nuestro Consejo nacional de la Juventud. En definitiva, la propuesta de supresión de este organismo carecía de la más mínima justificación objetiva y razonable, salvo la voluntad unilateral de proceder a su supresión con un real y total desconocimiento de las consecuencias que esta medida hubiese supuesto para nuestro país en el contexto internacional, en general, y para la juventud española, en particular. La medida de supresión del Consejo de la Juventud de España, de haberse acordado efectivamente por las Cortes Generales, hubiese supuesto un caso paradigmático de arbitrariedad del Legislador, prohibida por el art. 9.3 de nuestra Carta Magna.

V

Hemos avanzado ya que la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España contenida en el Informe CORA nunca ha llegado a materializarse. En el año 2014, el Gobierno de la Nación y las Cortes Generales decidieron mantener el Consejo, limitándose a proceder a la transformación de su naturaleza jurídica: del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España pasaríamos a la entidad corporativa de base privada Consejo de la Juventud de España. Y así lo decidió el Legislador en su referida Ley 15/2014.

No hubo, no obstante, un estudio dotado de una mínima seriedad sobre las consecuencias que podría llevar aparejada esa medida. Pero, aún así, se adoptó. Podría llegar a pensarse de manera malintencionada que, incluso, se actuó de esta manera para no reconocer el error gubernamental originario de querer acabar, sin motivo objetivo y razonable alguno, con una institución con más de treinta años de vida... ¿Quién puede saberlo?

Lo cierto es que han pasado más de tres años sin que se haya materializado la constitución de la nueva entidad corporativa. El Consejo de la Juventud de España sigue siendo un organismo autónomo, que, pintorescamente, se rige por una norma expresamente derogada: su Ley de creación de 1983. La consecuencia resulta clara: no parece ni que el organismo autónomo haya cumplido tan mal con sus funciones desde su puesta en marcha en la primera parte de la década de los ochenta del pasado siglo hasta el día de hoy (febrero de 2018) ni que la Ley de 1983 se haya quedado tan obsoleta (pues se sigue aplicando día a día).

VI

Para no ocultar la realidad en ningún momento debe ponerse de manifiesto que han sido dos los intentos por parte de la Administración General del Estado de proceder al desarrollo reglamentario de las previsiones que la Ley de racionalización de 2014 dedica a la nueva entidad corporativa de base privada Consejo de la Juventud de España. Como estas previsiones son realmente de mínimos, sin un desarrollo reglamentario no puede ponerse en marcha esta corporación.

En todo caso, estas dos tentativas destinadas a la aprobación de un Real Decreto de desarrollo han fracasado de manera evidente, lo que sirve para dar una idea de que la transformación de la naturaleza jurídica del actual organismo público dista de ser una tarea

sencilla de llevar a cabo. Es cierto que el primero de los borradores de reglamento careció de la más mínima seriedad exigible a un texto proveniente de un organismo estatal tan relevante como es el INJUVE, pero el segundo ha sido otra cosa. Se ha desplegado un trabajo serio por parte de los actuales órganos rectores del Instituto de la Juventud, que ha contado con una participación muy activa de los representantes del Consejo de la Juventud de España, pero los esfuerzos han sido vanos, siendo conscientes los máximos órganos rectores de ambos organismos públicos de las dificultades que presenta la adopción de la figura corporativa, si de verdad se quiere que el Consejo pueda seguir, por un lado, funcionando en el plano interno español para cumplir los fines constitucionales (de contribuir al «desarrollo político, social, económico y cultural» del país) que se deben atribuir al Consejo y que con mayor o menor fortuna ha reflejado el Legislador en la Ley de racionalización de 2014 («de servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud»), y, por otro, representando de una manera digna y efectiva a España en la esfera internacional.

Pues bien, un amplio análisis del contenido de mínimos que fija para el Consejo de la Juventud de España la referida Ley de racionalización de 2014 y de los dos intentos de desarrollo reglamentario referidos constituye el objeto de estudio del segundo volumen de esta colección, que está ya también preparado para su presentación editorial.

Dejamos para un tercer libro la realización de un ensayo en el que se aborde la búsqueda de una fórmula jurídica adecuada para que el Consejo de la Juventud de España (y por qué no, también los Consejos de Juventud autonómicos que puedan seguir su estela) pueda realizar una nueva singladura de otros treinta y cinco años, como la surcada por el todavía vigente Consejo de la Juventud de España. Quizá este nuevo ensayo previsto pueda

servir de ayuda a nuestro Poder Legislativo para dotar de una regulación al Consejo de la Juventud de España acorde con los tiempos y con las necesidades presentes y futuras de la juventud española, y, en definitiva, de un país como el nuestro, cada vez más implicado en el proceso de construcción europea.

VII

Con esta finalidad de contribuir, en definitiva, a la divulgación de estudios que tengan como protagonista a la juventud, para que pueda tener el mejor desarrollo posible en nuestro país y en la Europa en la que vivimos, y dentro de nuestras pequeñas posibilidades, nace esta modesta colección editorial, «Estudios sobre Juventud», de la mano de la Academia y de los Consejos de la Juventud de España y de Extremadura.

**LAS VICISITUDES
HISTÓRICO-JURÍDICAS DEL CONSEJO
DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA**

**DESDE SU LEY DE CREACIÓN
HASTA EL INFORME CORA**



JUAN FRANCISCO MESTRE DELGADO
Universidad de Valencia

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA
Universidad de Extremadura

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El Informe rendido a finales del mes de junio de 2013 por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) propuso la supresión del Consejo de la Juventud de España. Este organismo autónomo había venido funcionando ininterrumpidamente (y, hasta ese momento, sin grandes sobresaltos) desde hacía más de treinta años, con el objetivo de canalizar la participación juvenil en los términos previstos por las Cortes Generales en el año 1983¹, sobre la base jurídica ofrecida por el art. 48 de la nuestra Constitución de 1978. Sin que existiese entonces (y siga sin existir ahora) ningún ente de naturaleza parangonable en el ámbito estatal².

¹ El Consejo de la Juventud de España fue creado, en efecto, mediante la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, «como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines» (art. 1.1), con la finalidad esencial, dentro del marco ofrecido por el art. 48 de la Constitución Española de 1978, de «ofrecer un cauce de libre adhesión para propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país» (art. 1.2).

² Sí que existen, no obstante, en el ámbito de las Comunidades Autónomas. En estas últimas Administraciones Territoriales, los Consejos de la Juventud regionales, cuando existen, cuentan con diversas naturalezas jurídicas.

El Gobierno de la Nación había impulsado la realización del citado Informe con la intención de reorganizar la Administración Pública, principalmente la estatal, en atención tanto a criterios de racionalidad como de eficiencia y de contención del gasto público, con la finalidad de proponer las reformas precisas para adecuar la planta de la organización administrativa del Estado a las necesidades y exigencias de los tiempos que corrían en la primera parte de la actual década del siglo XXI, caracterizados por una fuerte crisis económica y, en buena medida, de confianza en las instituciones, y también con la muy loable intención de reducir, en la medida de lo posible, la elevadísima cuantía del déficit público español. Para ello, la Comisión encargada de realizar el Informe, por medio de la organización interna que se había considerado oportuno establecer, fijó un método de trabajo y unos criterios generales conforme a los cuales poder efectuar la evaluación correspondiente, y en lo que afecta al objeto del presente estudio, de cada uno de los diferentes entes de la Administración estatal, a los efectos de analizar si resultaba preciso suprimirlo o modificarlo en cualquier sentido. Como una de las propuestas concretas que formuló esta Comisión fue la de suprimir el Consejo de la Juventud de España, resulta preciso analizar si dicha medida se encontraba entonces (y, ciertamente, se encuentra ahora) justificada en Derecho, conforme a las exigencias del orden constitucional, así como determinar, igualmente, las consecuencias que dicha propuesta produciría sobre el protagonismo del Estado español en materia de juventud en los ámbitos supranacional europeo e iberoamericano e internacional general, que son extremos a los que no ha atendido el Informe CORA.

Normalmente han sido creados como organismos autónomos (emulando el modelo estatal entonces imperante), aunque no faltan los que poseen una forma corporativa e, incluso, los que carecen de personalidad jurídica.

La estructura del presente estudio, por ello, se ha conformado analizando, en primer lugar, la posición ordinamental del Consejo de la Juventud hasta la emisión del Informe CORA en el año 2013³, y explicando con detalle las sustanciales diferencias que presenta con respecto al Instituto de la Juventud (INJUVE). Se analizarán, seguidamente, las consecuencias que la citada propuesta producirá sobre la posición internacional de nuestro país. Para, finalmente, enjuiciar la propuesta efectuada desde la perspectiva del principio que prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos *ex art. 9.3 CE*.

³ El Consejo de la Juventud de España no ha sido suprimido, a pesar de las propuestas del Informe CORA. Es cierto, no obstante, que el legislador ha pretendido cambiar su naturaleza jurídica mediante la aprobación de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que dispone la configuración del Consejo «como una entidad corporativa de base privada» (art. 21.1), procediendo, además, en su disposición derogatoria a suprimir la Ley de creación del Consejo de 1983.

A pesar del Informe CORA y de la referida Ley de racionalización (ya con bastante más de tres años en vigor), la verdad es que la situación jurídica actual del Consejo no difiere de la que tenía en los años ochenta del pasado siglo. En efecto, no solo sigue existiendo, sino que ni siquiera se ha llegado a transformar su naturaleza jurídica, puesto que continúa siendo un organismo autónomo. Y lo más curioso del caso es que, aunque su Ley de creación de 1983 fue expresamente derogada, de hecho esta norma legal sigue siendo todavía hoy, realmente, su norma rectora.

En todo caso, la realidad jurídica actual del Consejo de la Juventud de España, tras la aprobación de la referida Ley de racionalización de 2014, es el objeto de estudio principal del segundo volumen de esta colección editorial.

CAPÍTULO II

EL MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

1. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN LIBRE Y EFICAZ DE LA JUVENTUD

Al máximo nivel jurídico posible en España, esto es, con rango constitucional, el art. 48 de nuestra Norma Fundamental de 1978 consagra la «participación de la juventud» en los diversos ámbitos de la vida social en los términos siguientes: «Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural».

Este precepto constituye la especificación, ciertamente, para un colectivo (el juvenil) del mandato contenido en el art. 9.2 de la propia Constitución que se refiere a «la participación de todos los ciudadanos» en las distintas esferas de la vida social: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

El mandato constitucional a los poderes públicos de promoción de la participación de los jóvenes *ex art. 48 CE* (en cuanto que especificación del art. 9.2 CE) constituye un principio rector de la política social y económica, ubicado en el Capítulo III del Título I de nuestra Constitución, rubricado: «De los derechos y deberes fundamentales». La funcionalidad y los mecanismos de defensa de este tipo de principios están precisados por el art. 53.3 CE, que dispone que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

En este contexto normativo-constitucional, pueden resaltarse las siguientes notas jurídicas relativas a la participación de la juventud:

- a) El art. 48 CE contiene un mandato imperativo directo para los poderes públicos. Dicho precepto utiliza, en efecto, una forma verbal imperativa: «promoverán». A este mandato explícito debe añadirse el recordatorio de que los principios rectores deben «informar» la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos.
- b) Es cierto que este mandato constitucional parece, a primera vista, muy indeterminado tanto por la forma en la que está redactado como por la utilización de conceptos jurídicos indeterminados (como resulta ser el propio concepto de juventud). Ahora bien, la indeterminación no es absoluta. Y es que la obligación de actuación de los poderes públicos en el ámbito juvenil debe estar necesariamente dirigida a promover «la participación» de la juventud en el desarrollo de lo que son las distintas esferas esenciales de la vida social (esto es, la política, la social, la económica y la cultural). En otras palabras, los

poderes públicos deben crear los mecanismos de colaboración o de implicación de la juventud para que este colectivo pueda contribuir, junto con dichos poderes públicos, al efectivo desarrollo de dichas esferas, participando tanto en el diseño y regulación de las políticas públicas dirigidas a tal fin como en las tareas de desarrollo y de gestión de tales políticas.

- c) No cualquier mecanismo de participación de la juventud diseñado por los poderes públicos es admisible, dado que dicha «participación» se caracteriza al máximo nivel jurídico como «libre y eficaz». En otros términos, la participación juvenil «libre» debe asegurarse a través de mecanismos que no estén controlados por los poderes públicos, sino que deben ser autónomos o independientes del sistema jerárquico gubernamental, que, en ningún caso, podría imponer instrucciones. El mecanismo de participación de los jóvenes diseñado por los poderes públicos también debe ser «eficaz», esto es, no solo tiene que ser independiente o autónomo con respecto al aparato administrativo, sino que sus opiniones no pueden consistir en un mero papel mojado, debiendo tenerse en cuenta tanto en el diseño y regulación de las políticas públicas que afecten a los jóvenes como en su gestión y desarrollo efectivo.
- d) El art. 48 CE vincula a los poderes públicos por su propia redacción, pero en la medida en que dicho precepto contiene un principio rector de la política social y económica, entra en juego también el art. 53.3 CE.

Esta última norma constitucional hace que los principios rectores sean mandatos vinculantes de actuación de desarrollo permanente para todos los poderes públicos (ya sean de naturaleza estatal o ya autonómica) para la realización de las tareas de naturaleza pública que tienen encomendadas, si bien es cierto que dichos mandatos tienen naturaleza objetiva sin generar

derechos subjetivos constitucionales para los ciudadanos. Y es que este último precepto impone tanto al Legislador como a los distintos aplicadores del Derecho «el reconocimiento, el respeto y la protección» de los principios rectores (y, entre ellos, el de participación libre y eficaz de la juventud *ex art. 48 CE*), o, como dice el Tribunal Constitucional, estos principios, «al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 CE» (STC 14/1992, de 10 de febrero, FJ 11, por todas).

El Legislador es, en efecto, el destinatario directo de los principios rectores de la política social y económica, estando encargado de convertir dichos principios en reglas jurídicas concretas generadoras de derechos subjetivos. En otros términos, tales principios constituyen tareas que el Legislador debe necesariamente acometer, con el margen de la libertad conformadora que le permita la Constitución en relación con cada principio rector, de manera favorable, estándole vetado a este Poder del Estado, por tanto, la adopción de normas contrarias a la operatividad de los mismos. Y si bien es cierto que de los principios rectores no puede derivarse una cláusula general de irreversibilidad de las conquistas sociales, no deja de ser menos cierto que las medidas adoptadas por el Legislador lesivas de dichos logros sociales tienen que respetar el contenido mínimo que para el correspondiente principio establezca el propio texto constitucional directamente, y, asimismo, deben disponer de una motivación objetiva y razonable que justifique la disminución del nivel de protección social alcanzado en un momento dado, pues, de lo contrario, el Legislador podría incurrir en una vulneración de los principios jurídico-constitucionales de interdicción de la arbitrariedad y, en su caso, de proporcionalidad.

Los aplicadores del Derecho (Administraciones Públicas y órganos judiciales) son los destinatarios mediatos o indirectos de los principios rectores, actuando estos como criterios de guía, orientación o interpretación del conjunto del ordenamiento jurídico en el ejercicio de sus funciones de naturaleza ejecutiva o jurisdiccional, y, muy en particular, de las normas dictadas por el Legislador en los desarrollos legislativos de dichos principios.

2. EL DESARROLLO NORMATIVO DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN JUVENIL

A) La concurrencia de competencias estatales y autonómicas en materia de participación de la juventud

El mandato constitucional impuesto a los poderes públicos por el art. 48 CE de promoción de «la participación libre y eficaz de la juventud» en el desarrollo de la vida social ha sido cumplimentado tanto por el Legislador estatal como por los autonómicos a través de distintas normas que han tenido como objetivo la creación de organismos juveniles de participación de naturaleza «libre y eficaz».

Aunque alguna Comunidad Autónoma ha reclamado para sí de manera exclusiva la competencia en materia de juventud, el Tribunal Constitucional ha admitido la concurrencia del Estado para desarrollar el mandato de participación de la juventud contenido en nuestra vigente Constitución. Así, en relación con una problemática suscitada por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, el Alto Tribunal ha declarado literalmente que:

«Un título competencial tan genérico e indeterminado como el señalado, que obviamente tiene relación con el art. 48 CE, según el cual “los Poderes Públicos promoverán las condiciones

para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”, habilita a la Generalidad para llevar a cabo actuaciones tendentes a ese objetivo, siempre que no invada otras competencias del Estado. Pero no puede considerarse un obstáculo para que el propio Estado persiga ese mismo objetivo constitucional, a lo que está también obligado, ejercitando sus propias competencias sectoriales, en la medida en que puedan ser utilizadas para la “promoción de la juventud”. En este sentido, es evidente que el Estado tiene algunos títulos competenciales –desde las relaciones internacionales a la legislación civil y laboral, desde los servicios educativos a los culturales o inclusive servicios sociales que no fueran regionalizables, etc.– a través de los que puede desarrollar lo que podríamos definir como su política de promoción de la juventud» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 13).

B) El desarrollo estatal del principio constitucional de participación juvenil: la creación del Consejo de la Juventud de España y sus diferencias con el Instituto de la Juventud

a) La caracterización del Consejo de la Juventud de España

El Estado, en uso de sus competencias constitucionales en materia de juventud, desarrolló el art. 48 CE mediante la adopción por la Cortes Generales de la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España (en adelante, CJE).

Esta norma fue publicada en el BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1983, bajo el epígrafe: «Ley 18/1983, de 16 de noviembre, de creación del Organismo autónomo Consejo de la Juventud de España». Esta rúbrica fue corregida en dos ocasiones: una primera vez en el BOE núm. 12, de 14 de enero de 1984, pasando a tener la siguiente denominación: «Ley 18/1983, de 16 de noviembre, de creación del Consejo de la Juventud de España»;

y una segunda, y definitiva, vez en el BOE núm. 21, de 25 de enero de 1984, que dejó la redacción final de la rúbrica de esta norma como: «Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España».

El art. 68 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, procedió a la adaptación del Consejo de la Juventud de España a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, vulgarmente conocida como LOFAGE⁴. Este precepto fue, a su vez, modificado por el art. 75 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

El citado art. 68 de la Ley 50/1998 disponía, a nuestros efectos, por un lado, que el Consejo de la Juventud de España se regiría

⁴ Esta Ley ha sido expresamente eliminada de nuestro ordenamiento jurídico por la disposición derogatoria única, apartado c), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última norma legal contiene la actual regulación de los organismos públicos estatales. Dentro de estas Administraciones Institucionales estatales se integran: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales [arts. 2 y 84.1 a) LRJSP].

Los organismos autónomos estatales, entre los que se sigue incluyendo todavía el Consejo de la Juventud de España (en tanto que no se hagan efectivas las previsiones del art. 21 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, creándose la corporación Consejo de la Juventud de España), se definen como aquellas «entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de esta» (art. 98.1 LRJSP).

El régimen jurídico general de los organismos públicos estatales se regula en los arts. 88 a 97 LRJSP, mientras que las especificidades de los organismos autónomos estatales se contienen en los arts. 98 a 102 LRJSP.

por su normativa específica contenida, como sabemos, en la Ley 18/1983, en cuanto a sus fines y sus funciones, su constitución y el funcionamiento de sus órganos de representación y demás aspectos precisos para hacer plenamente efectiva su especial autonomía respecto de la Administración General del Estado. Esta previsión resultaba plenamente acorde con el apartado 2 de la disposición adicional 10ª de la LOFAGE (precepto al que expresamente remitía el apartado 1 del citado art. 68), que establecía que «los Organismos públicos a los que, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se les reconozca expresamente por una Ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se regirán por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía. En los demás extremos y, en todo caso, en cuanto al régimen de personal, bienes, contratación y presupuestación, ajustarán su regulación a las prescripciones de esta Ley, relativas a los Organismos públicos que, en cada caso, resulten procedentes, teniendo en cuenta las características de cada Organismo». Por otro lado, disponía también la referida Ley 50/1998 que, en cuanto al régimen jurídico del personal, bienes, contratación y presupuestación, el Consejo de la Juventud de España se regiría por lo establecido por la LOFAGE para los organismos autónomos.

Partiendo de esta normativa, deben reseñarse, a los efectos de este estudio, las siguientes notas relativas al régimen jurídico aplicable al Consejo de la Juventud de España hasta que el día 2 de octubre de 2016 tuvo lugar la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

- La Ley 18/1983, que carece de exposición de motivos, creó el Consejo de la Juventud de España con el declarado «fin esencial» de constituir «un cauce de libre adhesión para propiciar

la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España» (art. 1.2). En otras palabras, esta Ley estatal estaba expresamente dictada para cumplir el mandato establecido para el Legislador estatal en el art. 48 CE, relativo a la promoción de «la participación libre y eficaz de la juventud» en los diversos aspectos de la vida social.

- El Consejo de la Juventud de España (constituido, como acabamos de subrayar, con la finalidad básica de cumplimentar a nivel estatal el citado mandato constitucional) se configuraba como una «entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines» (art. 1.1). Este organismo público se constituía con una declarada independencia funcional respecto a la Administración territorial matriz, esto es, la Administración General del Estado, que se derivaba no solo de la Ley 18/1983, sino también del art. 68 de la Ley 50/1998, y, por remisión de este último precepto, de la disposición adicional 10^a, apartado 2, de la LOFAGE⁵. No obstante su declarada independencia funcional, y en tanto que organismo público creado por el Estado, se «relacionará» con su estructura o aparato institucional a través, originariamente, del *Ministerio de Cultura* (art. 1.3), y, en la actualidad, del *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igual-*

⁵ Esta Ley ha sido expresamente eliminada de nuestro ordenamiento jurídico, como ya hemos señalado con anterioridad, por la disposición derogatoria única, apartado c), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última norma legal contiene la actual regulación de los organismos públicos estatales. Dentro de estas Administraciones Institucionales estatales se integran: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales [arts. 2 y 84.1 a) LRJSP]. Pues bien, el régimen jurídico general de los organismos públicos estatales se regula en los arts. 88 a 97 LRJSP, mientras que las especificidades de los organismos autónomos estatales, entre los que se sigue encontrando el Consejo de la Juventud de España, se contienen en los arts. 98 a 102 LRJSP.

dad, por la vía de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad* (art. 2.7 del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura básica de este último departamento ministerial –hoy disposición transitoria 1ª del Real Decreto 926/2015, de 16 de octubre–⁶).

⁶ Aunque hasta el día de hoy no se ha modificado la adscripción del Consejo de la Juventud de España al *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, a través de la referida *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*, lo cierto es que este Real Decreto de 2012 sí que ha sido objeto de modificación mediante el Real Decreto 926/2015, de 16 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Ya no es, no obstante, el art. 2.7 de este Real Decreto de 2012 –en su redacción actual– el precepto que regula esta cuestión, sino la disposición transitoria 1ª del meritado Real Decreto 926/2015, que, rubricada «Continuación de funciones por el Consejo de la Juventud de España», dispone: «El organismo autónomo Consejo de la Juventud de España continuará desempeñando sus funciones de conformidad con sus normas de creación y funcionamiento hasta que se constituya la entidad corporativa de base privada prevista en el artículo 21 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Hasta el momento de dicha constitución, que deberá tener lugar en un plazo máximo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de este real decreto, dicho Consejo permanecerá adscrito al *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, a través de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*».

Esta situación no se ha visto alterada con la aprobación de las normas rectoras de la estructura orgánica del actual Gobierno de la Nación, que son: 1) El Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales; y 2) El Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. La disposición adicional 1ª de esta última disposición, rubricada «Subsistencia de adscripciones y dependencias de organismos públicos», dispone: «Las actuales adscripciones y dependencias de los organismos públicos continuarán en vigor con las modificaciones que se deriven de las previsiones contenidas en este real decreto».

- Para lograr la finalidad esencial de «propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España» (art. 1.2 de la Ley 18/1983, en relación con el art. 48 CE), se atribuían legalmente al organismo público dotado de independencia funcional, que era (y, por lo demás, sigue siendo) el Consejo de la Juventud de España, el ejercicio de una pluralidad de funciones, que servían para materializar el núcleo central de la finalidad participativa juvenil, connatural al Consejo, según la voz del Legislador estatal padre de la Ley de 1983. Estas funciones, recogidas en el art. 2 de esta norma, eran (y siguen siendo) las siguientes: 1) la colaboración con la Administración mediante la realización de estudios, emisión de informes y otras actividades relacionadas con la problemática e intereses juveniles que puedan serle solicitados o acuerde formular por su propia iniciativa; 2) la participación en los consejos u organismos consultivos que la Administración del Estado establezca para el estudio de la problemática juvenil; 3) el fomento del asociacionismo juvenil, estimulando su creación y prestando el apoyo y la asistencia que le fuese requerida; 4) el impulso de la comunicación, la relación y el intercambio entre las organizaciones juveniles de los distintos Entes territoriales y, de modo especial, las relaciones con las Entidades interasociativas que tengan como fin la representación y participación de la juventud; 5) la representación de sus miembros en los organismos internacionales para la juventud de carácter no gubernamental; y 6) la propuesta a los poderes públicos de la adopción de medidas relacionadas con el fin que le es propio.
- El Consejo de la Juventud de España era (y sigue siendo) un organismo público singular tanto en su composición como en su gobierno, dado que está compuesto por representantes del colectivo juvenil que se autodirigen de manera democrática

e igualitaria, sin que quepa, como se decía con anterioridad, ningún poder de dirección externo, ya sea administrativo o ya gubernamental.

La composición del Consejo de la Juventud de España es netamente juvenil, pues pueden formar parte de este organismo exclusivamente: 1) por un lado, entidades asociativas juveniles de ámbito estatal, esto es, asociaciones, federaciones, secciones juveniles de asociaciones que tengan un alto nivel de afiliación e implantación en una amplia parte del territorio del Estado, debiendo ser absolutamente democrática su estructura interna y su funcionamiento, además de ser imperativo el acatamiento expreso de la Constitución en todos los casos; y 2) por otro lado, los Consejos de la Juventud (o entidades equivalentes) reconocidos por cada Comunidad Autónoma en su respectivo territorio (arts. 3 y 4).

Este colectivo juvenil compuesto por representantes del movimiento asociativo juvenil de todo el Estado se autogobierna a través de una serie de órganos previstos en la Ley del Consejo de la Juventud de España de 1983, cuya composición y funcionamiento están regulados, además de en dicha Ley, en su reglamento de régimen interior.

Es cierto que en el Consejo de la Juventud de España hay legalmente representantes de la Administración, pero dichos representantes carecen de todo poder decisorio. Y es que, por un lado, si bien la Ley de 1983 prevé la presencia en los diferentes órganos del Consejo de un representante del *Ministerio de Cultura* (hoy en día del *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*⁷), dicho representante dispone de voz, pero carece

⁷ El *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad* es el departamento ministerial a través del que «se relaciona» el Consejo de la Juventud de España con la Administración General del Estado (art. 2.7 del ya citado Real Decreto

de voto. Y si, por otro lado, se incorporasen al Consejo de la Juventud de España para la realización de sus tareas, siempre temporalmente y a iniciativa del propio Consejo, representantes de diferentes áreas de la Administración, dicho personal estaría dotado de voz, pero en ningún caso de voto (art. 9).

Los órganos de autogobierno del organismo están previstos en la Ley del Consejo de la Juventud de España (arts. 5 a 8), estando constituidos por distintos órganos tanto de naturaleza individual como colegiada. Entre los órganos individuales se encuentran el Presidente, dos Vicepresidentes, un Secretario y un Tesorero. Los órganos colegiados con los que cuenta el organismo son: 1) la Asamblea compuesta por representantes, por un lado, de las asociaciones, federaciones, secciones juveniles de asociaciones de ámbito nacional, y, por otro, de los Consejos de la Juventud autonómicos; 2) la Comisión Permanente, compuesta por los titulares de los órganos de dirección unipersonal del organismo, así como por un vocal de cada una de las Comisiones especializadas y del Comité de Relaciones Internacionales; 3) las Comisiones especializadas, que son, en la actualidad, las siguientes: la Socioeconómica, la de Educación Integral, la de Derechos e Igualdad de Oportunidades, la de Participación y Promoción Asociativa, y la de Relaciones Externas e Institucional; y 4) el Comité de Relaciones Internacionales.

- La independencia funcional del Consejo de la Juventud de España queda reforzada por las breves previsiones contenidas en su Ley de creación de 1983, relativas a la tramitación del presupuesto de este organismo: corresponde al propio organismo la elaboración de su anteproyecto de presupuesto, que,

200/2012 –en la actualidad la disposición transitoria 1ª del Real Decreto 926/2015–, en relación con el art. 1.3 de la Ley del Consejo de la Juventud de España de 1983)].

junto con la correspondiente memoria, se presentará a través del departamento ministerial mediante el que se relaciona con la Administración matriz para que se tramite conforme a la legislación presupuestaria estatal. En todo caso, este organismo público deberá rendir cuentas anualmente de la ejecución de su presupuesto conforme a dicha normativa presupuestaria.

- El trabajo efectivo realizado por el Consejo de la Juventud de España ha sido realmente ingente en términos absolutos, pero lo es más si se tienen en cuenta los reducidísimos medios personales y económicos con los que cuenta el Consejo para realizar su tarea, que eran realmente once técnicos de distinto nivel en el año 2013 (a pesar de que en el Informe CORA se indicaba, equivocadamente, que eran sesenta y cinco) y que el presupuesto anual del Consejo no era (ni lo es tampoco ahora) muy superior al millón de euros, ejecutándose anualmente en torno al sesenta por ciento del presupuesto, debido, entre otras cosas, a su escasísima dotación de personal profesional.

Con tan insuficiente dotación económica y de personal, la realización de la enorme tarea del Consejo de la Juventud de España solo es posible de explicar por la tremenda vocación altruista y voluntarista que caracteriza al movimiento asociativo juvenil español, y que se refleja, como no podía ser de otra forma, en los miembros de los distintos órganos del Consejo y en la austera forma de actuar del mismo.

La actividad efectiva del Consejo de la Juventud de España se encuentra relacionada en los Informes de Gestión del Consejo (el último antes de la elaboración del Informe CORA se correspondía con el período 2010/2012), que solo recogen la labor formal del Consejo, pero que no pueden reflejar, evidentemente, la inmensa actividad informal de negociación y de influencia (o, si se quiere, de *lobby*) que despliega el Consejo a través de sus miembros tanto ante las Administraciones nacionales como

la verdaderamente crucial ejercida ante las organizaciones internacionales no gubernamentales de participación juvenil de las que forma parte, y, muy particularmente, ante el Foro Europeo de la Juventud. Esta organización supranacional constituye un interlocutor privilegiado de la juventud europea (y, por tanto, de la española) ante las Instituciones Europeas a la hora de establecer las políticas comunitarias en materia de juventud, cuya puesta en práctica conlleva miles de millones de euros que van a parar a las arcas nacionales y cuya distribución entre los distintos Estados varía, de hecho, en función de la influencia de cada colectivo juvenil nacional representado de manera decisiva por los Consejos de la Juventud nacionales.

- En conclusión, el Consejo de la Juventud de España era (y sigue siendo) un organismo público, independiente frente a cualquier instrucción administrativa o gubernamental, conformado exclusivamente por jóvenes, que funciona de manera democrática, con la finalidad de asegurar la participación «libre y eficaz» de los jóvenes en el desarrollo de las distintas facetas que conforman la vida social: 1) consensuando en un órgano plural las ideas que deben regir las políticas ligadas a la juventud; 2) constituyendo un cauce de relación estructurado y permanente entre la juventud y los poderes públicos nacionales, mediante el cual los jóvenes pueden hacer llegar de manera ordenada sus opiniones acordadas previamente a los poderes públicos y estos, a su vez, pueden hacer llegar su voz a la población juvenil; 3) conformando un mecanismo de contacto estable con los organismos de participación juvenil autonómicos, nacionales de otros Estados y supranacionales (europeos, iberoamericanos, africanos o, eventualmente, de cualquier otra parte del mundo), dotados de la misma naturaleza democrática e independiente; 4) difundiendo y defendiendo la posición juvenil previamente pactada ante las Administraciones públicas,

pero también ante la propia sociedad civil; y 5) colaborando con los poderes públicos en la definición y en la puesta en práctica de las políticas públicas que están directa e indirectamente ligadas a la juventud.

b) La diferente posición organizativa del Instituto de la Juventud: su naturaleza burocrática y la ausencia del fenómeno participativo en su seno

Es cierto, sin duda, que el Consejo de la Juventud de España no está solo en el desarrollo de las políticas de juventud a nivel estatal, dado que existe otro organismo público con competencias en este ámbito: el organismo autónomo Instituto de la Juventud (en adelante, INJUVE). Ahora bien, este organismo no puede, en ningún caso, cumplimentar el mandato constitucional *ex art. 48 CE* de participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo de los distintos aspectos de la vida social, dado que no es un organismo de naturaleza participativa, sino meramente administrativa, y que ni está conformado por jóvenes, ni está regido por ellos de manera funcionalmente independiente, sino que está inmerso en el aparato burocrático-administrativo, actuando con absoluto sometimiento a los dictados de la Administración matriz, esto es, de la Administración General del Estado. Se justifica seguidamente esta afirmación.

El organismo autónomo Instituto de la Juventud fue creado originariamente por el Real Decreto 1119/1977, de 20 de mayo, que lo integró en la *Presidencia del Gobierno* a través de la *Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte*, con las finalidades de gestionar los servicios y establecimientos del Estado al servicio de la juventud y de realización de actividades y de estudios ligados a este colectivo social. Tras diversas vicisitudes normativas, el INJUVE está regulado en la actualidad por el Real Decreto 486/2005 de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto de este organismo

autónomo, y que tiene como finalidad, según se indica en su exposición de motivos, la redefinición de «los fines del Instituto sobre la base de las presentes necesidades de la población joven para poder aplicar las políticas gubernamentales en la materia, fundamentadas estas en los valores de solidaridad e igualdad».

La naturaleza jurídica del INJUVE es la de organismo autónomo de los previstos en el art. 43.1 a) de la LOFAGE⁸, estando dotado de personalidad jurídica pública diferenciada y de plena capacidad jurídica y de obrar (art. 1, apartados 1 y 2, de su Estatuto).

Se le confiere, asimismo, de «autonomía de gestión» (art. 1.2), si bien corresponde al departamento ministerial de adscripción «la dirección estratégica», así como la evaluación y el control de los resultados de su actividad y los de su eficacia (art. 1.4). El Ministerio que en la actualidad dirige y supervisa el ajuste «al principio de instrumentalidad respecto de los fines y objetivos» encomendados al INJUVE como buen organismo público (art. 44.1 de la LOFAGE) es el de *Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, a través de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad* (art. 2.7 del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero –en la redacción dada a

⁸ Esta Ley ha sido expresamente eliminada de nuestro ordenamiento jurídico, como ya hemos señalado con anterioridad, por la disposición derogatoria única, apartado c), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última norma legal contiene la actual regulación de los organismos públicos estatales. Dentro de estas Administraciones Institucionales estatales se integran: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales [arts. 2 y 84.1 a) LRJSP]. Pues bien, el régimen jurídico general de los organismos públicos estatales se regula en los arts. 88 a 97 LRJSP, mientras que las especificidades de los organismos autónomos estatales, entre los que se encuentra el Instituto de la Juventud, se contienen en los arts. 98 a 102 LRJSP.

Sobre esta base, debe reseñarse que el antiguo art. 43.1 a) de la LOFAGE de 1997 se corresponde con el vigente art. 84.1 a) 1º de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

este precepto en la actualidad por el artículo único, apartado 3, del Real Decreto 926/2015, de 16 de octubre–).

No goza el INJUVE, por tanto, de independencia funcional, sino que dispone únicamente de autonomía de gestión, bajo la dirección de la Administración matriz, a través del referido departamento ministerial de *Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*. A diferencia del Consejo de la Juventud de España, que sí está dotado de independencia funcional, el INJUVE no crea una política propia, independiente y autónoma de la gubernamental, sino que es el Gobierno de la Nación el que decide la política que en materia de juventud va a ser desplegada por este organismo autónomo.

Los fines del INJUVE están enumerados en el art. 2.2 de su Estatuto, siendo los siguientes: 1) el fomento del asociacionismo juvenil y la colaboración para su avance; 2) el desarrollo y coordinación de un sistema de información y comunicación en materia de juventud; 3) el fomento de las relaciones y de la cooperación internacional en materia de juventud; 4) la promoción cultural de la juventud y el conocimiento de otras realidades culturales; 5) el fomento de la formación en los valores de solidaridad e igualdad; 6) el desarrollo de las condiciones sociales y políticas necesarias para la emancipación de los jóvenes; 7) la promoción de las acciones que redunden en el desarrollo sostenible y en hábitos de vida saludable de la juventud; y 8) la ejecución de las políticas del departamento ministerial de adscripción (y, en definitiva, gubernamentales) respecto de la juventud.

En aras a la correcta consecución de estos fines, el art. 3 de su Estatuto habilita al INJUVE para desarrollar, «en el marco de las competencias estatales» en materia de juventud, las funciones siguientes: 1) el desarrollo de la cooperación con las Administraciones públicas en materia de juventud; 2) el fomento de la comunicación, los intercambios y la movilidad de los jóvenes

españoles en el ámbito nacional e internacional; 3) el análisis y la investigación de la realidad juvenil; 4) la promoción de la participación del Consejo de la Juventud de España y de los jóvenes en general en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud del Gobierno; 5) el fomento de la cooperación territorial en el desarrollo de las políticas de juventud; y 6) la prestación de cualesquiera otros servicios adecuados para el cumplimiento de sus fines específicos.

A la vista de estos fines y de estas funciones del INJUVE, la conclusión es clara: no coinciden en la actualidad, comparando sus textos normativos reguladores, ni los fines ni las funciones del Consejo de la Juventud de España y del INJUVE. Pero es que, además, tampoco parece que pudieran hacerlo en el futuro. Y es que, ciertamente, el Consejo es un organismo de participación de los jóvenes, conformado solo por jóvenes, que contribuye desde su independencia funcional de manera determinante en la definición y ejecución de las políticas juveniles tanto en España como en Europa (a través del Foro Europeo de la Juventud, organismo dotado también de plena independencia funcional). El INJUVE, por el contrario, no lo es. No es, realmente, un organismo independiente, democrático y de autogestión o autogobierno juvenil, en la medida en que es un organismo sometido a la dirección del Gobierno de la Nación, que es quien impone sus decisiones unilaterales en materia de juventud a través de su aparato funcional, pudiendo tener (o no) en cuenta la opinión del colectivo juvenil al que van dirigidas esas decisiones. A ello debe añadirse que, por mucho que el INJUVE pueda promover la participación juvenil, este organismo autónomo no es, en modo alguno, un órgano de participación juvenil, por lo que, por tanto, tiene vetado el acceso a los organismos internacionales de participación juvenil, y, muy particularmente, al crucial Foro Europeo de la Juventud. En resumidas cuentas, eventualmente el Consejo de la Juventud

de España podría perseguir todos los fines y realizar todas las funciones que hoy tiene atribuidas el INJUVE (lo que, aunque teóricamente posible, no sería muy sensato, porque parece que los gobiernos necesitan un aparato burocrático especializado para poder hacer realidad sus políticas de juventud), pero lo que sí es cierto es que el INJUVE ni podría perseguir todos los fines ni realizar todas las funciones que en la actualidad tiene atribuidas y ejerce efectivamente el Consejo de la Juventud de España. Y es que el INJUVE no puede ni perseguir los fines ni cumplimentar las funciones que conlleven las ideas de independencia funcional, autonomía, autogobierno y participación y representación juvenil, exigidas a nivel nacional por el art. 48 CE, pero también, y como veremos posteriormente, a nivel internacional por múltiples documentos de las diferentes Instituciones comunitarias europeas, del Consejo de Europa o de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales todas ellas de las que nuestro país está orgulloso de ser miembro de pleno derecho, habiendo tomado parte, en la medida en la que le corresponde, en la adopción de buena parte de dichos documentos que abogan por la existencia de Consejos Nacionales de la Juventud aderezados con dichos principios.

El poder absoluto de dirección del Gobierno del Estado sobre el INJUVE (y, correlativamente, la absoluta falta de independencia funcional de esta entidad pública –frente a lo que sucede con el Consejo de la Juventud de España–) puede observarse de manera meridianamente clara con una simple lectura de las normas reguladoras de la composición y del funcionamiento de los órganos rectores de este organismo público. Y es que en todos ellos está patente la impronta burocrática que caracteriza a este ente, por estar completamente dirigido por altos cargos del Gobierno o de la Administración, que o bien cooperan en la definición de las políticas del Gobierno –del que, incluso, forman parte– ligadas

a la juventud, o bien porque son altos cargos que están sometidos a las decisiones jerárquicas dictadas por el Gobierno o por el Ministerio encargado en cada momento de la gestión de los asuntos juveniles.

En efecto, los órganos rectores del INJUVE son: 1) La Presidencia, que, según el Estatuto de este organismo, será ejercida por el titular del *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, que es a quien corresponde «la alta dirección» del ente y la presidencia de su Consejo Rector, así como «la aprobación de los planes generales de actividades del organismo» (art. 5 de su Estatuto). Debe recordarse, no obstante, que, como se ha señalado anteriormente, las competencias en materia de juventud corresponden en la actualidad al *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, estando adscrito el INJUVE a este departamento a través de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad* (art. 2.7 del ya citado Real Decreto 200/2012 –en la redacción dada a este precepto por el artículo único, apartado 3, del Real Decreto 926/2015–). 2) El Consejo Rector, que se caracteriza por el Estatuto del organismo como «órgano colegiado de carácter ministerial», y en el que participan tanto miembros del aparato burocrático de la Administración General del Estado (así el Pleno de este órgano será presidido por el titular del Ministerio de adscripción; el vicepresidente será el Director General del Instituto; y habrá hasta siete vocales más pertenecientes al propio organismo) como del Consejo de la Juventud de España (que estará representado por su presidente, su vicepresidente, además de otros cuatro representantes). En todo caso, tanto en el Pleno del Consejo Rector como en su Comisión Permanente (presidida por el Director General del Instituto) la Administración cuenta con la mayoría de miembros (art. 6 de su Estatuto). 3) El Director General del Instituto de la Juventud, que «ejercerá su representación legal» y «asumirá las competencias de planificación,

dirección, control e inspección de las actividades del organismo para el cumplimiento de sus fines», es nombrado y separado de su cargo libremente mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de adscripción, pudiendo realizarse su nombramiento entre funcionarios de alto nivel, pero también entre personal no funcionario (art. 7 de su Estatuto, en relación con la disposición adicional 1ª del Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo).

Estos órganos rectores cuentan con un amplio aparato burocrático (encabezado por la Secretaría General, la Subdirección General de Cooperación Interior y Exterior, y la División de Programas) para el cumplimiento de sus fines y el concreto ejercicio de sus funciones.

En definitiva, la filosofía ínsita a este organismo podría resumirse parafraseando el lema definitorio del despotismo ilustrado, bien ajeno a la idea democrática, de «Todo para los jóvenes, pero sin los jóvenes». Y es que yo, Gobierno, soy el que decido cuáles son las políticas que se van a aplicar al mundo juvenil, sin que sean ellos, los jóvenes, no solo ya quienes las adopten, sino que tampoco tendrán por qué haber participado en la toma de las decisiones. Y, por supuesto, lo mismo sucederá con la gestión: los asuntos de los jóvenes se gestionarán por el aparato administrativo en el que no habrán de participar los jóvenes, necesariamente, sino funcionarios sujetos, en última instancia, a las órdenes del Gobierno. No hay, por tanto, participación juvenil en un tipo de organismo como el que representa el INJUVE; y lo que hay menos todavía es una «participación libre» de la juventud, como exige el art. 48 CE. El INJUVE tan solo es un órgano burocrático de gestión de las políticas estatales de juventud, que está absolutamente sujeto a la potestad de dirección de la Administración matriz, a través del *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*.

3. LOS DESARROLLOS AUTONÓMICOS DEL ART. 48 DE LA CONSTITUCIÓN: LA REGLA GENERAL DE EMULACIÓN DEL MODELO ESTATAL Y SUS EXCEPCIONES

a) Como resulta bien conocido, las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias en materia de juventud, que, en todo caso, y por mucho que las puedan calificar así estas normas jurídicas, no pueden tener naturaleza de «exclusivas», porque, según el Tribunal Constitucional, y tal y como ya se ha indicado con anterioridad, el Estado dispone de diversos títulos competenciales «a través de los que puede desarrollar lo que podríamos definir como su política de promoción de la juventud» (STC 13/1992, FJ 13).

b) De manera consecuente con la asunción de competencias en materia de juventud, muchas Comunidades Autónomas han respetado el mandato constitucional *ex art.* 48 CE de promoción de la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo de los distintos aspectos de la vida social en sus respectivos territorios. Con esta finalidad, y al lado del aparato burocrático encargado de gestionar las políticas autonómicas de juventud, se han creado numerosos Consejos de la Juventud autonómicos, muchos mediante leyes específicas de creación y de regulación del régimen jurídico de dichos organismos (esto sucede, a título de ejemplo, en Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña⁹,

⁹ En el caso de Cataluña, aunque su Consejo autonómico de la juventud fue originariamente creado por una norma reglamentaria en el año 1979 (el Decreto de 2 de abril de 1979, de creación del Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña), debe subrayarse que dicho organismo está íntegramente regulado en la actualidad por una Ley del Parlamento de esta Comunidad Autónoma (la Ley 14/1985, de 28 de junio, por la que se regula el Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña, reformada parcialmente mediante la Ley 24/1998, de

Extremadura, La Rioja o País Vasco), otros insertos en el marco de leyes genéricas de juventud (así, en Castilla y León, Valencia y Murcia) o, incluso, algún otro en leyes de acompañamiento a la ley autonómica de presupuestos (este es el caso del Consejo de la Juventud de Andalucía, creado por la Ley andaluza 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas). El único Consejo de la Juventud autonómico creado por una norma reglamentaria ha sido el navarro, que lo fue mediante el Decreto Foral 110/1986, de 18 de abril, si bien este organismo público se encuentra hoy parcialmente regulado también mediante una norma legal (en concreto, por la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud)¹⁰.

Aunque la configuración jurídica de estos Consejos de la Juventud autonómicos no es uniforme en todo el mapa autonómico, sí que es cierto que suelen responder a la figura de entidad de derecho público dotada de personalidad jurídica y de plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Estos organismos públicos, y esto es lo determinante a la hora de cumplimentar el mandato constitucional de «participación libre y eficaz de la juventud», están pertrechados por las normas en las que son

30 de diciembre, de modificación de la Ley 14/1985, de 28 de junio, por la que se regula el Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña; y, posteriormente, también a través de la Ley 1/2010, de 4 de febrero, de segunda modificación de la Ley 14/1985, de 28 de junio, por la que se regula el Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña).

¹⁰ Este era, expresado de forma ciertamente sintética, el panorama básico general de la ordenación de los Consejos de la Juventud autonómicos en el momento de la redacción originaria de estas páginas durante el verano de 2013. Debe recordarse, no obstante, que este panorama regional ha cambiado de manera un tanto significativa durante los últimos tiempos. Un listado con la normativa autonómica vigente a día de hoy sobre esta cuestión puede encontrarse en un anexo publicado al final del volumen tercero de esta misma colección editorial.

creados de «independencia funcional», frente a la entidad matriz de la que dependen y con la que se relacionan a través de la correspondiente Consejería autonómica competente en materia de juventud. Una excepción a esta configuración generalizada de los Consejos de la Juventud autonómicos como entidades de derecho público dotadas de personalidad jurídica e independencia funcional, la constituye el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia que se configura como «una corporación pública sectorial de base privada con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines» (art. 46.1 de la Ley autonómica 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia), estando, eso sí, conformada por jóvenes y autogobernada por jóvenes a través de órganos con un funcionamiento democrático interno (arts. 48 y 49 de esta Ley 6/2007).

c) Se escapa claramente de este modelo de entidad de derecho público dotada de personalidad jurídica y plena independencia funcional (y de la propia idea de corporación pública sectorial de base privada), el modelo seguido por la Comunidad Autónoma de Galicia, que, mediante la Ley 6/2012, de 18 de junio, de Juventud de Galicia, ha extinguido el Consejo de la Juventud de Galicia, para sustituirlo por el Consejo Asesor y Consultivo de la Juventud de Galicia.

Este Consejo se configura como «órgano colegiado de participación, representación y consulta de las políticas públicas de la Xunta de Galicia en materia de juventud», estando «integrado en la consejería competente en materia de juventud, sin perjuicio de su autonomía, pero no participará en la estructura jerárquica de la consejería» (art. 51, apartados 1 y 2, de la citada Ley autonómica 6/2012).

El Consejo Asesor y Consultivo de la Juventud de Galicia es, como la propia Ley gallega que lo crea dice, un simple órgano administrativo de participación, carente de toda función ejecutiva

(pues es, meramente, consultivo), integrado dentro de la Concellería competente en materia de juventud, y no es, por tanto, una entidad de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, dotada de independencia funcional para la gestión de las políticas públicas ligadas a la juventud, como sucede con el Consejo de la Juventud de España y con los Consejos de Juventud autonómicos (con la peculiaridad reseñada en el caso del Consejo de la Juventud de la Región de Murcia).

Dicho en términos más claros, si cabe, el Consejo Asesor y Consultivo de la Juventud de Galicia no cumple los requisitos mínimos esenciales que deben poseer los órganos de participación juveniles propiamente dichos. Y por ello, no solo no es posible homologarlo con el Consejo de la Juventud de España ni con los Consejos de la Juventud autonómicos, sino que tampoco resulta en modo alguno parangonable con las estructuras europeas de representación juvenil, en particular con el Foro Europeo de la Juventud, puesto que se requiere que este tipo de órganos estén dotados, al menos, de una personalidad jurídica propia y una capacidad de obrar plena para el ejercicio de sus fines, que les permita una acción propia, así como el libre desarrollo de cuantas iniciativas se propongan para el legítimo y válido cumplimiento de sus finalidades; de una capacidad de autogestión de los asuntos juveniles, a través de estructuras democráticas gobernadas por los propios jóvenes, que no puede limitarse a un mero asesoramiento, sino que tiene que ser de participación real en el diseño de las políticas públicas que afecten a la juventud y en la puesta en práctica y gestión de las mismas; de una independencia funcional real y absoluta, de tal manera que el gobierno y dirección del órgano de participación juvenil y su actuación queden desligadas del poder político y administrativo; y de autonomía real para proponer y llevar a cabo por su propia iniciativa todas aquellas acciones que sean acordadas por sus miembros.

CAPÍTULO III

LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE NATURALEZA GUBERNAMENTAL DE LAS QUE ESPAÑA ES PARTE CONTRATANTE

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

El interés por la participación de la juventud ha estado presente en el funcionamiento cotidiano de las dos organizaciones internacionales fundamentales en la Europa de nuestro tiempo, esto es, en la Unión Europea, en primer, y esencial, término, y en el Consejo de Europa, en segundo término. Y así queda reflejado en múltiples documentos emanados por las instituciones rectoras de ambas organizaciones internacionales. Es cierto, además, y en todo caso, que esta misma preocupación trasciende al viejo continente para extenderse del campo internacional regional al global, estando también presente dicha inquietud, en efecto, a nivel universal en la Organización de las Naciones Unidas.

2. LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD EN LA UNIÓN EUROPEA

A) En general

La participación de la juventud para el desarrollo de la vida democrática en la Unión Europea es una constante desde finales de los años noventa del pasado siglo. Esta preocupación ha encontrado reflejo en el Derecho originario europeo, al establecerse en el art. 165.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo art. 149 del Tratado de la Comunidad Europea) –precepto este integrado en el Título XII, relativo a la «Educación, formación profesional, juventud y deporte», de la Tercera Parte, rubricada «Políticas y acciones internas de la Unión», de dicha norma fundamental comunitaria–, que la acción de la Unión en las referidas materias se encaminará a «fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa».

Este mandato normativo general de promoción de la participación juvenil ha encontrado su reflejo en multitud de documentos de diversa naturaleza, destinados al impulso de la participación juvenil en general, y a través de los Consejos Nacionales de Juventud en particular. Estos documentos han emanado, además, de la práctica totalidad de las principales instituciones de la Unión Europea, empezando por la Comisión, pasando por el Consejo y por el Parlamento Europeo, para llegar, incluso, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Destacamos seguidamente algunos ejemplos relevantes de esta política.

B) Las determinaciones de la Comisión Europea

La Comisión Europea se ha mostrado partidaria del impulso de la participación de los jóvenes en la toma de decisiones a nivel tanto europeo como de los diferentes Estados miembros de la

Unión, participación esta que se debería canalizar a través del Foro Europeo de la Juventud y de los distintos Consejos de la Juventud nacionales y regionales existentes en el ámbito territorial de esta organización internacional gubernamental. Destacamos algunas de las determinaciones que reflejan lo indicado:

a) Documento esencial para entender la política juvenil del presente siglo es el «Libro Blanco de la Comisión Europea de 21 de noviembre de 2001, sobre un nuevo impulso para la juventud europea». Este crucial documento responde a «la voluntad de promover nuevas formas de gobernanza europea», asegurando la consulta de los jóvenes y su participación en la toma de las decisiones que les afectan en particular, y, de una manera más general, en la vida de sus comunidades. Y es que, según la Comisión, «la participación de los jóvenes no puede limitarse a que se les consulte, ni mucho menos a que se lleven a cabo sondeos de opinión, sino que es preciso incluirlos en el proceso de toma de decisiones».

Este Libro Blanco parte de la premisa, puesta de manifiesto por múltiples estudios sociológicos, de que «la mayoría de los jóvenes desea influir en las políticas, pero no encuentra la manera de hacerlo». Por este motivo, «(L)os responsables políticos nacionales y europeos tienen la responsabilidad de facilitar esta adaptación haciendo que estos jóvenes participen plenamente en nuestras sociedades». En este contexto, la Comisión propone, a través de este crucial documento, la creación de «las condiciones para una plena participación de los jóvenes en la vida de sociedades democráticas, abiertas y solidarias», correspondiendo «a las autoridades públicas cubrir la distancia que separa la voluntad de expresión de los jóvenes y las modalidades y estructuras que nuestras sociedades ofrecen con este fin». Todo ello, indica la Comisión, con el objetivo de evitar el «creciente alejamiento de la juventud con respecto a los asuntos públicos a nivel nacional, europeo e internacional, que puede crear “un déficit de ciudadanía”», pues

no en vano «ha aparecido una desconfianza con respecto a las estructuras institucionales. Los jóvenes participan menos que en el pasado en las estructuras tradicionales de la acción política y social (partidos y sindicatos) y su participación en las consultas democráticas es baja».

La propuesta de la Comisión pasa por una promoción de la participación activa de los jóvenes (que, como se ha dicho con anterioridad, no puede limitarse a su consulta, sino que es también necesaria su inclusión en los procesos de toma de decisiones). Y en esta dirección, y a pesar de reconocer expresamente que la participación juvenil «es uno de los ámbitos que entran normalmente dentro de las competencias de los Estados miembros», la Comisión propone: 1) en el ámbito nacional, «el establecimiento por las autoridades locales de mecanismos participativos flexibles e innovadores» y «la generalización de los consejos regionales y nacionales de jóvenes»; y 2) en el ámbito europeo, «la consolidación de una estructura de consulta de los jóvenes a [esta] escala», utilizándose un renovado Foro Europeo de la Juventud «para consultar a los jóvenes sobre los temas prioritarios del método abierto de coordinación y su seguimiento».

b) Con posterioridad a la aparición de este Libro Blanco, la Comisión ha insistido en distintos documentos sobre la necesidad de fomentar la participación juvenil en el desarrollo de la vida social.

Destaca en este sentido la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación. Un método abierto de coordinación renovado para abordar los desafíos y las oportunidades de los jóvenes» (año 2009). En este documento, la Comisión resalta de nuevo la idea de la gran distancia que separa a los jóvenes de las instituciones. Esta situación hace necesario que todos los

poderes públicos nacionales y comunitarios garanticen «la plena participación de los jóvenes en la sociedad, incrementando su participación en la vida cívica de las comunidades locales y en la democracia representativa», y «apoyando a las organizaciones juveniles». Con este objetivo, la Comisión enumera las acciones tanto nacionales como comunitarias (según que los respectivos ámbitos de competencia sean estatales o de la Unión) que deben ser desarrolladas. A saber: 1) el desarrollo de normas de calidad sobre la participación, la información y la consulta de los jóvenes; 2) la prestación de más apoyo político y financiero a las organizaciones juveniles, así como a los Consejos de la Juventud nacionales y locales; 3) la promoción de la e-Democracia para llegar a más jóvenes que no pertenecen a ninguna organización; y 4) el aumento de las oportunidades de debate entre las instituciones europeas/nacionales y los jóvenes.

C) La posición del Consejo

Son varios los documentos del Consejo que, desde finales del pasado siglo, han promovido la participación de la juventud a nivel europeo, pero también en las esferas nacionales internas de los Estados integrantes de la Unión. Y ello, tanto mediante declaraciones generales en favor de la participación juvenil, como a través de pronunciamientos mucho más concretos en los que se insta a que esa participación sea a través de Consejos nacionales y regionales de la juventud, así como, evidentemente, del Foro Europeo de la Juventud.

a) Entre los documentos en los que el Consejo aboga por un fomento en general de la participación juvenil en las esferas nacional y comunitaria pueden destacarse los siguientes:

a.1) La «Resolución del Consejo y de los Ministros responsables de la Juventud reunidos en el seno del Consejo, de 8 de febrero de

1999, relativa a la participación de los jóvenes». En esta resolución se apela a la Comisión para que promueva «la participación de los jóvenes en el desarrollo, ejecución y evaluación de actividades y programas de jóvenes a nivel comunitario mediante el aprovechamiento del interés que los jóvenes tienen en conformar la Europa de hoy y de mañana». En este mismo contexto, se invita a la Comisión a: 1) «centrarse en los intereses de los jóvenes como principio rector de las acciones, aplicable a todos los ámbitos de las políticas correspondientes»; 2) «promover la realización de estudios para examinar las posibilidades y condiciones de participación de los jóvenes en Europa, el intercambio de experiencias, la información y la documentación de actividades en este ámbito»; y 3) «dialogar con los jóvenes en las áreas arriba indicadas y tener en cuenta la opinión de los jóvenes en el desarrollo de programas y actividades comunitarios en estos ámbitos».

a.2) La «Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud». En este documento se insiste en que se debe: 1) «fomentar la participación de los jóvenes en el ejercicio de una ciudadanía activa»; 2) «implicar a los jóvenes en la toma de decisiones, apoyando el trabajo de las asociaciones juveniles y las diferentes formas de participación activa de los jóvenes en la sociedad civil»; y 3) «aumentar la participación en el nivel local para propiciar comunidades socialmente cohesionadas».

b) De entre los documentos en los que el Consejo propugna un fomento de la participación juvenil en las escalas nacional y comunitaria a través tanto del Foro Europeo de la Juventud como de los Consejos de la Juventud nacionales, regionales y locales, deben subrayarse los siguientes:

b.1) La «Resolución del Consejo de 25 de noviembre de 2003 en materia de objetivos comunes relativos a la participación y la

información de los jóvenes». El Consejo insiste en este documento sobre la necesidad de impulsar la participación de los jóvenes de una manera muy particular «en la vida ciudadana» y «en el sistema de democracia representativa», remarcando que, con esta doble finalidad, resulta imprescindible: 1) «fomentar el interés de los jóvenes por las estructuras participativas, tales como ONG, asociaciones, voluntariado y consejos locales de juventud, y apoyar las actividades de las ONG juveniles, respetando su independencia y su autonomía»; y 2) «alentar y desarrollar, (...) a todos los niveles adecuados, un diálogo regular y estructurado entre los organismos políticos y los jóvenes y sus estructuras representativas (Consejos nacionales, regionales y locales de jóvenes, organizaciones juveniles, Foro Europeo de la Juventud, etc.)».

b.2) La «Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa – Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa» (año 2005). Establece este texto que, «al aplicar el marco para la cooperación», «se deberá consultar a los jóvenes y a sus organizaciones a través del Foro Europeo de la Juventud, los Consejos Nacionales de la Juventud u organismos similares...».

b.3) La «Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la aplicación de los objetivos comunes de participación e información de los jóvenes a fin de promover su ciudadanía europea activa» (año 2006). Se propugna en este documento la necesaria «participación de los jóvenes en la vida cívica», siendo para ello imprescindible: 1) «crear condiciones adecuadas para el funcionamiento de las organizaciones y grupos de acción juveniles, por ejemplo proporcionándoles apoyo económico y locales para sus actividades»; 2) «alentar la creación

de oportunidades de participación amplias e iguales para todos los jóvenes»; 3) «fomentar que los jóvenes y sus organizaciones entablen cooperación a escala mundial»; y 4) «fomentar un diálogo estructurado con los jóvenes sobre temas que les afecten, con la participación tanto de Consejos Nacionales de la Juventud como de jóvenes comprometidos en nuevas formas de ciudadanía activa, tales como redes y grupos de acción, mediante un proceso de consulta».

b.4) La «Resolución del Consejo de 27 de noviembre de 2009 relativa a un marco renovado para la cooperación europea en el ámbito de la juventud (2010-2018)». El Consejo fija en este documento como objetivo esencial en materia de juventud la necesidad de apoyar «la participación de los jóvenes en la democracia representativa y en la sociedad civil a todos los niveles, en actividades de voluntariado y en la sociedad en general». Con esta finalidad, y según el Consejo, los Estados miembros y la Comisión deberán, en sus respectivos ámbitos competenciales, desplegar las siguientes iniciativas: 1) «desarrollar mecanismos de diálogo con los jóvenes y la participación de los jóvenes en las políticas nacionales de juventud»; 2) «fomentar el recurso a directrices ya existentes o el desarrollo de nuevas directrices sobre participación, información y consulta de los jóvenes para garantizar la calidad de dichas actividades»; y 3) «prestar apoyo político y financiero a las organizaciones juveniles, así como a los Consejos de la Juventud locales y nacionales y promover el reconocimiento de su importante papel en la democracia».

D) Los criterios del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo se ha mostrado como un absoluto defensor de la promoción de la participación de la juventud en las esferas nacional y europea en diversos documentos. Pueden destacarse para justificar este aserto las siguientes decisiones:

a) La «Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión “Un nuevo impulso para la juventud europea”» (año 2002), tras considerar «que es particularmente importante que los jóvenes participen en las decisiones que les afectan» y «que tal participación no debe tener un carácter meramente simbólico, sino ofrecer resultados perceptibles a los participantes», concluye, en el ámbito de la participación, pidiendo, en la esfera nacional, por un lado, «a los Estados miembros que, en la aplicación del Libro Blanco, velen por garantizar la participación de los jóvenes y de las organizaciones juveniles a escala nacional»; y destacando, en el ámbito comunitario, por otro, «el importante cometido de las organizaciones internacionales de la juventud, por ejemplo, las europeas, en particular, el Foro Europeo de la Juventud, como interlocutores de la sociedad civil para una participación continua de los jóvenes».

b) La Decisión núm. 790/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, establece un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud. Esta Decisión destaca en su preámbulo, por un lado, y de manera general, que las «organizaciones internacionales no gubernamentales de jóvenes (OINGJ) permiten que los jóvenes se conviertan en ciudadanos activos, desarrollen un sentido de la responsabilidad, manifiesten sus opiniones y valores e intercambien ideas más allá de las fronteras nacionales», contribuyendo, de esta manera, «a acercar Europa a los ciudadanos jóvenes»; y subraya, por otro lado, y de manera mucho más concreta en relación con una de estas organizaciones de jóvenes particularmente importante a nivel comunitario, como es el Foro Europeo de la Juventud, que, «en su función de representación de los jóvenes ante la Unión Europea y otras instituciones internacionales», «su acción es indispensable para coordinar y transmitir a las

instituciones europeas las opiniones de las organizaciones no gubernamentales de jóvenes y transmitir a estas la información relativa a cuestiones europeas que sean de interés para las mismas».

Sobre estas premisas, la Decisión dispone que el objetivo general del programa de acción comunitario, que ella misma instaura en aras a la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud, consiste en el apoyo a las actividades de este tipo de organismos, que «serán las del programa de trabajo permanente de organismos que persigan un objetivo de interés general europeo en el ámbito de la juventud o un objetivo de la política de la Unión Europea en este ámbito». Según el documento reseñado, estas actividades «deberán fundamentalmente contribuir –o tener capacidad para ello– a la participación activa de los ciudadanos jóvenes en la vida pública y la sociedad y al desarrollo y aplicación de medidas de cooperación comunitaria en el ámbito de la juventud en sentido amplio». Y en relación con el Foro Europeo de la Juventud, la Decisión indica que la cooperación con este organismo «persigue ese objetivo general, dado que este foro ejerce actividades de representación y coordinación de las organizaciones no gubernamentales de jóvenes y transmite información sobre la juventud a las instituciones europeas».

c) La Decisión núm. 1719/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, establece el programa «La juventud en acción para el período 2007-2013». Entre las acciones que se incluyen en este documento para conseguir los objetivos del programa se encuentra la que tiene por objeto el apoyo a los organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud, que contribuyan a «la participación activa de los jóvenes ciudadanos en la vida pública y en la sociedad, así como al desarrollo y la puesta en práctica de acciones de cooperación

européa en el ámbito de la juventud en sentido lato», y, muy en particular, al Foro Europeo de la Juventud¹¹.

E) La posición coincidente del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones también ha insistido en diversos documentos en la necesidad de que dentro de los Estados miembros de la Unión Europea se garantice activamente la participación de los jóvenes en la vida política y social. Sirvan para justificarlo los siguientes pronunciamientos:

a) En su Dictamen «Participación e información de los jóvenes: seguimiento del Libro Blanco “Un nuevo impulso para la juventud europea”» (año 2007), el Comité de las Regiones «defiende que los Estados miembros alienten a los jóvenes a que participen en los entes locales, regionales y nacionales, así como en los ministerios y los partidos políticos, y que los consulten por medio de los Consejos de la Juventud y demás estructuras participativas».

b) El Dictamen del Comité de las Regiones sobre una estrategia europea renovada para «Invertir en la juventud» (año 2010), tras indicar que «los entes locales y regionales constituyen el nivel de gobierno más próximo a (...) los jóvenes», subraya que es necesario un fortalecimiento de «los cauces de participación de la juventud en estas instituciones», lo que «permitirá conseguir una interrelación más flexible y dinámica y aumentar la capacidad de influencia de la juventud en las decisiones públicas, garantizando así su incorporación efectiva a la vida económica, social y política de las regiones».

¹¹ Esta Decisión ha sido sustituida, para el período presupuestario 2014-2020, por el Reglamento (UE) núm. 1288/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el programa «Erasmus+», de educación, formación, juventud y deporte de la Unión y por el que se derogan las Decisiones núms. 1719/2006/CE, 1720/2006/CE y 1298/2008/CE.

F) El respaldo del Comité Económico y Social Europeo

El Comité Económico y Social Europeo ha destacado la imperiosa necesidad de que se fortalezca la participación de la juventud para el desarrollo de la vida política y social en todos los niveles territoriales. Una buena muestra de ello lo constituye su Dictamen en relación con la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación: Un método abierto de coordinación renovado para abordar los desafíos y las oportunidades de los jóvenes» (año 2009). Esta Institución europea considera en este documento que la estrategia propuesta por la Comisión «debería adoptar un enfoque pragmático sobre la participación, y debería ser más que un instrumento político», siendo necesario «un auténtico diálogo transparente entre los jóvenes y los responsables políticos a todos los niveles (europeo, nacional, regional y local)». Entre las posibilidades reseñadas por el Comité Económico y Social Europeo para conseguir este objetivo se encuentra de manera preferente la creación de Consejos juveniles, dándoles respaldo a nivel local, regional, nacional y europeo.

3. LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN EL SENO DEL CONSEJO DE EUROPA

A) En general

El Consejo de Europa es la organización internacional donde el fomento de la participación juvenil ha alcanzado las cotas más elevadas hasta nuestros días, no solo pronunciándose abierta y activamente en favor de un imprescindible fortalecimiento de los Consejos de Juventud en los distintos niveles territoriales (internacionales, nacionales, regionales), sino llegando, incluso, a

establecer la participación directa de los representantes juveniles en el diseño de las políticas y de los programas de esta organización internacional, a través del sistema de «cogestión».

El sistema de «cogestión» supone el mayor compromiso de una organización internacional en el fomento de la participación juvenil. Esta «cogestión» se traduce en que en las estructuras de decisión de esta organización internacional se sientan representantes de las organizaciones de participación juvenil, junto con los funcionarios gubernamentales, para preparar de manera conjunta las políticas y los programas en el ámbito de la juventud, cuya aprobación definitiva compete al Comité de Ministros, que es el órgano decisorio más relevante del Consejo de Europa.

En este proceso decisorio de «cogestión», que deriva de la Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 12 de enero de 1971, participan –con anterioridad a que adopte la decisión definitiva el Comité de Ministros– los órganos siguientes: 1) el Comité Director Europeo de la Juventud, que, respondiendo a la vía de la cooperación intergubernamental, reúne a altos funcionarios en representación de los departamentos ministeriales competentes en materia juvenil en cada uno de los cuarenta y nueve Estados miembros del Convenio Europeo de Cultura, firmado en París el 19 de diciembre de 1954; 2) el Consejo Consultivo de la Juventud, que está conformado por una treintena de representantes de organismos de la juventud de naturaleza no gubernamental; 3) el Consejo Mixto de la Juventud es un primer órgano de «cogestión», que, reuniendo a todos los miembros del Comité Director Europeo de la Juventud y del Consejo Consultivo de la Juventud, propone los objetivos prioritarios, los medios y los desarrollos presupuestarios ligados a las políticas de juventud; y 4) el Comité de Programación para la Juventud es un segundo órgano de «cogestión», que, compuesto por ocho miembros del Comité Director Europeo de la Juventud y otros

ocho del Consejo Consultivo de la Juventud, está encargado de establecer, supervisar y evaluar los programas de los Centros Europeos de la Juventud y de los Fondos Europeos para la Juventud.

B) El respaldo e impulso de la participación juvenil en las decisiones del Consejo de Europa

La defensa de la participación juvenil en el desarrollo de la vida social europea, nacional, regional y local ha tenido lugar a través de diferentes textos emanados por distintos órganos del Consejo de Europa, y, muy en particular, por el Congreso de Poderes Locales y Regionales y por el Comité de Ministros. Destacamos seguidamente algunos de los pronunciamientos más relevantes al respecto:

a) La Carta europea revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional fue adoptada en 2003 por el Congreso de Poderes Locales y Regionales (la versión originaria de esta Carta data de 1992), partiendo de la siguiente idea motriz: «La participación activa de los jóvenes en las decisiones y actividades llevadas a cabo en los planos local y regional es fundamental para la consolidación de sociedades democráticas, inclusivas y prósperas. La participación en la vida democrática de una comunidad supone mucho más que la simple votación o la presentación de candidaturas para las elecciones, aunque estos elementos sean importantes. La participación y la ciudadanía activa suponen tener el derecho, los medios, el espacio, la oportunidad y, cuando sea necesario, el apoyo para participar e influir en las decisiones, y para tomar parte en acciones y actividades encaminadas a construir una sociedad mejor».

Son muchas las propuestas contenidas en este texto para que las autoridades locales y regionales propicien en sus respectivos ámbitos territoriales la participación juvenil. Vale la pena destacar las dos siguientes:

Por un lado, la relativa a la promoción de las organizaciones juveniles, asegurando, por un lado, su financiación (mediante la reserva de «un presupuesto específico para prestar apoyo a las organizaciones de jóvenes que organizan actividades, prestan servicios, actúan como representantes de los jóvenes de la comunidad y defienden sus derechos. Debería darse preferencia a las organizaciones dirigidas por y para jóvenes, y que han establecido políticas y sistemas que permiten su participación activa»); y fomentando, por otro, un sistema de «cogestión» para las políticas ligadas a la juventud homologable al existente en el seno del Consejo de Europa (mediante el desarrollo del «principio y sistema del Consejo de Europa de la gestión conjunta para la toma de decisiones en asociación con los jóvenes y sus organizaciones en ámbitos de política de su incumbencia»).

Por otro lado, la referida a la participación institucional de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones y en los debates sobre las políticas públicas que les conciernen a nivel local y regional. Esta participación, según la Carta, «exige» que las autoridades locales y regionales establezcan «una estructura permanente, como un consejo, un parlamento o un foro de jóvenes». Este tipo de estructuras proporciona un marco físico que permite a los jóvenes discutir libremente sobre sus preocupaciones y plantearlas a las autoridades y al conjunto de la sociedad, pudiendo incluir, entre otras, y en palabras de este documento, las funciones siguientes: 1) «proporcionar un foro que permita a los jóvenes expresarse libremente sobre sus preocupaciones relacionadas, entre otros aspectos, con las propuestas y políticas de las autoridades»; 2) «brindar a los jóvenes la oportunidad de formular propuestas a las autoridades locales y regionales»; 3) «permitir a las autoridades consultar a los jóvenes sobre cuestiones específicas»; 4) «facilitar un foro donde puedan desarrollarse, supervisarse y evaluarse proyectos en que tomen parte los jóvenes»; 5) «ofrecer

un foro que facilite la consulta con las organizaciones y asociaciones de jóvenes»; o 6) «facilitar la participación de los jóvenes en otros órganos consultivos de las autoridades locales y regionales».

b) La Resolución de 29 de octubre de 2003, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre la política de esta organización internacional en el ámbito de la juventud, establece, sucesivamente, los objetivos de su política en este campo, los temas esenciales, las prioridades estratégicas y los métodos para su consecución.

En lo que se refiere a los objetivos de la política del Consejo de Europa en el ámbito juvenil, establece que serán, entre otros, los siguientes: 1) el apoyo a los jóvenes para mostrarse activos en el proceso de construcción de una unidad europea más estrecha, sobre la base de los principios y de los valores de la democracia pluralista, de los derechos del hombre y del Estado de Derecho; 2) el ofrecimiento a los jóvenes de la posibilidad, a través de la educación/aprendizaje no formal y de los métodos de participación, de jugar un papel activo en el reforzamiento de la sociedad civil en Europa; o 3) la promoción y el apoyo al desarrollo de las políticas de juventud en Europa.

Por lo que se refiere a los temas prioritarios, y a la vista de estos objetivos y de los medios de los que esta organización internacional dispone, establece que se considerará como tema prioritario de las políticas de juventud, entre otros, el relativo a la participación y a la ciudadanía democrática, poniendo el acento, de manera particular, en: 1) el apoyo y desarrollo de organizaciones y de redes no gubernamentales de juventud de naturaleza democrática; 2) la reducción de las barreras de participación de los jóvenes, en los niveles local, regional, nacional y europeo; o 3) el establecimiento y el buen funcionamiento de órganos democráticos de la juventud representativos de los jóvenes y de las organizaciones juveniles no gubernamentales en las esferas local, regional y nacional.

Establece seguidamente que el conjunto de los programas en el campo de la juventud deberán ser puestos en marcha teniendo en cuenta las dos prioridades estratégicas que constituyen el hilo conductor del Consejo de Europa en este ámbito, y que son: 1) el apoyo para el establecimiento y el desarrollo de políticas apropiadas en materia de juventud, concentrándose, entre otras, en la acción de promoción del partenariado entre los gobiernos y las organizaciones de juventud en la elaboración, en la puesta en marcha y en la evaluación de las políticas de juventud; y 2) una mejor toma en consideración de la dimensión juvenil en los otros sectores de actividad del Consejo de Europa.

En fin, se pone de manifiesto que todos estos objetivos y prioridades serán puestos en marcha, entre otros, mediante el método de la implicación más estrecha de los jóvenes en las decisiones que les conciernen y en la gestión de los programas y de los recursos («cogestión»).

c) Es de una singular importancia en relación con la puesta en valor y la defensa de los Consejos Nacionales de la Juventud la Recomendación de 11 de enero de 2006, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros, sobre el papel de los Consejos Nacionales de la Juventud para el desarrollo de las políticas de juventud.

Este importante documento tiene su origen en la labor de un grupo de trabajo creado *ad hoc* por el Comité Director Europeo de la Juventud, en el que participaron expertos gubernamentales en políticas de juventud, por un lado, y representantes de organizaciones no gubernamentales de la juventud miembros del Consejo Consultivo de la Juventud del Consejo de Europa, por otro lado. En este trabajo preparatorio se tuvo en cuenta un estudio comparado realizado en el año 2003 sobre el funcionamiento de los Consejos Nacionales de la Juventud en Europa (superior ya en ese momento a la cuarentena), titulado «La situación de los Consejos Naciona-

les de la Juventud y de los órganos consultivos de la juventud en Europa», y en el que destacan, entre otras muchas ideas, dos, extraídas de la exposición de motivos del proyecto de recomendación remitido por el Comité Director Europeo de la Juventud al Comité de Ministros del Consejo de Europa. A saber: 1) resulta necesario «apoyar las actividades de los Consejos Nacionales de la Juventud y animar para la creación de estos Consejos en los países en los que todavía no existen»; y 2) los Consejos Nacionales de la Juventud son los principales portavoces de los jóvenes «ante los gobiernos y la democracia representativa y parlamentaria. Su contribución esencial para la promoción de la vida asociativa y para el desarrollo de la sociedad civil no ofrece ninguna duda. Juegan, además, un importante papel en la educación y en la formación de los representantes de los jóvenes en materia de cooperación juvenil. Su mayor fuerza reside probablemente en su interacción profesional, regular, con los servicios de juventud. Participan en una multitud de instancias de cooperación y de cogestión, formuladas en su mayor parte sobre el modelo del sector de la juventud del Consejo de Europa, contribuyendo a la elaboración y a la aplicación de medidas de política de juventud. Son los vectores más eficaces de la política de juventud y de la participación de los jóvenes, así como de los valores del Consejo de Europa».

La Recomendación del Comité de Ministros vio definitivamente la luz, como ya sabemos, a comienzos del año 2006. En este documento, y tras recordar en su preámbulo «la larga tradición de cooperación entre el sector de juventud del Consejo de Europa y los Consejos Nacionales de la Juventud», y después de subrayar que «toda política de juventud debería estar fundada, en particular, sobre la cooperación entre los poderes públicos y asociaciones y redes de juventud pluralistas, y que el establecimiento de Consejos Nacionales de la Juventud constituye el medio más apropiado para garantizar este pluralismo», el Comité de Ministros dirige a los gobiernos de los Estados miembros las siguientes recomendaciones:

1. La consideración, como núcleo duro de la política de juventud, de la necesidad de prestar ayuda a los jóvenes para que puedan convertirse en ciudadanos activos.
2. El reconocimiento de que «los Consejos Nacionales de la Juventud que existen hoy en numerosos países europeos pueden contribuir activamente, y así lo hacen efectivamente, al desarrollo de las políticas públicas de juventud».
3. El apoyo 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 afecten 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 estas, en el caso de que decidiesen no seguir estas recomendaciones, explicar las razones de su decisión».
4. La promoción, «en cooperación con los jóvenes y sus organizaciones, del proceso de creación de Consejos Nacionales de la Juventud en aquellos países donde no existen».
5. La creación de «las condiciones necesarias para la ampliación de la participación de los jóvenes en la sociedad y para el desarrollo de la vida asociativa, con el fin de permitir a los Consejos Nacionales de la Juventud, en caso necesario, ser

más representativos de los jóvenes, incluyendo a los jóvenes pertenecientes a toda clase de minorías y a diferentes formas de organizaciones juveniles».

6. La promoción y el apoyo para «el desarrollo de la acción internacional de los Consejos Nacionales de la Juventud, así como para su cooperación europea, con el fin de reforzar, particularmente, su contribución a los objetivos y a las prioridades del Consejo de Europa en el ámbito de la juventud».
7. La consideración de «la implicación de los Consejos Nacionales de la Juventud en la definición de los procedimientos y de los mecanismos utilizados por las autoridades públicas para la consulta de los jóvenes».

4. EL RÉGIMEN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD EN EL ÁMBITO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

El impulso de la participación activa de la juventud en el desarrollo de la vida social en la esfera internacional no se ha limitado al ámbito regional europeo, sino que se extiende a nivel general, impregnando los pronunciamientos de la Organización de las Naciones Unidas desde, al menos, el año 1960, y reforzándose a partir de 1978, momento en el que se acordó la celebración del Año Internacional de la Juventud en 1985. Concretamos algunos de los pronunciamientos esenciales adoptados por aquélla en relación con el asunto que nos ocupa¹²:

a) La Resolución de la Asamblea General sobre el Año Internacional de la Juventud: «Participación, Desarrollo y Paz» (año

¹² Una amplia enumeración de textos de la ONU ligados a los derechos de los jóvenes puede encontrarse en Angel, W. A. (coord.) (2014): *The International Law of Youth Rights*, 2ª ed. Leiden: European Youth Forum.

1985), que recuerda «la importancia de la participación activa y directa de la juventud y de las organizaciones juveniles en las actividades organizadas en los planos local, regional e internacional en la esfera de la juventud».

b) Es, en todo caso, más significativa en el claro posicionamiento de la ONU en el apoyo de la participación juvenil para el desarrollo de la vida pública a través de los Consejos Nacionales de la Juventud, invitando a todos los Estados a que mantengan e, incluso, incrementen su apoyo a este tipo de organismos juveniles, 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). En este documento, la Asamblea General de la ONU insta a los Estados miembros al fomento de la participación juvenil de manera general, para pasar después a reconocer, de una manera mucho más específica, el papel de los Consejos de la Juventud de ámbito nacional.

En efecto, en primer lugar, y en relación con la participación juvenil en general, esta Resolución, por un lado, «(I)nta a los Estados Miembros a que procuren que los jóvenes y las organizaciones dirigidas por jóvenes participen, según proceda, en la formulación de las políticas nacionales que les afectan» (punto 12); y, por otro, «(E)xhorta también a los Estados Miembros a que aseguren la participación plena de los jóvenes y las organizaciones dirigidas por jóvenes en la formulación de políticas destinadas a alcanzar los objetivos y las metas nacionales relacionadas con los jóvenes» (punto 14).

En segundo lugar, y con respecto al papel de los Consejos Nacionales de la Juventud, esta Resolución «(R)econoce también que los Consejos Juveniles Nacionales o sus órganos equivalentes constituyen canales eficaces de cooperación e intercambio de información entre los jóvenes, los gobiernos de sus países y otras

instancias encargadas de tomar decisiones y que los Consejos Juveniles robustos pueden brindar oportunidades para que más jóvenes participen en los procesos de toma de decisiones y en la configuración de la sociedad en la que viven, acoge con beneplácito a este respecto el apoyo político y financiero prestado por los Estados Miembros para la creación y el desarrollo sostenido de dichos Consejos, e invita a todos los Estados a que mantengan e incrementen ese apoyo, cuando corresponda» (punto 21).

c) Resulta también paradigmático en la defensa del papel de los Consejos Nacionales de la Juventud el Informe del Secretario General de la ONU sobre el «Programa de Acción Mundial para los Jóvenes: progresos y limitaciones con respecto al bienestar de los jóvenes y a su papel en la sociedad civil» (año 2008). Este Informe, que responde a una petición formulada por la Asamblea General de esta organización internacional, se centra en el análisis de los progresos realizados y de las limitaciones a las que se enfrentan los jóvenes con respecto a su papel en la sociedad civil y a su contribución a ella, así como a los progresos y dificultades a la hora de asegurar su bienestar desde la aprobación a mediados de la década de los noventa del pasado siglo del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. En este Informe se proponen también objetivos y metas para supervisar los progresos de los jóvenes en esos ámbitos, y, en particular, en la esfera de la «Participación plena y efectiva de los jóvenes en la vida de la sociedad y en la adopción de decisiones», en la que se establece como «Objetivo 1», el destinado a «Asegurar la participación plena y efectiva de los jóvenes en la vida de la sociedad y en los procesos de adopción de decisiones», y, dentro de él, se fijan dos metas: 1) la «Meta 1:1», con el horizonte del año 2015, y que consiste en «proporcionar oportunidades formales para que los jóvenes, a través de sus organizaciones, contribuyan a todo el proceso de adopción de decisiones a nivel

local, municipal y nacional»; y 2) la «Meta 1:2», que propugna asegurar «que para 2015 se reconozca públicamente el valor de la contribución al desarrollo de los Consejos Nacionales de la Juventud en los niveles superiores del gobierno y, cuando no existan, facilitar el establecimiento de los Consejos Nacionales de la Juventud para 2015».

5. UNA CONCLUSIÓN INICIAL

De cuanto hemos indicado puede alcanzarse una conclusión inequívoca, evidentemente parcial con respecto del objeto de nuestro análisis, pero sin duda significativa: en el entorno de la Unión Europea y en el ámbito de las principales organizaciones internacionales en las que participa el Reino de España existe un decidido, intenso y sostenido apoyo, respaldo e impulso al fenómeno de la participación juvenil, tanto en su perspectiva funcional como orgánica u organizativa. Esto es, no solo se han dictado pronunciamientos sobre la relevancia del fenómeno participativo en el ámbito de la juventud, impulsándolo y subrayando su importancia en los planos organizativos correspondientes, incluidos los nacionales, sino que además lo han hecho especificando las modalidades organizativas en que esta participación juvenil debe canalizarse para ser efectiva y satisfacer las finalidades identificadas. Es particularmente relevante a nuestros efectos destacar la importancia que se atribuye a lo que tradicionalmente se ha venido calificando en nuestro Derecho interno como un fenómeno de participación orgánica, y no solamente funcional, que exige la presencia efectiva de los representantes juveniles en los órganos nacionales correspondientes, estableciendo además unos criterios específicos de selección o designación de aquéllos, de forma que no cualquier designación (por ejemplo, gubernamental) satisface las exigencias del fenómeno participativo en cuestión.

Señalaremos seguidamente algunas de las consecuencias concretas que, desde esta perspectiva, produciría la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España que incorpora el Informe CORA, y que desde luego no han sido manejadas, en modo alguno, por el referido documento, a pesar de que presentan una relevancia, jurídica y política, sumamente destacable, por no decir que tienen una trascendencia sencillamente fundamental. Para ello no es preciso, ni siquiera en términos generales, detener nuestro análisis en este momento acerca ni de los mecanismos que dotan de efectividad a los pronunciamientos alcanzados en cada una de las organizaciones a las que nos hemos referido (sin duda de muy diferente alcance en cada caso) ni de los instrumentos que podrían posibilitar medidas concretas que doten de eficacia a sus determinaciones, además de las que derivan de la propia significación de la condición de socio o miembro en cada una de las organizaciones en cuestión que obligan, en términos generales y de buena fe, al cumplimiento de aquéllas, precisamente porque en algunos casos la consecuencia efectiva deriva de forma inmediata de las propias previsiones directamente aplicables, como sucede, de forma singularizada, en el ámbito del Foro Europeo de la Juventud.

CAPÍTULO IV

LA PARTICIPACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA EN EL FORO EUROPEO DE LA JUVENTUD Y LAS CONSECUENCIAS DE SU PROYECTADA SUPRESIÓN

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Una de las grandes particularidades del Consejo de la Juventud de España, igual que la de sus homólogos Consejos Nacionales de la Juventud de los Estados miembros del Convenio Cultural del Consejo de Europa de 1954, es su participación en la importantísima plataforma de representación juvenil que constituye el Foro Europeo de la Juventud, puesto que esta organización internacional no gubernamental canaliza en una amplísima medida las relaciones entre los jóvenes europeos, por un lado, y las organizaciones internacionales regionales europeas más importantes (esto es, la Unión Europea y el Consejo de Europa) e internacionales generales (en particular, la Organización de las Naciones Unidas), por otro lado.

La gran paradoja que se plantea hoy en día en las relaciones entre el Consejo de la Juventud de España y el Foro Europeo de

la Juventud consiste en que la propuesta de supresión del Consejo formulada en el Informe CORA dejaría, en caso de materializarse, sin representación al conjunto del Estado español en el Foro Europeo, representación que quedaría en manos de un Consejo de la Juventud de una parte del territorio hispano: el *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*.

Pero, no solo la desaparición, sino que también la transformación de la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España (perdiendo su personalidad jurídica plena, su independencia funcional desligada de toda dirección gubernamental, su autonomía, su carácter representativo, democrático, plural y abierto, y su forma de autogobierno o autogestión juvenil), supondría la inexorable pérdida para España de un elemento extraordinariamente influyente dentro del Foro Europeo de la Juventud, que constituye, a su vez, el instrumento esencial de participación juvenil en la política de la Unión Europea, del Consejo de Europa y de la Organización de las Naciones Unidas. La salida de un organismo como el Consejo de la Juventud de España provocaría el fin de toda influencia de España en la política juvenil europea, pero también la pérdida de mecanismos de *lobby* en otras políticas europeas ciertamente cercanas a la juventud (piénsese en la lucha contra el desempleo, la vivienda, la salud, la educación, la igualdad de oportunidades, y tantísimas otras).

No es solo, no obstante, esta pérdida de influencia de nuestro país en las políticas europeas de juventud la que está en juego, sino que resulta chocante que, en un momento en el que se está promocionando la Marca España (y parece que decididamente) desde el Ejecutivo estatal, se acabe con uno de los mejores referentes de la «fama» y del «prestigio» de España a nivel internacional, como es la representación de su sector juvenil en los foros internacionales, sobre todo cuando el asociacionismo juvenil español goza de un extraordinario predicamento y de una enorme capacidad de

influencia entre sus homólogos europeos. Si, como se ha dicho en alguna ocasión, el estado saludable del tejido asociativo juvenil de un país, y de su capacidad de participación en el desarrollo de los diferentes aspectos de la vida social, constituye una manifestación esencial de la cualidad y de la calidad democrática del mismo, la desaparición (de derecho o de hecho) del Consejo de la Juventud de España supondrá un duro golpe para la calidad y la cualidad democrática española. Y también lo será, indefectible e ineludiblemente, para la visión que se tenga del estado actual de la democracia española por uno de los sectores fundamentales de la sociedad europea, como es el juvenil, y, sin duda, por las propias organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales que, de una manera u otra, trabajan para el fortalecimiento de la participación juvenil en el desarrollo de la vida social, y donde esta participación, y a diferencia de lo que se pretende en España, cada vez es más importante en el diseño de las políticas ligadas directa e indirectamente a la juventud y en algo que no es tampoco precisamente menor, como es la ejecución de las mismas.

2. EL FORO EUROPEO DE LA JUVENTUD Y LAS REGLAS PARA LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN SU SENO

a) El Foro Europeo de la Juventud es una organización internacional no gubernamental, sin ánimo de lucro, de naturaleza privada (constituida conforme al Derecho belga), que integra, por un lado, a los Consejos Nacionales de la Juventud existentes en la inmensísima mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea y del Consejo de Europa, y, por otro, a las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud existentes en nuestro continente. Unos y otras, hasta casi un total de un centenar de miembros (unos cuarenta Consejos Nacionales y casi sesenta Organizaciones No Gubernamentales), reúnen y representan a decenas de millones de jóvenes de toda Europa.

Esta organización juvenil europea, al igual que sus miembros, tiene como vector esencial de funcionamiento el respeto de principios tan esenciales como el representativo, el democrático, la independencia, la autonomía, la apertura y la inclusión, procurando, con la observancia de estos principios, consensuar sus posiciones en las diferentes cuestiones y políticas públicas que afectan a la juventud europea, elevando estas opiniones ante las instituciones de los diferentes organismos internacionales y transmitiendo las posturas de estas instituciones supranacionales a los Consejos Nacionales de la Juventud y a las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud.

b) El Foro Europeo de la Juventud fue creado en la primavera de 1996, siendo el resultado de la fusión de otras tres organizaciones internacionales que nacieron en nuestro continente a lo largo de las décadas de los sesenta y setenta del pasado siglo XX. A saber: 1) el Consejo Europeo de Consejos Nacionales de Juventud, que, creado en 1963, integraba a estos Consejos; 2) el Buró Europeo de Coordinación de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, que, desplegando su andadura desde 1971, representaba a este tipo de organizaciones europeas; y 3) el Foro de la Juventud de las Comunidades Europeas (luego rebautizado Foro de la Juventud de la Unión Europea), que vio la luz en 1978, previo impulso de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Comunidades Europeas, con el objetivo de integrar tanto a los Consejos Nacionales de la Juventud como a las organizaciones internacionales juveniles de naturaleza no gubernamental que desplegasen su labor dentro de las Comunidades Europeas, para que los jóvenes pudiesen participar ante las mismas en la elaboración de las políticas públicas que pudiesen ser de su interés.

c) La misión del Foro Europeo de la Juventud ha consistido desde su creación en el reforzamiento de la capacidad de acción de los jóvenes del viejo continente para que puedan participar de

una manera activa y real en la construcción de Europa y en el desarrollo de las sociedades en las que viven, así como en la mejora de las condiciones de vida de los jóvenes en tanto que ciudadanos europeos de hoy. En este contexto, esta plataforma internacional defiende los intereses de todos los jóvenes europeos, a través de la representación de sus miembros ante las instituciones europeas e internacionales generales, así como ante los agentes sociales y ante los representantes de la sociedad civil, en los ámbitos que afectan a la juventud.

d) Los objetivos del Foro, según el art. 2 de sus vigentes Estatutos de 2010, consisten en «la organización de estudios, investigaciones, debates, seminarios, reuniones, publicaciones, informaciones o acciones que tengan como propósito la defensa de los intereses de la juventud en Europa». En todo caso, y «sin perjuicio del carácter científico y pedagógico de su objetivo, el Foro promoverá la defensa de los intereses de sus miembros ante el Consejo de Europa, la Unión Europea y otros agentes políticos, y apoyará, promoverá y coordinará el trabajo de sus miembros».

Con el fin de alcanzar estos objetivos, el Foro desempeñará, también según sus Estatutos, las siguientes funciones: 1) «ser un órgano consultivo para las instituciones internacionales (Unión Europea, Consejo de Europa, Organización de las Naciones Unidas, etc.) sobre todas las cuestiones relativas a la juventud y a las organizaciones juveniles»; 2) la promoción de «la política de juventud a través de las políticas gubernamentales e institucionales»; 3) «influir en la política de las instituciones internacionales relativas a las cuestiones juveniles»; 4) el incremento de «la participación de los jóvenes y de las organizaciones juveniles en la sociedad, así como en los procedimientos de toma de decisiones»; y 5) la promoción de «los intercambios de ideas y de experiencias, la comprensión mutua, y la igualdad de derechos y de oportunidades entre los jóvenes en Europa» (art. 2).

e) La pertenencia al Foro Europeo de la Juventud está regulada en el art. 3 de sus Estatutos, que establecen, a este respecto, las siguientes reglas:

e.1) Está compuesto por dos tipos de miembros: por un lado, los Consejos Nacionales de la Juventud, que responden a una «idea territorial»; y, por otro, las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, que responden a una concepción de naturaleza más bien «ideológica».

En primer lugar, los Consejos Nacionales de la Juventud miembros del Foro son, a día de hoy, unos cuarenta, representando a Estados europeos firmantes del Convenio Cultural Europeo del Consejo de Europa de 1954. Esto es, hay, por un lado, Consejos de Estados miembros de la Unión Europea, estando prácticamente representados en la actualidad todos estos Estados a través del correspondiente Consejo Nacional, puesto que los Estados que carecían de una estructura juvenil participativa independiente, representativa, democrática, abierta y autogestionada por los jóvenes, como era el caso de Polonia y de Bulgaria, la han creado recientemente. Por otro lado, son también miembros del Foro los Consejos Nacionales de la Juventud de Estados externos a la Unión Europea, pero que sí están presentes en el Consejo de Europa, tales como: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Islandia, Moldavia, Noruega, Rusia o Suiza.

La idea rectora de la pertenencia al Foro responde al principio «un Estado, un Consejo». Dispone, en este sentido, el art. 3.1.1, párrafo segundo, de los Estatutos del Foro que: «Solo un Consejo Nacional de la Juventud será aceptado como miembro por cada Estado Europeo». Esta regla general está acompañada de una importante modulación recogida también en el citado precepto: «Pueden ser acordadas excepciones por la Asamblea General por una mayoría de dos tercios, sin contar las abstenciones, cuando existan razones culturales, constitucionales e históricas en

un cierto Estado que hagan conveniente que más de un Consejo Nacional de la Juventud sea aceptado como miembro».

En virtud de esta excepción, Bélgica está representada en el Foro Europeo de la Juventud por dos Consejos Nacionales de la Juventud, como miembros de pleno derecho, y por un tercero, como miembro observador. Son miembros de pleno derecho en el caso belga, tanto el Consejo representante de la Comunidad Cultural Flamenca (*Vlaamse Jeugdraad* –VJR–), como el representante de la Comunidad Cultural Francófona (*Comité pour les Relations Internationales de Jeunesse* –CRIJ–). Es miembro observador del Foro Europeo el Consejo de la Comunidad Cultural Germana (*Rat der Deutschsprachigen Jugend* –RDJ–). En base a esta excepción, y en los términos que se señalarán con posterioridad, España cuenta también con dos miembros de pleno derecho en el seno del Foro, el Consejo de la Juventud de España –CJE–, y el *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya* –CNJC–.

En segundo lugar, las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, que constituyen ellas mismas federaciones de organizaciones juveniles europeas, representando diferentes concepciones e ideas políticas, religiosas, educativas, ecologistas, sexuales, estudiantiles, etc. El número de este tipo de entidades está cercano, al día de hoy, a sesenta. Para que puedan llegar a convertirse en miembros del Foro Europeo de la Juventud nuevas organizaciones de esta naturaleza no deben coincidir esencialmente con otras ya representadas en el mismo en términos de funciones, composición o tipología de miembros y estructuras. La existencia de un solapamiento o de una coincidencia esencial entre una organización candidata con otra ya representada en el Foro será apreciada, en última instancia, por la Asamblea General por una mayoría de dos tercios de los votos, excluyendo las abstenciones.

e.2) Los criterios generales que deben cumplimentar los Consejos Nacionales de la Juventud y las Organizaciones Internacio-

nales No Gubernamentales de Juventud para poder ser miembros del Foro Europeo de la Juventud son los siguientes: 1) «aceptar y trabajar para el objetivo (*purpose*) del Foro»; 2) «ser una organización no gubernamental y sin ánimo de lucro»; 3) «tener fines y estructuras democráticas, así como aceptar los principios de la Convención Europea de Derechos Humanos»; 4) «reconocer plenamente los Estatutos del Foro»; 5) «trabajar con los jóvenes y disponer de un órgano de toma de decisiones controlado por jóvenes»; y 6) «no estar sujeto en sus decisiones a la dirección de cualquier autoridad externa».

Es precisamente este último criterio de la independencia de los miembros del Foro Europeo de la Juventud, y en particular de los Consejos Nacionales de la Juventud, el que ha centrado la mayor parte de las preocupaciones de esta organización internacional juvenil no gubernamental. En este sentido, resulta bien significativo su documento (*Policy Paper*) titulado «Sobre la independencia de los Consejos Nacionales de la Juventud», y que fue aprobado por el Consejo de Miembros en su reunión de Atenas de noviembre de 2001.

En él, efectivamente, el Foro Europeo fija los siguientes «criterios políticos» sobre la independencia de los Consejos Nacionales de la Juventud: 1) «los Consejos Nacionales de la Juventud (y las estructuras representativas similares) deben tener una naturaleza no gubernamental e independiente de acuerdo con los principios de una sociedad abierta y democrática»; 2) este carácter no gubernamental e independiente de los Consejos Nacionales de la Juventud «está establecido en los Estatutos del Foro Europeo de la Juventud», adoptados por su Asamblea General; y 3) «la independencia de un Consejo Nacional de la Juventud es un requisito para la pertenencia al Foro Europeo de la Juventud», estando sometido el cumplimiento de este criterio para los miembros ya pertenecientes al mismo a un examen periódico.

La independencia de los Consejos Nacionales de la Juventud no es un 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».

Las «implicaciones políticas» del principio de independencia de los Consejos Nacionales de la Juventud, según el Foro Europeo, pueden resumirse así: 1) la apelación a «todos los gobiernos europeos para que respeten la independencia de los Consejos Nacionales de la Juventud y estructuras representativas similares» de acuerdo con la forma de entender este principio expresada por el Foro en el documento adoptado por su Consejo de Miembros en noviembre de 2001, que ahora se reseña; 2) «los gobiernos deberían, además, consultar a sus respectivos Consejos Nacionales de la Juventud en el caso de transición (modificación) de la (una) ley relativa a la juventud para asegurar la continuidad de la independencia»; 3) «el Foro Europeo de la Juventud da la bienvenida calurosa a la cooperación entre los gobiernos y los Consejos Nacionales de la Juventud, creyendo que resulta esencial para el

desarrollo y la implementación de una efectiva política de juventud»; 4) en todo caso, «si un Consejo Nacional de la Juventud no es completamente independiente» (de acuerdo con los términos en los que se define este principio por el Foro Europeo), la citada «cooperación se considerará como una laguna para la validez democrática y, por lo tanto, un riesgo de defectuosa representación de las opiniones e intereses de la juventud»; y 5) «el Foro anima a la inclusión de los jóvenes y de las organizaciones juveniles no gubernamentales representativas en comités gubernamentales y en otros órganos consultivos, así como la consulta activa con tales estructuras en materias relativas a un más avanzado desarrollo de la política de juventud», pero este apoyo, no obstante, «no debería comprometer el papel privilegiado que debería darse a los Consejos Nacionales de la Juventud de naturaleza representativa, democrática e independiente». Y es que estos Consejos «son las más importantes y más legítimas estructuras representativas de las opiniones de los jóvenes».

e.3) Cada uno de estos dos tipos de miembros (esto es, los Consejos Nacionales de la Juventud, por un lado; y las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, por otro) pueden, a su vez, ser de tres categorías: 1) miembros de pleno derecho; 2) miembros candidatos; y 3) miembros observadores.

Además de los criterios generales de pertenencia al Foro Europeo, sus Estatutos establecen unos criterios específicos para poder integrarse dentro de cada una de estas categorías, teniendo en cuenta que los mismos varían en función de que nos encontremos ante Consejos Nacionales de la Juventud u Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud. Los miembros de pleno derecho deben satisfacer, además, naturalmente, de los generales que se acaban de indicar, los siguientes criterios específicos: en el caso de los Consejos Nacionales de la Juventud: 1) «ser el órgano nacional de coordinación de las organizaciones

no gubernamentales de juventud de un Estado europeo»; y 2) «estar abierto a todos e incluir a la mayoría de las organizaciones y movimientos juveniles democráticos en el nivel nacional de dicho Estado». Y en el supuesto de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, estas deben: bien «contar con al menos 5.000 miembros jóvenes en diez Estados europeos, y bajo ninguna circunstancia tener menos de 300 miembros jóvenes en ninguno de esos diez Estados»; o bien «contar con una recomendación motivada (*motivated recommendation*) de la Secretaría General y de la Junta de Administración o del Órgano Consultivo para las Solicitudes de Admisión, que asesora a dicha Junta sobre las solicitudes de adhesión de nuevos miembros».

Los miembros candidatos tienen que reunir, además de los generales que se han señalado anteriormente, los siguientes criterios específicos: en el caso de los Consejos Nacionales de la Juventud: 1) «ser el órgano nacional de coordinación de las organizaciones no gubernamentales de juventud de un Estado europeo»; y 2) «estar abierto a todos e incluir a la mayoría de las organizaciones y movimientos juveniles democráticos en el nivel nacional de dicho Estado». En el supuesto de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, estas deben: bien «contar con al menos 5.000 miembros jóvenes en diez Estados europeos, y bajo ninguna circunstancia tener menos de 300 miembros jóvenes en ninguno de esos diez Estados»; o bien «contar con una recomendación justificada (*justified recommendation*) de la Secretaría General y de la Junta de Administración o del Órgano Consultivo para las Solicitudes de Admisión, que asesora a dicha Junta sobre las solicitudes de adhesión de nuevos miembros».

Los miembros observadores deben cumplimentar, además de los generales que se han señalado anteriormente, los siguientes criterios específicos: en el caso de los Consejos Nacionales de la

Juventud: 1) «ser el órgano nacional de coordinación de las organizaciones no gubernamentales de juventud de un Estado europeo»; y 2) «estar abierto a todas las organizaciones juveniles democráticas en el nivel nacional». En el supuesto de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, estas deben: bien «contar con al menos 3.000 miembros jóvenes en seis Estados europeos, y bajo ninguna circunstancia tener menos de 100 miembros jóvenes en ninguno de esos seis Estados»; o bien «contar con una recomendación justificada (*justified recommendation*) de la Secretaría General y de la Junta de Administración o del Órgano Consultivo para las Solicitudes de Admisión, que asesora a dicha Junta sobre las solicitudes de adhesión de nuevos miembros».

Los derechos de cada categoría de miembros dentro del Foro Europeo de la Juventud son específicos. Los miembros de pleno derecho disponen de los siguientes derechos esenciales: 1) el derecho de voto, teniendo en cuenta que cada miembro de pleno derecho tiene atribuido un voto, salvo en el caso de que un Estado cuente con una representación de más de un Consejo Nacional de la Juventud (como son los casos belga y español), que, en todo caso, solo podrán tener un voto para toda la representación del conjunto del Estado (que será expresado –y tal y como se verá con posterioridad para el supuesto español– según las Reglas de Procedimiento del Foro); 2) el derecho a estar presente y a expresar su postura ante la Asamblea General y ante el Consejo de Miembros; y 3) el derecho a presentar candidatos a todos los órganos estatutarios y a todas las estructuras de trabajo del Foro, así como a las estructuras y delegaciones externas. Por su parte, los miembros candidatos cuentan con los siguientes derechos básicos: 1) el derecho a estar presente y a expresar su postura ante la Asamblea General y ante el Consejo de Miembros; y 2) el derecho a presentar candidatos a todas las estructuras de trabajo

del Foro. En fin, los miembros observadores cuentan con los siguientes derechos: 1) el derecho a estar presente y a expresar su postura ante la Asamblea General y ante el Consejo de Miembros; y 2) el derecho a presentar candidatos a todas las estructuras de trabajo no permanentes del Foro.

Todos los miembros del Foro tienen, además, una serie de deberes, entre los cuales se encuentra (además del pago en plazo de la correspondiente asignación económica por su pertenencia al Foro, y de su participación activa en sus encuentros y en sus órganos estatutarios y estructuras de trabajo) la obligación de cumplimentar de manera permanente todos los criterios (generales y específicos, según, en este último caso, la categoría de miembro) establecidos estatutariamente para la pertenencia al Foro, y que ya se han señalado con anterioridad. Esta obligación se complementa con el deber de informar por escrito a la Secretaría General del Foro Europeo de cualesquiera cambios relevantes para el estatus de pertenencia al mismo de cada miembro (tales como, por ejemplo, las variaciones en sus Estatutos rectores o en su situación legal). Ante estas notificaciones de cambios, la Secretaría General informará a la Junta de Administración, que podrá reenviar el asunto a la Asamblea General o al Consejo de Miembros.

e.4) Aunque los miembros del Foro adquieren su estatus de pertenencia por un período de tiempo ilimitado, sin embargo, el fin de la pertenencia al Foro, la suspensión de derechos o la revisión del estatus de uno de sus miembros podrá ser acordada por el órgano competente del Foro cuando dicho miembro no cumpla con los criterios necesarios para pertenecer al mismo o no cumpla con sus obligaciones estatutarias, teniendo las decisiones tomadas a este respecto un efecto inmediato. En el supuesto de que se expulse a un miembro del Foro, dicho exmiembro solo podrá volver a pertenecer al Foro una vez completado el largo y

complejo procedimiento establecido a tal efecto en sus Estatutos, debiendo, en todo caso, cumplir con todos los criterios generales y específicos para poder ser miembro del Foro, y siendo, de lo contrario, rechazada la candidatura de manera radical y absoluta.

f) Los órganos del Foro Europeo se caracterizan porque están conformados por jóvenes, que, a través de dichos órganos, se autogestionan.

El Foro está dirigido por los siguientes órganos estatutarios: 1) la Asamblea General, que es el máximo órgano decisorio del organismo, estando compuesta por representantes de todos los miembros. La Asamblea General está conformada por dos grupos (uno, constituido por los Consejos Nacionales de la Juventud; y otro, constituido por las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud), que tienen el mismo número de votos. Entre las funciones de este órgano están la adopción de la guía política y del plan de trabajo del Foro, la aceptación de nuevos miembros o la elección del Presidente del Foro, de los dos Vicepresidentes y de los otros ocho miembros restantes de la Junta de Administración; 2) el Consejo de Miembros está compuesto por un delegado de cada miembro, contando entre sus funciones con la relativa a la definición de las políticas y la dirección del Foro en el marco de la guía establecida por la Asamblea General. Este órgano está conformado (al igual que la Asamblea General) por dos grupos con el mismo número de votos; 3) la Junta de Administración (*Board*) está compuesta por once miembros con un mandato de dos años (con posibilidad de una reelección por igual período), nombrados por los miembros de pleno derecho con derecho a voto, y que son: un Presidente, nombrado entre los miembros representantes tanto de los Consejos Nacionales de la Juventud como de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud; dos Vicepresidentes, nombrados cada uno en representación de uno de los dos citados grupos; y

ocho vocales, cuatro en representación de un grupo y otros cuatro en representación del otro. Entre sus funciones se encuentran: la definición de la estrategia general del Foro de acuerdo con su misión organizacional, el desarrollo del plan de trabajo y de la guía política acordados por la Asamblea General y las políticas determinadas por el Consejo de Miembros, el aseguramiento de la representación externa, o el mantenimiento del contacto con y entre los miembros del Foro; 4) la Comisión de Control Financiero; 5) la Secretaría General; y 6) el Órgano Consultivo para las Solicitudes de Admisión.

Además de los órganos estatutarios, el Foro puede contar con estructuras de trabajo no permanentes, previo acuerdo de la Junta de Administración.

g) La participación española en el Foro Europeo de la Juventud, como ya se ha indicado con anterioridad, se ha venido materializando desde su creación en 1996 a través de dos Consejos de la Juventud: el Consejo de la Juventud de España (CJE) y el *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya* (CNJC).

La explicación de esta peculiaridad en la composición del Foro Europeo de la Juventud, donde rige la regla general de que cada Estado europeo está representado por un único Consejo de la Juventud, es en el caso español, sin duda ninguna, de naturaleza histórica. El Consejo de la Juventud catalán fue creado en el año 1979, esto es, unos años antes de que viese la luz el Consejo de la Juventud de España a mediados de la década de los ochenta del pasado siglo. Desde su nacimiento tuvo importantes relaciones con las dos plataformas que, en cuanto precedentes del actual Foro Europeo de la Juventud, agrupaban a los Consejos Nacionales de la Juventud de los Estados miembros de las entonces Comunidades Europeas, esto es, el Consejo Europeo de Consejos Nacionales de la Juventud y el Foro de la Juventud de las Comunidades Europeas. Estas relaciones fructificaron con su incorporación

como miembro de pleno derecho de ambas organizaciones, espacio que compartía (con ciertas especificidades) con el Consejo de la Juventud de España, que desde su creación se había incorporado a ambas organizaciones, así como al Buró Europeo de Coordinación de Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, en un proceso prácticamente paralelo a la integración de España en las entonces Comunidades Europeas, que, como es sabido, se hizo efectiva el 1 de enero de 1986.

Esta situación estuvo en la base de que en el momento de sustitución de las citadas organizaciones internacionales de juventud en el año 1996 por el Foro Europeo de la Juventud se aceptase, con la aquiescencia del Consejo de la Juventud de España, la integración del Consejo de la Juventud catalán en la nueva organización juvenil europea. Esta circunstancia fue posible jurídicamente porque en los Estatutos del Foro se estableció, junto a la regla general de que cada Estado europeo debería estar representado por un único Consejo Nacional de la Juventud, la posibilidad de que hubiese más de uno de estos Consejos representando a un Estado cuando existiesen razones culturales, políticas o históricas que así lo aconsejasen y fuese acordado por la Asamblea General con una mayoría de dos tercios de los votos.

En todo caso, la aceptación del Consejo de la Juventud catalán como miembro de pleno derecho del Foro no conlleva aparejado el reconocimiento de los mismos derechos que los de los restantes Consejos Nacionales de la Juventud miembros de pleno derecho, incluido el Consejo de la Juventud de España. En efecto, estos últimos tienen todos los derechos reconocidos estatutariamente para esta categoría de miembros, esto es, el derecho de voto, el derecho a estar presentes y a hablar en la Asamblea General y en el Consejo de Miembros, y el derecho a presentar candidatos para todos los órganos estatutarios y estructuras de trabajo del Foro, así como para las estructuras externas y delegaciones del mismo

[art. 3.3.A) de los Estatutos]. Por el contrario, los derechos son más limitados para el caso del *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*, que no tiene reconocido el derecho de voto ni en la Asamblea General ni en el Consejo de Miembros, pero sí el resto de los derechos, es decir, el derecho de voto en los grupos de trabajo, el derecho a estar presente y a hablar en la Asamblea General y en el Consejo de Miembros, y el derecho a presentar candidatos para todos los órganos estatutarios y estructuras de trabajo del Foro, así como para las estructuras externas y delegaciones del mismo.

La actual falta de reconocimiento del derecho de voto del Consejo de la Juventud catalán es acorde con las vigentes Normas de Procedimiento del Foro aprobadas en noviembre de 2010, que, en lo que aquí interesa, establecen que: «Cuando existan varios Consejos Nacionales de la Juventud de un mismo país, los diferentes Consejos Nacionales de ese país solo tendrán un voto, que pertenecerá al Consejo Nacional de la Juventud que represente a la Parte Contratante del Convenio Cultural [del Consejo de Europa de 1954]» (Regla A.2.2). La eventual salida del Consejo de la Juventud de España dejaría el espacio libre para que el Consejo catalán adquiriese todos los derechos estatutarios correspondientes a un miembro de pleno derecho del Foro (incluyendo el derecho de voto en la Asamblea General y en el Consejo de Miembros), al cumplirse en un sentido estricto la regla de que cada Estado estará representado por un Consejo.

3. LAS GRAVES CONSECUENCIAS DE LA DESAPARICIÓN DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA SOBRE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL DE NUESTRO PAÍS EN EUROPA

Las consecuencias de la desaparición del Consejo de la Juventud de España o la de su transformación en una entidad carente

de personalidad jurídica, independencia funcional, autonomía, representatividad juvenil o capacidad de autogestión por los jóvenes, no son una mera hipótesis que pueda derivarse de la lectura de los Estatutos del Foro Europeo de la Juventud, sino que han sido expresadas bien a las claras por una voz más que autorizada, la de quien era su Secretario General (Giuseppe Porcaro) a comienzos del verano del año 2013, a través de una carta fechada en Bruselas el 27 de junio de ese año, esto es, inmediatamente después de haberse hecho públicas las conclusiones del Informe CORA propugnando expresamente la desaparición del Consejo de la Juventud de España.

En esta declaración, el Foro Europeo de la Juventud, mediante la voz de su Secretario General, muestra, en primer lugar, «su máxima preocupación por la futura continuidad, la independencia y la precaria situación en la que se encuentra el Consejo de la Juventud de España (CJE) a raíz de la reciente decisión del Gobierno de España relacionada con el apoyo de este al CJE».

En segundo lugar, Giuseppe Porcaro destaca el importantísimo papel desempeñado por el Consejo de la Juventud de España en la defensa de los intereses y de los derechos de los jóvenes, en particular de los españoles, en Europa. Subraya, en este sentido, que el Consejo hispano «ha desarrollado un papel crucial en la promoción de la voz de la juventud española en Europa y en el mundo, ha estado en la vanguardia de la defensa de los derechos juveniles y la igualdad, ha impulsado y alimentado un importante nexo de unión entre las personas jóvenes de Europa y Latinoamérica, y ha contribuido a empoderar a millones de jóvenes en su desarrollo como personas autónomas así como en su ciudadanía activa». Tras estas reflexiones, la conclusión a la que llega el Secretario General del Foro es meridianamente clara: la privación al Consejo de la Juventud de España por parte del Gobierno español «de su legítimo papel para continuar desarrollando esta misión

supondría para España un retroceso de más de 40 años en el trabajo en materia de juventud en Europa».

En tercer lugar, el Foro Europeo de la Juventud manifiesta su «firme esperanza» con respecto a que «el gobierno español reconsidere su decisión» de hacer desaparecer el CJE o de transformar su naturaleza jurídica, «ya que representa una amenaza grave e inmediata a la capacidad del CJE para seguir siendo miembro del Foro Europeo de la Juventud». Recuerda el Secretario General Porcaro, a este respecto, que todos los miembros del Foro Europeo de la Juventud deben cumplir, según los Estatutos de esta organización internacional no gubernamental, una serie de requisitos generales, que relaciona en su misiva: «a) aceptar los objetivos del Foro y trabajar para su consecución»; «b) ser una organización no gubernamental y sin ánimo de lucro»; «c) tener fines y estructuras democráticas y aceptar los principios de la Convención Europea de Derechos Humanos»; «d) reconocer y aceptar plenamente los Estatutos del Foro»; «e) trabajar con jóvenes y tener un órgano propio para la toma de decisiones»; y «f) no estar sujeto a la dirección de ninguna autoridad externa en la toma de decisiones» (art. 3.1.3). Tras este recordatorio, concluye Porcaro que: «La propuesta del Gobierno español de integrar el CJE como un órgano consultivo en el marco del Instituto de la Juventud de España (INJUVE) chocaría claramente con determinados requisitos fundamentales (independencia, dirección llevada a cabo por jóvenes y organización no gubernamental)», lo que «pondría en tela de juicio, por tanto, la capacidad del CJE para seguir siendo miembro de nuestra plataforma».

Y, en cuarto lugar, destaca la Carta de Giuseppe Porcaro que, si «el CJE dejara de existir en su actual forma jurídica, la entidad perdería automáticamente su estatus como miembro del Foro Europeo (según el artículo 3.6.6). Así, para volver a conseguir una condición de miembro de pleno derecho, la nueva organiza-

ción tendría que iniciar un proceso complejo de solicitud, esto es, solicitar la adhesión como candidata, el mantenimiento de su calidad de candidato durante un mínimo de dos años y, finalmente, solicitar la adhesión plena. Este período conllevaría un período mínimo de tres años en completarse».

A la luz de esta declaración institucional pueden extraerse estas dos consecuencias inmediatas de una eventual desaparición, o de una absoluta transformación de la naturaleza y del funcionamiento, del Consejo de la Juventud de España en su relación con el Foro Europeo de la Juventud:

- a) España tendría el dudosísimo honor de ser el único Estado de la Unión Europea (junto con el caso particular de Hungría), y el único importante del Consejo de Europa, que carecería de un Consejo Nacional de la Juventud que representase a todos los jóvenes españoles dentro de nuestro país y ante las organizaciones internacionales de la juventud, y, muy en particular, ante el Foro Europeo de la Juventud, al no respetar los principios mínimos que sobre la naturaleza jurídica y el funcionamiento de este tipo de Consejos vienen exigidos por los Estatutos del Foro, y que, recordemos, en palabras del entonces Secretario General de esta organización internacional, son, al menos, los siguientes: «independencia, dirección llevada a cabo por jóvenes y organización no gubernamental».
- b) Es cierto que, de materializarse las previsiones del Informe CORA, el Foro Europeo de la Juventud contaría con un miembro español de pleno derecho, con la plenitud de derechos correspondientes a esta categoría de miembros, el *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*, que, realmente, no pretende representar a toda la juventud del Estado, sino tan solo a una parte del mismo. En otras palabras, el funcionamiento de este Consejo autonómico de la Juventud está pensado y

orientado para representar al colectivo juvenil catalán. Y ello, en un momento en el que un sector muy importante de la sociedad catalana quiere caminar de manera indubitada hacia la independencia, siendo precisamente el movimiento juvenil catalán uno de sus grandes arietes. En definitiva, si con la desaparición del Consejo de la Juventud de España la representación de la juventud catalana en Europa estaría asegurada, aunque no la del resto de la juventud de España, puede concluirse, no obstante, de una manera más general, que la voz de una Comunidad Autónoma española (Cataluña) estaría garantizada, pero no la del conjunto del Estado, con los efectos empobrecedores y perversos que esta situación tendría para la imagen exterior de España, cuanto menos ante un amplio sector de la sociedad europea, el juvenil, que está llamado a gobernar Europa en muy pocos años.

CAPÍTULO V

LA DESAPARICIÓN DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA SUPONDRÍA LA ABSOLUTA PÉRDIDA DE INFLUENCIA DEL SECTOR JUVENIL ESPAÑOL EN IBEROAMÉRICA

Debe recordarse, por último, que a nivel internacional regional existen organizaciones equivalentes al Foro Europeo de la Juventud, que reagrupan a, al menos, los Consejos Nacionales de la Juventud de su área geográfica o cultural de influencia. Así, por ejemplo, en América del Sur está presente el Espacio Iberoamericano de la Juventud; en Asia, la *Asian Students Association* y el *Asian Youth Council*; en África, la *African Youth Network* y el *Pan-African Youth Movement*; en los países árabes, la *Arab Youth Union*; en el área del Caribe, la *Caribbean Federation of Youth*; o en la zona del Pacífico, el *Pacific Youth Council*. Aunque es cierto que a nivel internacional general no existe una organización equivalente con un verdadero nivel de representación, sí que existe, al menos, un espacio básico de coordinación de las anteriores plataformas continentales de ámbito regional de participación juvenil, conocido como Comité de Coordinación de Cooperación Global.

De todas las organizaciones internacionales de juventud reseñadas destaca muy significativamente una, en lo que aquí interesa, por su relación privilegiada con el Consejo de la Juventud de España. Nos referimos, claro está, al Espacio Iberoamericano de la Juventud. Esta organización juvenil internacional de carácter no gubernamental y carente de fines de lucro está conformada por Consejos Nacionales de la Juventud de diversos Estados iberoamericanos, así como por redes, plataformas y organizaciones juveniles que trabajan en este área geográfica y cultural, con la misión de «promover la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo social, educativo, económico, cultural y político de sus comunidades, países y en último término de la Comunidad Iberoamericana de Naciones».

Esta organización internacional juvenil iberoamericana, en la que el Consejo de la Juventud de España goza de una destacada posición, surgió de una iniciativa conjunta de organizaciones, instituciones y redes juveniles iberoamericanas durante el IV Encuentro de Plataformas Asociativas de Juventud que tuvo lugar en diciembre de 2007, en Cartagena de Indias (Colombia), naciendo en Gijón, ciudad esta del norte de España donde se celebró su Asamblea Constituyente en septiembre de 2008.

Desde su nacimiento, el Espacio Iberoamericano de la Juventud ha contado con el reconocimiento y el apoyo institucional del más alto nivel «como un interlocutor válido y portavoz de la juventud ante los distintos organismos gubernamentales e intergubernamentales, en el sector público y privado, y ante la sociedad civil en su conjunto, con el objeto de canalizar las demandas, propuestas y necesidades que afectan a la juventud iberoamericana».

En este sentido, la Declaración de San Salvador, suscrita en esta ciudad el 31 de octubre de 2008 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintidós países miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, con ocasión de la XVIII Cumbre Ibe-

roamericana, acordó: «Promover una mayor participación política y democrática de la juventud mediante el apoyo a las organizaciones, asociaciones y redes juveniles de Iberoamérica y al recientemente creado Espacio Iberoamericano de la Juventud, teniendo en cuenta su plena autonomía». Este apoyo institucional explícito al nuevo foro internacional juvenil fue reiterado pocos meses más tarde en la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministros y Responsables de Juventud, reunida en Santiago de Chile, en enero 2009, y en cuya Declaración Final consta el siguiente acuerdo: «Saludar y apoyar al Espacio Iberoamericano de Juventud (EIJ) como instancia de interlocución y diálogo con la sociedad civil joven de la Región».

En definitiva, la desaparición del Consejo de la Juventud de España conllevaría indefectiblemente la pérdida de influencia del sector juvenil de nuestro país (y, por tanto, y en definitiva, del conjunto del Estado) también en la región iberoamericana; una influencia que se ha materializado en tiempos recientes gracias a la privilegiada pertenencia del Consejo hispano al Espacio Iberoamericano de la Juventud, organización internacional juvenil esta de la que el Consejo de la Juventud español es miembro fundador, y que está expresamente apoyada en su tarea de promoción de la juventud en esta región cultural y geográfica por todos los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, y entre ellos, debe recordarse y subrayarse, también por el Jefe del Estado y por el Jefe del Gobierno del Reino de España.

CAPÍTULO VI

LA PROPUESTA DE SUPRESIÓN DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA INCURRE EN ARBITRARIEDAD (9.3 CE): LA FINALIDAD REALMENTE PERSEGUIDA CARECE DEL EXIGIBLE RESPALDO CONSTITUCIONAL Y ADOLECE DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

El Tribunal Constitucional ha declarado que se incurre en arbitrariedad, entre otras muchas formulaciones, no solo cuando no existen razones, o razones objetivas o admisibles en Derecho, sino también cuando se está en presencia del «capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales» (STC de 4 de julio de 1991), de una contradicción (de la norma en el propio sistema en que se integra, o de la regulación con la propia institución que se pretende regular, por citar los supuestos de las SsTC de 23 de marzo de 1988 y de 29 de julio de 1986, respectivamente), y de forma específicamente

relevante a nuestros efectos cuando los medios empleados no se compadecen con los fines que se dicen perseguir (STC de 11 de junio de 1987) o cuando esa falta de proporción o adecuación «implica un sacrificio excesivo o innecesario de derechos que la Constitución garantiza» (así, en las SsTC de 23 de mayo de 1985, de 11 de junio de 1987, de 29 de noviembre de 1988 y de 22 de abril de 1993).

El plano de análisis que se suscita atiende a la justificación de la medida propuesta de una eventual supresión del Consejo de la Juventud de España (que, como ya se ha indicado, deberá incorporarse en una norma con rango de ley, en la que puede suponerse que se manejarán los mismos argumentos que han sido empleados en el Informe CORA para fundamentar la propuesta que nos ocupa). Precisamente porque la interdicción constitucional de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos (incluido el Poder Legislativo) impone que todas las decisiones, medidas o regulaciones que adopten se funden en razones o motivos racionales, razonables, fundados y adecuados a la finalidad realmente perseguida, que solo puede ser de interés público digno de protección y tutela constitucional, en términos de adecuación o proporcionalidad, y siempre con pleno respeto a las determinaciones constitucionales. Que la medida se incorpore en una norma con rango de ley no blindará a la misma del correspondiente control jurídico-constitucional, ya que la forma de ley ni impide su control ni —empleamos el concepto en su acepción coloquial— santifica jurídicamente su contenido, sea cual fuere. La juridificación del Poder que incorpora la Constitución imposibilita la existencia de zonas, o tipos de decisiones, inmunes al control constitucional (con independencia de quién sea el poder público encargado de asumir el ejercicio de dicho control), sea cual fuere el tipo o la clase de formato en la que tales decisiones se incorporen.

Si, como es generalmente aceptado (resulta aquí obligada la referencia al riguroso trabajo de T. R. Fernández Rodríguez, *De*

la arbitrariedad del Legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional, Civitas, Madrid, 1998), las decisiones que adoptan los poderes públicos, y, en particular, el Legislador, deben fundarse en razones objetivas y admisibles en Derecho, resulta imprescindible, para determinar la validez constitucional de la citada propuesta, determinar tanto las razones (no solo formales, sino reales) que se han empleado como la adecuación de las mismas a la finalidad o resultado perseguido.

La prevista medida de supresión del Consejo de la Juventud de España se presenta en el mundo del Derecho, en nuestro criterio, como desprovista de razones objetivas y admisibles en Derecho, para fundamentarla, y además las empleadas reflejan una falta de proporción o adecuación que «implica un sacrificio excesivo o innecesario de derechos que la Constitución garantiza».

2. LA FUNDAMENTACIÓN INVOCADA PARA ADOPTAR LA MEDIDA QUE SE EMPLEA EN EL INFORME CORA

A) En general

El Informe que rindió la Comisión designada para analizar la Reforma de la Administración (la famosa CORA) propuso, como ya se ha anticipado, la supresión del Consejo de la Juventud de España, de forma que previsiblemente se iniciará en un futuro más o menos próximo la tramitación del correspondiente procedimiento legislativo tendente a modificar o a derogar la vigente Ley reguladora del citado Consejo¹³. Como ya hemos anticipado,

¹³ Ya hemos indicado con anterioridad que nuestro Poder Legislativo (a pesar de que el Grupo Político que sustentaba al Gobierno de la Nación –esto es, el Partido Popular– contaba con una mayoría absoluta tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado) no se decidió a aprobar la supresión del Consejo de la Juventud de España, aunque sí se previó su cambio de naturaleza

es imprescindible constitucionalmente que la decisión, incluida en una norma con rango de ley, encuentre la adecuada motivación o justificación. Como el esfuerzo realizado por la Comisión para elaborar el Informe refleja todos los análisis, razones y argumentaciones empleados para fundar la propuesta realizada, y es previsible que el material allí incorporado sea el que se emplee en el procedimiento legislativo citado, parece razonable analizarlo, para valorar, conforme a los cánones constitucionales, si constituye una fundamentación objetiva y adecuada de la medida o si, por el contrario, la misma carece de la exigible justificación, que pudiese determinar que la medida propuesta incurriese en arbitrariedad, proscrita constitucionalmente. Describimos seguidamente, en consecuencia, los motivos y consideraciones que contiene el Informe en lo que afecta a la medida objeto del presente estudio, para ulteriormente efectuar el análisis y valoración de los mismos.

B) Las consideraciones recogidas en el resumen ejecutivo del Informe

Siguiendo un método de presentación de los trabajos generalmente empleado en los sistemas anglosajones, el Informe CORA

jurídica mediante la adopción de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

A pesar del que esta norma legal prevé la configuración del Consejo de la Juventud de España como «una entidad corporativa de base privada», lo cierto es que, a día de hoy (esto es, más de tres años después de la entrada en vigor de la referida Ley de racionalización), dicho ente sigue teniendo naturaleza de organismo público, habiendo fracasado todos los ensayos gubernamentales para poner en marcha de manera efectiva la nueva corporación Consejo de la Juventud de España.

Un estudio tanto del contenido de la regulación del Consejo de la Juventud de España por la Ley 15/2014 como de los fracasados ensayos gubernamentales para hacer factible esa nueva andadura prevista puede encontrarse en el segundo volumen de esta colección editorial.

se inicia anticipando al lector una suerte de «resumen ejecutivo» en el que se condensan los principales extremos del contenido del trabajo.

Comienza, en efecto, avanzando las premisas que determinaron la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (como se refleja en su p. 11, una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas modernas, transparentes y ágiles; necesita un sector público libre de solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios; volcado al servicio de ciudadanos y empresas, y equiparable a los sistemas más eficaces de nuestro entorno), y reflejando el planteamiento del que partió esta Comisión (la CORA ha situado la materia «Racionalización de la Administración institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado» «como uno de los ejes fundamentales de la reforma»), detallando (pp. 16-17) los desarrollos de tal eje fundamental: por un lado, se propone la aprobación de una nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas¹⁴, «para

¹⁴ Dos años después de la rendición del Informe CORA vieron la luz dos de las leyes troncales del Derecho Administrativo español: por un lado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y, por otro, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

A través de la reforma operada por estas dos leyes, al menos al decir del propio Poder Legislativo estatal, se persigue efectuar una nueva regulación de las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones Públicas.

a) Las relaciones *ad extra* entre las Administraciones y los ciudadanos pretenden regularse en un cuerpo normativo único constituido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta norma legal regula la actividad administrativa ligada a: 1) la elaboración de los actos administrativos; 2) la potestad reglamentaria; y 3) la iniciativa legislativa.

b) Las relaciones *ad intra* de la Administración (esto es, «internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado») se regulan en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

dotar de la máxima claridad y coherencia al marco normativo que regula la organización del sector público en España», y «con el fin de disponer de un texto completo y codificado de la organización administrativa». Se enfatiza que la nueva regulación debe contemplar la necesidad de condicionar la creación de cualquier nuevo organismo o entidad pública a la justificación estricta de las razones que lo motivan, en la que se valore la existencia de posibles duplicidades, y los medios humanos, materiales y financieros de que va a disponer para desempeñar la función, lo que será evaluado periódicamente, de forma que, en caso de no subsistir las razones o los recursos que fundamentaron la constitución de la entidad, se procederá a su extinción. Por otro lado, se especifica que la Comisión ha analizado todos los entes y organismos públicos existentes en la Administración General del Estado, «valorando si se cumplen los criterios que deberían justificar su existencia individualizada de entidades dotadas de personalidad jurídica propia y por lo tanto dotadas de autonomía para la realización de la actividad que tienen encomendadas».

Como resultado de este análisis, se plantean diversas medidas en el ámbito de la Administración General del Estado, que comprenden la supresión de organismos autónomos, entidades mancomunadas, mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, consorcios y fundaciones; la fusión de organismos autónomos; la asunción de funciones y medios de un Centro directivo por un organismo autónomo; la supresión de la consideración de una fundación como fundación pública; el cambio del Ministerio de adscripción de una fundación; la conversión de una fundación en un organismo autónomo; la extinción de diversas sociedades mercantiles, y la integración de los servicios comunes de diversos organismos autónomos y agencias estatales¹⁵.

¹⁵ El resumen ejecutivo del Informe CORA cuantifica numéricamente las medidas propuestas en los términos siguientes: «Plantea en su Informe un total

La primera de las medidas propuestas constituye el objeto del presente estudio: «Organismos autónomos que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial correspondiente, que asume las funciones que tienen atribuidas: Cría Caballar de las Fuerzas Armadas y Consejo de la Juventud de España».

No obstante, existen propuestas de diferente contenido. Así, por ejemplo, se contempla, por un lado, el supuesto de un «organismo autónomo que asume las funciones y medios de un Centro directivo adscrito hasta el momento a la organización ministerial: Instituto de la Mujer, que asume las funciones de la Dirección General de Igualdad de Oportunidades»; o, por otro, el caso de una «fundación que se convertiría en organismo público para hacer efectiva la participación e integración de los medios disponibles que las CC.AA. tienen en la misma materia: Fundación Agencia Nacional de la Calidad y la Acreditación (ANECA)».

Es preciso destacar que una de las grandes categorías de justificaciones y finalidades que señorean el análisis efectuado y las propuestas formuladas son las de naturaleza económica, tendentes a la contención del gasto público y al ahorro en la disposición de los presupuestos públicos. Está explicado con claridad en el propio resumen ejecutivo (p. 31):

«El conjunto de todas las medidas descritas en los apartados anteriores representan la reforma estructural de las Administraciones

de 217 propuestas de medidas de las que 139 afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado (AGE). De estas 217 medidas, 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración Pública; 118 tienden a eliminar duplicidades con las CC.AA. y dentro del Estado; 42 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 38 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración Institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales».

Públicas abordada por el Gobierno de la Nación desde el inicio de la legislatura, y supondrá que, acumuladamente, en los cuatro años de gobierno, el sector público habrá dejado de gastar 37.620 millones de euros. Al final de este período, con la total implantación de las reformas, las Administraciones estarán ahorrando 17.534 millones de euros anuales con respecto a lo gastado en 2011.

Las medidas de racionalización administrativa, supresión de organismos y estructuras, eliminación de duplicidades y mejora de la gestión de medios y servicios recogidas en el Informe de la CORA comportan unos ahorros acumulados totales de 6.440 millones de euros en los tres años de su implantación para las AA.PP., a los que se sumarían los generados por las medidas ya cuantificadas en materia de empleo público. Y, cuando se produzca la total efectividad de las reformas, unos ahorros para ciudadanos y empresas de 16.295 millones de euros.

Es preciso tener en cuenta que, para algunas de las medidas estructurales más relevantes, consideradas tanto en este Informe como en aquellas que han sido ya puestas en marcha o están en vías de aprobación, no ha podido determinarse *a priori* su impacto económico, por lo que estos valores deben tomarse como extraordinariamente prudentes.

Las cifras de los párrafos anteriores no recogen la importante reducción del gasto público como consecuencia de reformas estructurales que las CC.AA. y las EE.LL. han incluido en sus respectivos Planes de Ajuste, a los que se ha hecho alusión en anteriores apartados de este resumen y que son parte fundamental del esfuerzo realizado en el conjunto del Estado».

C) Los argumentos empleados en el cuerpo del Informe: la eficacia y la eficiencia en la actuación administrativa, la competitividad, la confianza del público en las instituciones, la contención del gasto público y el ahorro presupuestario

La tarea que ha asumido la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas ha sido, sin duda, de gran envergadura,

ya que se proyectaba sobre una materia tan compleja como la reordenación de la Administración, en particular de la estatal, en la que se entremezclan muy diferentes aspectos. En un elogiado esfuerzo de claridad, la Comisión se esforzó por explicar con concisión las razones de la reforma (pueden encontrarse las referencias que seguidamente se destacan en la p. 35 del Informe) que comprenden diferentes perspectivas: ha indicado, en efecto, que la Administración debe adaptarse a las demandas de la sociedad del siglo XXI y debe ser competitiva; además, «condiciona el crecimiento económico al constituir un marco estable que permite el desarrollo del sector privado»; y ha añadido que debe prestar los servicios que demandan los ciudadanos con la máxima eficiencia y calidad. Por ello, señala que el objetivo fundamental de las reformas es el de mejorar la eficiencia; aunque también se pretende «cambiar el enfoque de la Administración» («con innovaciones como la Administración electrónica no solo se persigue hacer lo mismo a través de Internet, sino también usar Internet para hacer cosas nuevas»).

En fin, la reforma de la Administración Pública debe encuadrarse dentro de los ejes de reformas estructurales y de consolidación fiscal. Se trata (se añade en la p. 40) de una reforma estructural, fundamental para el desarrollo económico, dado el papel de la Administración en la regulación de la economía y de la sociedad en general. Una Administración sostenible y moderna es una base fundamental para el buen funcionamiento de los mercados pero, más importante aún, es clave para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. La reforma de la Administración debe garantizar que los servicios públicos se prestan de la forma más eficiente y al menor coste posible: que se aprovechan todas las economías de escala, que no se producen duplicidades y que los procedimientos son simples y estandarizados.

Se trata, por tanto –añade–, de aumentar la productividad de la Administración Pública. En definitiva, de incrementar la pro-

ducción de servicios públicos por empleado, a través de una racionalización del gasto, reduciendo las partidas menos eficientes y eliminando las duplicidades. Es fundamental un análisis de la eficiencia del gasto público para detectar aquellas partidas y programas susceptibles de reducción sin que se resienta el nivel de servicios públicos. Por ello, con esta reforma se está llevando a cabo un análisis en profundidad de la gestión del gasto público proponiendo supresiones de órganos, eliminación de duplicidades, simplificación de procedimientos y, en conjunto, un mayor control de la utilización de los recursos.

En conclusión, destaca el Informe que todo ello se traducirá en mejoras de eficiencia y en una mayor calidad de los servicios públicos, pero también en importantes ahorros, que contribuirán a alcanzar los objetivos de consolidación fiscal.

No obstante lo indicado, otro de los ejes fundamentales en torno a los que se construye tanto la finalidad como el fundamento de las propuestas que se afrontan se basa en criterios económicos, como refleja expresamente el Informe, que parte de describir las medidas de reforma de la Administración previamente adoptadas por el Gobierno, cuya justificación inicial deriva igualmente de la disciplina presupuestaria y del ajuste de gastos e ingresos en todos los niveles de la Administración. Sentado lo cual, en el Informe se explica (p. 57) que las medidas de racionalización administrativa, la supresión de organismos y estructuras, la eliminación de duplicidades y la mejora de la gestión de medios y servicios que en él se contemplan comporta unos ahorros acumulados totales de 6.440 millones de euros en los tres años de su implantación para las Administraciones Públicas, a los que se sumarían los generados por las medidas ya cuantificadas en materia de empleo público. Y, cuando se produzca la total efectividad de las reformas, unos ahorros para ciudadanos y empresas de 16.295 millones de euros.

D) El método de trabajo empleado

Para realizar una tarea de análisis, evaluación y propuesta de reforma de tanta envergadura como la afrontada con carácter general por la Comisión ha sido preciso establecer un método de trabajo objetivo, que ha sido explicado detalladamente en el propio Informe CORA. La Subcomisión de Administración Institucional ha señalado (pp. 209 y siguientes) la existencia de varias fases sucesivas que han sido observadas y aplicadas.

El método de trabajo parte (primera fase) de la recogida de información sobre los entes del sector público: «la Subcomisión elaboró y remitió a los diferentes Ministerios, para su cumplimentación, dos tipos de fichas referidas a los 438 entes registrados: una, para completar los datos no incluidos en el Inventario (presupuesto de gastos, importe y origen de sus ingresos y número de empleados); y otra, en la que se solicitó de cada Ministerio una valoración crítica sobre la actividad de los entes adscritos referida a diferentes aspectos: régimen jurídico; adscripción y tutela, gestión económica y financiera, gestión de personal; contratación, gestión patrimonial, y planes de modificación proyectados o en marcha».

La segunda fase se centró en la realización de «un estudio descriptivo del régimen jurídico que regula cada uno de los diferentes tipos de entes, así como de su funcionamiento real y de las disfuncionalidades apreciadas en cada tipo».

La tercera fase consistió en el establecimiento de criterios para la valoración de la actividad de los entes del Sector Público. Explica el Informe que «a tal efecto se ha elaborado un documento para cada Ministerio», en el que se analiza cada ente a partir de 10 ítems o criterios:

1. El objeto y principales actividades que desarrolla.
2. El medio de adscripción al Ministerio y la posible coincidencia de su actividad con la de otros Centros directivos del Departamento.

3. El presupuesto de gastos en 2013 y su detalle por capítulos, comparándolo con un ejercicio anterior, para lo que se eligió el de 2006 en aras a poder conocer la evolución del ente en los últimos años.
4. El personal disponible en 2013, e igualmente su comparación con 2006.
5. La especialización del personal, considerando el número de empleados con titulación superior y media, así como su régimen funcional o laboral.
6. El presupuesto de ingresos en 2013 y su detalle por capítulos, diferenciando los generados por tasas y precios públicos, los ingresos patrimoniales, los procedentes de remanentes de tesorería y los aportados por subvención del Ministerio de adscripción o, en su caso, de fondos comunitarios.
7. El presupuesto de gastos dedicado a actividades externalizadas, con especial atención a los gastos destinados a «Trabajos y Estudios Técnicos» a cargo de empresas y medios ajenos.
8. Los efectos sociales y la repercusión social de la actividad de cada uno de los organismos, sin olvidar la presencia de otros Departamentos o Administraciones, así como de los intereses sociales, en los órganos colegiados de dirección del ente.
9. La existencia de medios periféricos, radicados en el territorio, que acerquen el servicio a los ciudadanos.
10. Las implicaciones de la actividad del ente en el cumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho comunitario, y, en especial, su correspondencia con las agencias comunitarias.

Tras ello, el Informe da cuenta de que se efectuaron reuniones bilaterales con los Departamentos ministeriales (cuarta fase) y se recibieron propuestas de los Ministerios, con revisión del capítulo descriptivo y de las conclusiones preliminares (quinta fase).

En este entorno, se formularon varias propuestas. En lo que afecta al objeto del presente estudio, una es la referida al «seguimiento y evaluación de los entes del Sector Público Estatal», que se construye en torno a dos «momentos»: por un lado, al de la creación de nuevos entes; y, por otro, al de la evaluación y seguimiento periódico de su actividad. Se pretende, como resulta evidente, evitar duplicidades, tanto en el momento de la creación como durante la vida de cada ente. Por ello, el Informe indica que en el procedimiento de creación de un organismo nuevo se exigirá que la propuesta supere un examen valorativo previo en el que se analizarán, entre otros, los aspectos que han de ser abordados en la Memoria que el Departamento proponente ha de elaborar y presentar como requisito imprescindible para la creación de nuevos entes. Recuerda para ello que la aplicación estricta del principio recogido en el art. 11.3 de la entonces vigente Ley 30/1992 requería un análisis riguroso de si el nuevo ente implica una duplicación de otro existente y, en caso de ser así, si se proponen las consiguientes modificaciones normativas, que eliminen o modifiquen la entidad preexistente, para evitar la duplicidad. Este examen, añade, deberá alcanzar a los órganos con competencias concurrentes en el mismo ámbito territorial, aunque pertenezcan a otras Administraciones Públicas, de modo que la propuesta de constitución del organismo deberá justificar su creación detallando las razones para desechar otras alternativas de utilización de entes ya existentes, atendiendo a los criterios de evaluación que concreta:

1. La identificación de las tareas que justifiquen una descentralización externa.
2. La justificación de la intervención pública en el área de actividad de que se trate.
3. Los objetivos a alcanzar con su creación, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar, con especificación

- de los marcos temporales correspondientes y de los proyectos asociados a cada una de las estrategias y sus plazos temporales.
4. Las consecuencias organizativas derivadas de su creación: el rango orgánico de sus órganos directivos y los recursos humanos necesarios. En especial, las previsiones máximas de plantilla de personal, el marco de actuación en gestión de recursos humanos y las retribuciones del personal, indicándose el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral.
 5. Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por lo que se refiere a la exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo.
 6. Las consecuencias económico-financieras y un plan de actuación que asegure la sostenibilidad de las funciones a desempeñar.
 7. La fijación de criterios de eficiencia e indicadores que permitan una posterior evaluación de costes y beneficios, incluidos los derivados del control, los efectos sobre la coordinación, el impacto en los recursos humanos, la eficacia y flexibilidad en la aplicación de las tareas contratadas, la eficiencia económica en la aplicación de las tareas, la simplificación de los procedimientos utilizados, la proximidad de la actividad contratada a los beneficiarios finales, etc.
 8. El procedimiento para la introducción de las modificaciones o adaptaciones anuales que, en su caso, procedan.

Por lo que se refiere a la segunda faceta, esto es, la referida al procedimiento de supervisión y evaluación de las estructuras existentes y de la actividad administrativa desarrollada, el Informe especifica que la misma «supondría una evaluación permanente, que conocería y valoraría la continuidad de un organismo, la actividad efectivamente realizada, su coste económico y sus efectos

y rentabilidad social, ya que el actual control de eficacia a cargo del Ministerio debe ser completado con una fiscalización periódica y externa que compruebe la subsistencia de las condiciones que justificaron la creación del organismo. Esta verificación podría hacerse efectiva trienal o quinquenalmente y tendría como efecto incluso la posible propuesta de disolución».

E) Las consideraciones efectuadas en el Informe con respecto al Consejo de la Juventud de España

Efectuadas las consideraciones que hemos tratado de resumir de forma sistemática, el Informe detiene su análisis en el sector público administrativo (pp. 219 y siguientes), que es donde se concentran las referencias al Consejo de la Juventud de España, y cuyo análisis es central para el desarrollo del presente estudio, porque es donde se concretan, en definitiva, las razones o motivos que justifican, de forma específica, la propuesta de supresión del Consejo.

Resulta necesario anticipar que para el análisis que afrontamos deben destacarse tanto las referencias que de forma expresa (la única, ciertamente, admisible en este tipo de evaluaciones, como la afrontada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas) se contienen en el Informe al Consejo de la Juventud de España, como los silencios u omisiones que, al analizar extremos o aspectos relevantes para la valoración o enjuiciamiento de la adecuación o no de los distintos entes del sector público que han sido evaluados por la Comisión, se producen en relación al Consejo, que constituyen igualmente criterios relevantes para el enjuiciamiento que nos ocupa.

Es preciso subrayar inicialmente que, a los efectos del Informe CORA, se considera al Consejo de la Juventud de España como uno de los «entes participativos» (en sus propios términos: «*Entes participativos*». En este caso nos encontramos con entes que requie-

ren de una participación social intensa para que su actividad sea eficaz. Sus relaciones jurídico-administrativas se dirigen a grupos sociales especiales o con algún tipo de cualificación. Serían los casos del Consejo Económico y Social (CES), FOGASA, MUFACE, o el Consejo de la Juventud»). Se trata de una constatación relevante, precisamente porque refleja una de las características que singularizan al Consejo, y de la que habría sido preciso extraer las consecuencias necesarias para realizar la evaluación que propuso el propio Informe, aunque realmente en su análisis se prescindió, totalmente, de aquélla.

Los razonamientos generales que se emplean en el Informe CORA para efectuar la evaluación de los entes instrumentales de la Administración estatal pueden sistematizarse de la siguiente forma (dejando al margen los referidos a la «coincidencia entre las actuaciones de organismos estatales y autonómicos», que no son del caso): «Como regla general, se estima que la gestión de un servicio público a través de un ente con personificación jurídica propia es considerada como una garantía de especialización técnica de su personal, autonomía organizativa, agilidad en la gestión y, en resumen, mayor eficacia; y ello a pesar de la reducción de personal que han experimentado la mayor parte de estos organismos en los últimos años. Sin embargo, esta forma de organización también puede conducir a abusos organizativos, a la defensa de intereses corporativos o del sector y, en definitiva, puede dar lugar a que las posibles ventajas se desvanezcan en la gestión diaria. Además, en otros casos, el servicio tiene tal coste que las presumibles ventajas se convierten en inconvenientes y obstáculos para la eficiencia. Con esta finalidad, se debe revisar el gasto de funcionamiento de estos organismos, pues el coste de la gestión administrativa interna de muchos de ellos es con frecuencia excesivo».

Dicho lo cual, como criterio general, se especifican los criterios de evaluación o enjuiciamiento de cada uno de los entes objeto

de análisis. En primer lugar, se atiende a la «creación de organismos y relaciones de tutela ministerial y control político». Se indica para ello que «la característica básica de los entes con personalidad jurídica propia es la autonomía organizativa y de gestión y, por lo tanto, su autonomía respecto del Departamento ministerial de tutela o con el que se relaciona por razón de su actividad. Pero esta autonomía es la otra cara de su adscripción a la que alude el art. 44.1 de la LOFAGE¹⁶ cuando recuerda que “los organismos públicos se ajustarán al principio de instrumentalidad respecto de los fines y objetivos que tengan específicamente asignados”. Además, es de especial importancia evitar que esta forma

¹⁶ Esta Ley ha sido expresamente eliminada de nuestro ordenamiento jurídico por la disposición derogatoria única, apartado c), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Esta última norma legal contiene la actual regulación de los organismos públicos estatales. Dentro de estas Administraciones Institucionales estatales se integran: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales [arts. 2 y 84.1 a) LRJSP]. Pues bien, el régimen jurídico general de los organismos públicos estatales se regula en los arts. 88 a 97 LRJSP, mientras que las especificidades de los organismos autónomos estatales, entre los que se sigue encontrando el Consejo de la Juventud de España, se contienen en los arts. 98 a 102 LRJSP.

El art. 98 de la vigente LRJSP, al establecer la definición de los organismos autónomos estatales, dispone:

«1. Los organismos autónomos son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de esta.

2. Los organismos autónomos dependen de la Administración General del Estado a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.

3. Con independencia de cuál sea su denominación, cuando un organismo público tenga la naturaleza jurídica de organismo autónomo deberá figurar en su denominación la indicación “organismo autónomo” o su abreviatura “O.A.”.

de gestión pueda dar lugar a duplicidad de actividades entre el ente autónomo y los centros directivos del Departamento tutelar. En consecuencia, es esencial valorar el grado de autonomía y la forma de ejercicio de la tutela en la toma de decisiones, para poder concluir si debe intensificarse el sometimiento al responsable del Gobierno, o aumentar la flexibilidad, como elemento que garantiza la propia finalidad y la justificación del ente. En este análisis, se han apreciado dos supuestos que ponen de relieve sendas situaciones de hecho significativas: el de los entes que de alguna manera están vinculados con más de un Departamento o con otros entes (sería el caso de los institutos investigadores sectoriales formalmente adscritos al *Ministerio de Economía y Competitividad*) y el de los entes que compatibilizan su actividad con la de la organización ministerial (como puede ser el caso del Instituto de la Mujer y la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades)».

El argumento se completa con una referencia añadida: «una buena prueba de la dualidad autonomía-tutela y de la dificultad para resolverla satisfactoriamente aparece en el art. 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que reconoce a las “*entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas*” capacidad “*para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines*”. Sin embargo, en el art. 20 impide que estas entidades puedan ejercer esta posibilidad respecto a la “*actividad de la Administración de la que dependan*”; aunque es cierto que exceptúa de esta prohibición a las “*entidades que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración*”». Finalmente, el Informe recoge una excepción a lo que viene indicando: «en este apartado ha de recordarse la existencia de una llamativa excepción, ya que junto a los entes y organismos ad-

critos y vinculados funcional y jerárquicamente con los diferentes Ministerios, existen organismos independientes, sobre los que no recae ninguna relación jerárquica con un Ministerio, limitando su relación con uno u otro a su encaje funcional o al simple papel de intermediación en sus relaciones con el Gobierno. Este sería el caso del Consejo Económico y Social, de la Agencia Española de Protección de Datos, del Consejo de Seguridad Nuclear o de los organismos reguladores. El principal efecto de esta independencia es una mayor autonomía para la elaboración de sus presupuestos, que se integran en los del Estado sin que el correspondiente Ministerio tenga especiales atribuciones en su tramitación, y una plena autonomía en la selección de su personal».

En segundo lugar, el análisis se detiene en los «presupuestos de gastos e ingresos» de los entes. Lo singular es que en el mismo no aparece referencia alguna al Consejo de la Juventud de España. Ni en el elenco de los «organismos cuya parte principal de los presupuestos se destina a gastos de personal y a la compra de bienes y servicios», ni en el de los organismos cuya parte principal de sus presupuestos se destinan a financiar subvenciones corrientes, ni en el de los organismos que principalmente destinan sus presupuestos a gastos de inversión. Tampoco se menciona entre los entes analizados por su capacidad para generar u obtener ingresos propios.

Sí existe una referencia al Consejo de la Juventud de España en el análisis de la «gestión económica y financiera». Es la siguiente: «*Organismos autónomos administrativos*. Según los artículos 149, 158 y 163 de la Ley 47/2003, estarán sujetos a función interventora, control financiero permanente y auditoría pública (incluidos en el Plan Anual de Auditoría). El total, que asciende a 36, están sujetos a los tres tipos de controles, salvo el Consejo de la Juventud, que no está sometido a fiscalización previa, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de enero de 1999, sobre

régimen de control económico-financiero aplicable por la Intervención General de la Administración del Estado a determinados organismos públicos».

También aparece una referencia al Consejo con motivo del análisis de la gestión de personal, que adquiere relevancia en el análisis, porque, según se indica en el Informe CORA, «un dato básico para valorar la actividad de estos organismos es el número de sus empleados públicos». En este contexto, y frente a los 16 organismos que cuentan con más de 1.000 empleados, el Consejo se integra en los 15 organismos que cuentan con menos de 100 empleados, fijándose su número en 65.

En fin, ya no aparecen más referencias al Consejo de la Juventud de España en el Informe CORA: ni en el análisis sobre la gestión patrimonial, ni en las propuestas concretas que se efectúan.

Con todo ello, la formulación de la concreta propuesta de supresión es clara: la Subcomisión de Administración Institucional ha analizado todos los entes y organismos públicos existentes, valorando los criterios que se han expuesto en los apartados anteriores y que deberían justificar la existencia individualizada de entidades dotadas de personalidad jurídica propia y, por lo tanto, dotadas de autonomía para la realización de las actividades que tienen encomendadas. Como resultado de este análisis, además de las propuestas de reordenación que figuran en los apartados anteriores, se formulan en el Informe diferentes propuestas. Pues bien, la primera de ellas es la que afecta al objeto del presente estudio:

«Organismos autónomos que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial correspondiente, que asume las funciones que tienen atribuidos:

- Cría Caballar de las Fuerzas Armadas.
- Consejo de la Juventud de España».

F) El análisis concreto y desde distintas perspectivas como método para la específica determinación del futuro de cada ente objeto de evaluación

Todas las previsiones y argumentos empleados por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en su Informe reflejan los criterios de carácter general y abstracto que deben emplearse para culminar el proceso iniciado, que tiende a determinar qué entes deben mantenerse, con o sin modificaciones, y qué otros deben verse afectados, bien para ser suprimidos, bien para ser modificados. Pero su realización o materialización exige un análisis concreto aplicado sobre cada ente objeto de evaluación y análisis, para, empleando los criterios generales previamente descritos, concluir en términos precisos y vinculados con cada caso concreto si el ente en cuestión debe o no mantenerse, modificarse o suprimirse.

Para ello, el Informe CORA da cuenta del método de trabajo que debe seguirse: la realización de una ficha y una memoria explicativa sobre cada concreto ente, que debe incorporar una información específica, referida a los ítems que fueron fijados en el propio Informe, y que debían ser rellenados o cumplimentados tanto por el órgano afectado particularmente como por, en su caso, el otro órgano con respecto de cuyas competencias pudiese haberse apreciado alguna suerte de duplicidad, además de por el órgano gubernamental de control, en su caso.

El resultado concreto de dichas fichas podría haber resultado relevante para el análisis que nos ocupa. No ha sido posible conocer su contenido completo a la hora de redactar el presente estudio (a salvo de la información que suministró el propio Consejo de la Juventud de España, a través de su Presidente), a pesar de haber sido solicitado, conforme a las exigencias que derivan no solo del principio de transparencia (al que alude reiteradamente el Informe CORA, aunque no se hayan extraído las consecuencias debidas en el caso), sino también del derecho que asiste a cualquier

interesado para conocer el contenido íntegro de los expedientes o procedimientos que afecten a sus derechos o intereses legítimos, como sucede en el caso planteado con el Consejo.

A pesar de haberlo solicitado expresamente, y tal y como acabamos de avanzar, no se le ha remitido la información que solicitó el Presidente de este organismo público, y que estaba vinculada con las concretas fichas que debieron cumplimentarse. No obstante, en la contestación remitida por la Directora del Gabinete de la Vicepresidencia del Gobierno a su solicitud pueden encontrarse algunos elementos de juicio de interés, para el análisis propuesto. En efecto, en la carta fechada el 30 de julio de 2013, al margen de los propios juicios de valor (el Informe, se indica, «es consecuencia de un trabajo riguroso y detallado realizado por la citada Comisión»), se ha puesto de manifiesto, en primer término, que la regulación vigente del Consejo de la Juventud de España «cuenta con más de treinta años», de donde se extrae como conclusión «el carácter excepcional de esta regulación», valoración que se justificaría, por un lado, en que «no tuvo en cuenta las competencias que, con posterioridad, han ido asumiendo las Comunidades Autónomas», y, por otro lado, en que «su configuración jurídica no encaja adecuadamente en la tipología de organismos públicos» contenida por aquel entonces en la LOFAGE de 1997¹⁷, «ya que su

¹⁷ Esta Ley ha sido expresamente eliminada de nuestro ordenamiento jurídico, como ya hemos señalado con anterioridad, por la disposición derogatoria única, apartado c), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última norma legal contiene la actual regulación de los organismos públicos estatales. Dentro de estas Administraciones Institucionales estatales se integran: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales [arts. 2 y 84.1 a) LRJSP]. Pues bien, el régimen jurídico general de los organismos públicos estatales se regula en los arts. 88 a 97 LRJSP, mientras que las especificidades de los organismos autónomos estatales, entre los que se sigue encontrando el Consejo de la Juventud de España, se contienen en los arts. 98 a 102 LRJSP.

Ley reguladora lo configura como un organismo público a pesar de que de hecho se trata de un órgano de naturaleza asociativa y participativa». Dicho lo cual, añade la referida carta, en segundo término, que el *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad* «considera necesaria la reorganización de las funciones del Consejo de la Juventud», señalando ahora «la existencia del Instituto de la Juventud, como organismo autónomo que gestiona la política juvenil», y añadiendo que aquello no supone «en sí mismo la desaparición de las actividades administrativas que se llevan a cabo en la actualidad».

Aunque no se trata de una interpretación auténtica del Informe CORA, la especial relevancia de la autora de estas consideraciones obliga a tomar en consideración el argumentario así explicitado.

3. LAS INSUFICIENCIAS Y ERRORES DEL INFORME CORA CON RESPECTO AL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA

a) Hemos tratado de reflejar con anterioridad, con inequívoca objetividad, los argumentos que ha incorporado el Informe CORA, tanto en términos generales o abstractos como concretos, para justificar o fundamentar la propuesta que incorpora de suprimir el Consejo de la Juventud de España. Ahora es preciso, conforme a las exigencias que derivan de la jurisprudencia constitucional que hemos destacado precedentemente, analizar, enjuiciar o valorar aquellos argumentos para determinar, finalmente, si resultan o no ajustados a las exigencias constitucionales.

Sin duda, los argumentos principales en torno a los que se construye el Informe CORA son, en términos abstractos, aceptables, razonables y adecuados. No es imaginable que ningún actor político, jurídico, económico o social pueda mostrar su desacuerdo o disconformidad con aquéllos, de forma que cualquiera de ellos

podría sostener su aceptación de fenómenos de reduplicación de entes administrativos, de mantenimiento de órganos carentes de competencias propias, de exaltación de la ineficacia o de la ineficiencia o de respaldo a fenómenos de sobre coste por la prestación de servicios públicos. Nada, por ello, que objetar a los principios descritos en términos abstractos.

Pero lo que se suscita en el presente estudio nada tiene que ver con crítica alguna a aquellos principios, que, sin ninguna duda, compartimos en el sentido indicado. Se trata, bien por el contrario, de analizar un concreto supuesto de hecho y de aplicar precisamente al caso concreto los principios generales en los que se basa el análisis que delimita el propio Informe. Es la «prueba del nueve» de la relevancia y eficacia práctica del planteamiento general efectuado, en el que debe basarse cualquiera de las propuestas que se alcancen; también, de aplicar el control constitucional de la proscripción de la arbitrariedad de los poderes públicos, incluido el Poder Legislativo.

b) Comenzaremos nuestro análisis desde la perspectiva de la complejidad de los argumentos empleados en el Informe CORA.

Como ya se ha indicado hace unos instantes, el método utilizado en el Informe CORA desciende de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto. De forma que, según resulta de sus propias determinaciones, cada específica propuesta que incorpora deriva de la aplicación al caso concreto de las reglas o previsiones de carácter general previamente fijadas.

Por ello es relevante determinar, incluso en un primer análisis general, si se han aplicado sobre el concreto supuesto objeto de análisis (el Consejo de la Juventud de España) todos los criterios fijados con carácter general para la evaluación proyectada, o si se han excluido, incluso por omisión o silencio, alguno o algunos de ellos. En particular, porque si se constataste la ausencia de todos o de alguno de ellos, bien podría convenirse en que la propuesta

incurriría en arbitrariedad, proscrita constitucionalmente. Sin que pueda prescindirse, inicialmente, de analizar si la finalidad realmente perseguida con la propuesta es distinta de la que se explicita, supuesto en el que podría constatarse la existencia de una suerte de desviación de poder.

Los criterios generales que ha concretado el Informe CORA para determinar qué entes deben quedar afectados por la reforma son, como ya hemos anticipado, y en una necesaria síntesis, de dos clases: por un lado, de elementales razones organizativas, de racionalidad y de eficiencia, conforme a los cuales solo puede crearse (en el futuro) o mantenerse un ente si existen razones suficientes para ello y si se acredita que no se produce una duplicidad de las competencias atribuidas con las que correspondan a otro; y, por otro lado, se describen razones de naturaleza presupuestaria, de forma que una de las consecuencias que se persiguen es la de obtener un ahorro en las cuentas públicas estatales.

Si bien se mira, en el Informe no existe análisis de ningún tipo sobre el primero de los aspectos indicados en el caso concreto del Consejo de la Juventud de España: no se ha sostenido que exista duplicidad alguna de funciones con ningún otro órgano (ya hemos visto anteriormente cómo la posible pretensión de atribuir al Instituto de la Juventud las funciones que corresponden al Consejo de la Juventud no resulta fundada, y además produciría consecuencias graves para los intereses generales y para el protagonismo del Estado en las relaciones internacionales) ni que las funciones que le correspondan no se encuentren justificadas o no sean adecuadas a finalidades dignas de protección o tutela públicas (más bien, todo lo contrario, en la medida en que, como ya se ha indicado, el Informe subraya la naturaleza de ente participativo que corresponde al Consejo). Por lo que se refiere al segundo grupo de razones generales, las de carácter presupuestario, el Informe dedica al Consejo de la Juventud de España únicamente dos

referencias (una, respecto a la inexistencia de control preventivo; otra, a que cuenta con un número de trabajadores que cuantifica en 65), sin que aparezca ni siquiera alusión alguna en ninguno de los demás aspectos objeto de análisis y evaluación en términos generales y aplicados con respecto a otros entes.

La conclusión que debe extraerse, desde esta perspectiva, es clara: la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España, en los términos que resultan del Informe CORA, no se encuentra fundada o basada en una aplicación exhaustiva o completa de todos los criterios que el propio Informe considera preciso para ello, ya que, en términos de complitud, ha prescindido de una buena parte de ellos con motivo de analizar el mantenimiento o no del organismo público Consejo de la Juventud de España. Desde las exigencias que derivan de los principios de coherencia y congruencia, y en definitiva de la necesidad de que las decisiones públicas cuenten con la adecuada justificación que excluya la arbitrariedad, esta insuficiencia es realmente relevante para valorar la corrección jurídica de la propuesta: si se fijan unos criterios generales es exigible que se apliquen y que se apliquen íntegramente a cada uno de los supuestos. Hacer excepciones singulares a la aplicación de una regla general constituye, en el ámbito general de actuación de las Administraciones Públicas, una causa de invalidez de los actos administrativos, precisamente porque la legislación prohíbe la denominada inderogabilidad singular de las disposiciones administrativas de carácter general (cfr. en el entonces vigente art. 52 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹⁸).

¹⁸ Este precepto ha sido sustituido por el art. 37 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, rubricado «Inderogabilidad singular». El apartado 1 de este precepto dispone: «Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán

En nuestro caso, se desprende del Informe que no se han aplicado todos los criterios generales preestablecidos al caso concreto del Consejo de la Juventud de España. Nótese que en este análisis no nos detenemos en si los criterios o su aplicación son o no correctos, erróneos o inadecuados. Únicamente se pone de manifiesto que no se han aplicado al caso todos los criterios fijados. O, al menos, no consta en el Informe que se hayan aplicado (ya se ha hecho notar que el Presidente del Consejo no ha tenido acceso a las fichas que debieron haberse rellenado en los términos fijados como método de trabajo). Lo que pone de manifiesto, en conclusión, que la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España no resulta ni fundada ni justificada, atendiendo a los criterios establecidos con carácter general en el propio Informe.

c) Sin perjuicio de lo anterior, resulta conveniente determinar si, en cualquier caso, concurren los requisitos establecidos con carácter general en el Informe para justificar la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España.

El primero de ellos atiende a la concurrencia o no de razones objetivas que justifiquen la existencia del ente y/o la existencia o no de duplicidades con otros entes. En el Informe CORA no existe la menor objeción ni crítica a la conveniencia o necesidad de la existencia y actuación de un ente de participación juvenil. Ciertamente, por el contrario, el Informe subraya la naturaleza de ente participativo que corresponde al Consejo. Que, sin duda alguna, constituye el elemento característico y determinante de su naturaleza y significación social y jurídica, que hunde sus raíces, según constató en su momento el Poder Legislativo, en el mandato constitucional, subrayado por la normativa comunitaria europea

vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general».

e internacional a la que ya hemos aludido con anterioridad, conforme al cual «los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural» (art. 48 de la Constitución), en una previsión coherente con lo establecido en el art. 9.2 del texto constitucional. El Legislador estableció, hace ya años, que el cauce de participación institucional se instrumentaría mediante el Consejo de la Juventud de España, que durante algunas décadas ha cumplido con esta función. No solo el Informe CORA no ha objetado nada al respecto, sino que difícilmente podría haberlo hecho sin ensayar, justificadamente, bien la insuficiencia o inidoneidad del Consejo para ello, bien la conveniencia de su sustitución por otro medio o instrumento más adecuado, lo que ni ha hecho ni ha intentado. Por lo tanto, es claro que el primero de los requisitos que, en su enumeración abstracta o de carácter general, efectúa el Informe CORA para evaluar si un ente puede o no crearse, o en su caso suprimirse (el de la existencia de causas que justifiquen su existencia o mantenimiento) arroja en nuestro caso una clara consecuencia, cual es la de no existir objeciones ni dudas sobre la justificación de la existencia y del mantenimiento del Consejo de la Juventud de España.

La segunda consideración que sienta como criterio general de valoración el Informe CORA es el que atiende a la existencia o no de duplicidades, de forma que si las mismas existen entre dos entes, será claro que uno de ellos deberá ser suprimido. De nuevo, el Informe no emplea justificación ni referencia alguna al respecto en el caso del Consejo de la Juventud de España, de forma que la propuesta de supresión no refleja, en modo alguno, la concurrencia de tal requisito exigido con carácter general.

No obstante, es posible que en las fichas que han debido cumplimentarse conforme al método de trabajo fijado y descrito en el Informe, a las que no ha tenido acceso el Presidente del Consejo,

se haya alegado o afirmado que se produce una duplicidad entre las funciones, tareas o competencias que corresponden al Consejo de la Juventud de España con las que tiene atribuidas el Instituto de la Juventud, de forma que tal valoración (cuyo pormenor o explicación no nos consta) haya podido manejarse, aunque no se refleje en el Informe, para alcanzar la propuesta de supresión que nos ocupa. La explicación y justificación de la inexistencia de la pretendida duplicidad requiere un análisis un tanto más detallado, que se ha efectuado precedentemente, y al que procede remitirnos ahora por razones de claridad expositiva y sistemática, y para evitar reiteraciones innecesarias. Ahora es preciso recordar, únicamente, que no puede, en modo alguno, convenirse en la existencia de tal pretendida duplicidad, ni por razón de las competencias que cada uno de dichos entes tiene encomendadas, ni por causa de su protagonismo en el plano interno e internacional, ni, de manera destacada, por razón de su respectiva naturaleza jurídica (participativa y representativa una, e institucional-burocrática otra) que las diferencian sustancialmente.

Por lo que se refiere al plano de análisis económico que propugna el Informe CORA, varias son las consideraciones que resulta preciso efectuar. En primer lugar, el Informe incorpora una consideración relativa a que el Consejo de la Juventud de España no soporta el régimen común, a otros entes, de fiscalización previa. Sin perjuicio de señalar que el régimen de control económico-financiero que corresponde al Consejo es justamente el que fijó el Legislador, la observación formulada con respecto al Consejo no aparece en el catálogo o listado general preestablecido para efectuar la evaluación de cada ente, ni, por lo demás, añade de forma determinante ningún desvalor a la existencia de un ente jurídico-público. En segundo lugar, el Informe señala que el Consejo cuenta con 65 trabajadores a su servicio, consideración que podría resultar de utilidad a la hora de evaluar la cuantía del coste

del ente en cuestión. Tal vez lo más relevante en este aspecto es que, según nos indica el Presidente del Consejo, el dato empleado no es correcto o exacto; según resulta de la vigente Relación de Puestos de Trabajo (RPT), el número de empleados o personal dependiente o integrado en el Consejo es, formalmente, de trece trabajadores; aunque en la realidad de las cosas, lo cierto es que, a finales de junio de 2013, el personal que efectivamente prestaba sus servicios en el Consejo se reducía a tan solo once empleados.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso destacar que en el Informe CORA nada se indica, en lo que se refiere de forma concreta al Consejo de la Juventud de España, sobre ninguno de los demás extremos vinculados, en la descripción general que efectúa el propio Informe, a la disciplina presupuestaria o al ahorro en los gastos públicos. No existe, en efecto, la menor referencia al Consejo en los apartados que abre el Informe en relación a los «presupuestos de gastos e ingresos» de los entes ni a la gestión patrimonial de los mismos. Pero, tal vez lo más significativo en este análisis de las omisiones en que incurre el Informe, con relación al Consejo, es precisamente el dato relativo a la ausencia de determinación o de concreción del ahorro económico o presupuestario que supondría la supresión del Consejo que propone. Esta valoración habría resultado imprescindible para avalar la propuesta de supresión que incorpora el Informe, precisamente porque se basa fundamentalmente en razones económicas para justificar las propuestas de supresión o modificación de entes preexistentes. No existe, en efecto, en nuestro caso, ninguna cuantificación económica del ahorro que supondría la supresión propuesta. Y esta ausencia, omisión o silencio pone de manifiesto la falta de justificación, objetivamente, de la propuesta efectuada, que, por ello, no responde en modo alguno, ni por lo que dice el Informe CORA ni por lo que omite, a evaluaciones objetivas de naturaleza económica o de protección o estabilidad presupuestaria.

d) Es posible alcanzar una conclusión concreta de cuanto se ha venido razonando hasta ahora: la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España que incluye el Informe CORA carece de la exigible, razonable y adecuada fundamentación o justificación, objetiva y admisible en Derecho, que respete las propias determinaciones de carácter general que se establecen en el propio Informe como criterio de análisis o de evaluación de los distintos entes examinados.

4. LAS INCONSISTENCIAS E INCOHERENCIAS DE LOS ARGUMENTOS INCORPORADOS A LA CARTA REMITIDA AL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA POR LA DIRECTORA DEL GABINETE DE LA VICEPRESIDENTA DEL GOBIERNO

Hemos puesto de manifiesto con anterioridad cómo no se han comunicado al Presidente del Consejo de la Juventud de España las fichas que, conforme a la metodología acordada por la Subcomisión correspondiente en los términos del Informe CORA, deberían incorporar los criterios o las razones invocadas por el Departamento ministerial, y posiblemente por el Instituto de la Juventud, que habrían permitido alcanzar el resultado propuesto de suprimir el Consejo.

No obstante, la Directora del Gabinete de la Vicepresidenta del Gobierno ha reflejado, en una carta enviada a aquél y fechada el 30 de julio de 2013, las consideraciones que, sobre la fundamentación de la propuesta, entiende que han sido manejadas por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Obviamente, aunque no se trata de una interpretación auténtica, sus valoraciones presentan una relevancia inequívoca para conocer los criterios realmente manejados desde el Gobierno para fundamentar la supresión del Consejo de la Juventud de España que,

se encuentren o no en los antecedentes del Informe CORA, sin duda serán los que se mantengan para justificar, en un proyecto de norma con rango de ley, la aludida supresión. Por ello, conviene detener el análisis en los mismos, para determinar si son correctos o ajustados a las exigencias de nuestro ordenamiento jurídico o si, como ya se ha anticipado, incurren en alguna suerte de insuficiencia que determine su invalidez.

La primera consideración que emplea al respecto atiende a la longevidad de la Ley reguladora del Consejo de la Juventud de España. Viene a sostenerse que contar con «más de treinta años» determina su «carácter excepcional», valoración ciertamente insólita que vendría a apoyarse en dos consideraciones, del mismo orden o naturaleza (se indica que ese carácter excepcional derivaría de no haber tenido en cuenta acontecimientos futuros: en un caso, las competencias que posteriormente asumieron las Comunidades Autónomas; en otro, la tipología de organismos públicos que incorporó, en 1997, la LOFAGE¹⁹). Es claro, en nuestro criterio, que, en sí misma considerada, la antigüedad de una norma jurídica no determina necesariamente ni su obsolescencia ni menos aún su carácter «excepcional». No son pocas las normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico que pueden presumir de longevidad (es obvio, por otro lado, que muchas de nuestras

¹⁹ Esta Ley ha sido expresamente eliminada de nuestro ordenamiento jurídico, como ya hemos señalado con anterioridad, por la disposición derogatoria única, apartado c), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última norma legal contiene la actual regulación de los organismos públicos estatales. Dentro de estas Administraciones Institucionales estatales se integran: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales [arts. 2 y 84.1 a) LRJSP]. Pues bien, el régimen jurídico general de los organismos públicos estatales se regula en los arts. 88 a 97 LRJSP, mientras que las especificidades de los organismos autónomos estatales, entre los que se sigue encontrando el Consejo de la Juventud de España, se contienen en los arts. 98 a 102 LRJSP.

instituciones tanto jurídico-públicas como jurídico-privadas cuentan con añeja raigambre –piénsese en el núcleo esencial de nuestro Código Civil–), sin que el paso del tiempo obligue necesariamente, como si contasen con una especie de fecha de caducidad, a su modificación o derogación. Es evidente que la modificación de las circunstancias sociales, económicas o de otra naturaleza, los avances o los cambios ideológicos determinan la modificación de las regulaciones, pero no puede sostenerse que el mero transcurso del tiempo determine, como una causa objetiva y de aplicación automática, la necesidad de modificar las leyes.

Es igualmente obvio que no resulta acertado técnicamente calificar como de excepcional una regulación por su antigüedad, ya que (puede verse al respecto V. Álvarez García, *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Civitas, Madrid, 1996) la legislación de excepción constituye uno de los aspectos problemáticos del Derecho Público que trata de ordenar las posibilidades del Poder de establecer regulaciones con motivo de circunstancias extraordinarias o excepcionales, que rompen el funcionamiento ordinario de las instituciones y de las técnicas jurídicas previstas para los supuestos de normalidad constitucional. Nada que ver, por tanto, con la antigüedad de las normas.

Pero, sin ninguna duda, más relevante aún es la consideración crítica sobre la Ley que regula el Consejo de la Juventud de España basada en que no tuvo en cuenta los acontecimientos futuros (la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas o la regulación de la LOFAGE en 1997); consideración que, de admitirse, sería demoledora para la actividad legislativa ordinaria, desvalorizada de forma abstracta y general por carecer de dotes de adivinación o predicción del futuro.

Las modificaciones producidas con posterioridad a una regulación, cuando la afectan, deben producir una reforma de la misma, que obviamente se enderece a adecuar su contenido a las nuevas

circunstancias. Pero esto no es lo que sucede en el caso que nos ocupa, ya que la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España no es la consecuencia de un pretendido reajuste de su regulación para adecuarla a las competencias autonómicas en la materia (nótese que, muy por el contrario, en la carta que nos ocupa se argumenta, casi *de visu* y sin justificación, que se pretendería una reorganización del citado Consejo atendiendo a que es el Instituto de la Juventud el «que gestiona la política juvenil», esto es, con desconexión clara con respecto a las cuestiones que podrían derivar del ámbito competencial autonómico en la materia).

Del mismo modo, la invocada modificación de la sistemática en torno a la cual se estructuran los entes públicos en la LOFAGE de 1997, no justifica, en modo alguno, la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España (debe hacerse notar que si la invocada inadecuación fuese relevante, la Ley debería haber adoptado la consecuencia correspondiente en sus disposiciones de aplicación, eventualmente en la derogatoria), sino la necesidad de adecuación de su régimen jurídico, en su caso (la disposición transitoria 3ª de la LOFAGE estableció que debería producirse la adaptación en un plazo máximo de dos años, que transcurrió hace prácticamente catorce años). Todo esto resulta realmente muy distinto, como fácilmente se comprende, a la justificación de la supresión de un ente con base en señalar que la tipología de entes públicos varió en la regulación general hace años.

Por tanto, esta primera consideración empleada en la carta que nos ocupa carece del menor soporte, objetivo y razonable, que pudiera justificar la propuesta de supresión.

La segunda, y última, que en aquélla se desliza es la que parece sugerir la existencia de un cierto solapamiento o duplicidad entre las funciones del Consejo de la Juventud de España con las que corresponden al Instituto de la Juventud (cuya regulación arranca del año 1977, como ya se ha señalado, de forma que cuando el

Poder Legislativo reguló el Consejo de la Juventud de España conocía perfectamente de su existencia y de sus funciones). Aunque no se ha afirmado, ni menos aún se ha justificado, tampoco puede convenirse en que exista tal pretendida duplicidad, tanto por razones que atañen al ámbito competencial en sí mismo considerado, como por las que se refieren a la naturaleza jurídica de cada uno de ellos, como se ha razonado con detalle precedentemente.

5. LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE DE LA PROPUESTA DETERMINA QUE LA MISMA DEBA CALIFICARSE, EN CONCLUSIÓN, COMO TÉCNICAMENTE ARBITRARIA. LAS CONSECUENCIAS APLICABLES

El análisis de los razonamientos que emplea el Informe CORA para la supresión de entes, en lo que afecta al Consejo de la Juventud de España, pone de manifiesto la ausencia de justificación, adecuada y suficiente, también en términos de complitud y coherencia, para la propuesta de supresión de dicho ente. No existen razones que cuestionen su adecuación y conveniencia. Tampoco se producen duplicidades con otros entes. No consta mínimamente la cuantía real del ahorro pretendido con la propuesta. Ni siquiera los datos de hecho que maneja el Informe (el número de trabajadores) es correcto.

Pues bien, la ausencia de fundamento, o de fundamento razonable, identifica la existencia del vicio de arbitrariedad, según ha explicado desde hace tiempo la jurisprudencia constitucional. Es el que aqueja a la propuesta del Informe CORA que nos ocupa, por las razones indicadas. Si aquélla se incluyese en una norma con rango de ley, empleando las mismas razones que lucen en el Informe CORA, debería convenirse en que la ley en cuestión resultaría inconstitucional por vulneración del principio citado, recogido en el artículo 9.3 de la Constitución.

CAPÍTULO VII

UNA CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE LOS MEDIOS DE REACCIÓN FRENTE A UNA NORMA CON RANGO DE LEY QUE, EN SU CASO, INCORPORASE LA PROPUESTA DEL INFORME CORA PARA LA SUPRESIÓN DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA

a) Una posible propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España debería incluirse en una norma con rango de ley. En esta hipótesis, es preciso analizar si existen medios de reacción a disposición del Consejo para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, que incluyen, como es obvio, su propia supervivencia.

b) Resulta bien conocido que las normas con rango de ley postconstitucionales solo son controlables por el Tribunal Constitucional por medio de los procedimientos que diseña su Ley Orgánica²⁰. El recurso de inconstitucionalidad solo puede ser

²⁰ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC).

planteado por alguno de los grupos o sujetos que especifica la Constitución, entre los que manifiestamente no se encuentran ni los ciudadanos ni, en nuestro caso, el Consejo de la Juventud de España. Pero ello no significa que no exista en su disponibilidad ninguna acción para defender su posición jurídica.

Es claro que la norma con rango de ley que eventualmente declarase la supresión del Consejo de la Juventud de España precisará de actos concretos de ejecución: el cese de los titulares de sus órganos, la ocupación del inmueble que viene constituyendo su sede, la traslación de las competencias a otro órgano, el destino de los fondos que mantiene, o cualesquiera otras que resultarían precisas para materializar, o trasladar a la realidad de las cosas, la decisión incorporada a una norma jurídica.

Frente a cualquiera de dichos actos, el Consejo podría interponer recurso contencioso-administrativo ante aquella Jurisdicción, cuya competencia comprende todos los actos sujetos al Derecho Administrativo.

Resulta evidente que en esta hipótesis la finalidad del recurso contencioso-administrativo no podría ser discutir la validez jurídica del acto administrativo que se impugna, porque precisamente está dando cumplimiento a lo que ha declarado la ley. De forma que lo que necesariamente debe suscitarse es la determinación de la validez constitucional de la ley, a cuyo efecto debe solicitarse en el recurso contencioso-administrativo que el órgano judicial plantee la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (arts. 163 CE y 35 y siguientes LOTC).

Concurrirían, en nuestro criterio, los requisitos exigibles al efecto, ya que de la cuestionada constitucionalidad de la regulación legal, aplicada por los actos que fuesen impugnados, dependería el fallo del recurso contencioso-administrativo, de conformidad con lo establecido en los arts. 35 LOTC y 5 LOPJ. Esta

cuestión de inconstitucionalidad debería plantearse, de forma motivada, una vez concluido el procedimiento contencioso-administrativo, y dentro del plazo para dictar sentencia, con los requisitos previstos en el art. 35.2 LOTC, previa audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal.

No existe objeción, admisible constitucionalmente, para que pudiese plantearse en el seno del contencioso-administrativo la cuestión de inconstitucionalidad. De su relevancia para la resolución del proceso no existe la menor duda. No se trata, como es obvio, de formular un recurso cuya única finalidad sea la de cuestionar la constitucionalidad de una ley, sino que objetivamente se impugnarían unos actos administrativos que afectan de forma directa e inmediata al Consejo de la Juventud de España, cuyo correcto y efectivo control jurisdiccional precisa necesariamente, por lo que hemos razonado precedentemente, del control de constitucionalidad de la norma legal que estuvieran aplicando.

En otro caso, esto es, si el órgano judicial no tiene competencia para controlar la validez de los actos impugnados porque aplican una ley, y no plantea la cuestión, se produciría indefectiblemente una suerte de indefensión lesiva al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), contrariando las reglas constitucionales que marca con intensidad el art. 106 de la Constitución. Pero, además, afectaría indebidamente a la garantía que incorpora el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (de cuya relevancia en el orden interno da cuenta el art. 10.2 de la Constitución) en su acepción de principio de igualdad de armas, en la medida en que, cuando se está en presencia de una ley que afecta directamente a un círculo restringido de personas (la cita y la doctrina que se invoca procede de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993, asunto Ruiz Mateos), es obligado facilitar el control por el órgano constitucional correspondiente, incorporando un instrumento

procesal específico que posibilite a los destinatarios concretos de la norma cuestionada la intervención directa ante aquél (por ello se modificó la redacción del art. 37 LOTC).

c) No resulta ocioso añadir la conveniencia de instar, en el seno del recurso contencioso-administrativo, la adopción de medidas cautelares por parte del órgano judicial, con la finalidad de determinar qué sucede en la realidad de las cosas desde que se interpone el recurso hasta que se dicte la correspondiente sentencia. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo coinciden en declarar la relevancia de las medidas cautelares, sin las cuales la tutela judicial efectiva no es tal, sino meramente hipotética o hipostática. Y es que lo relevante de la tutela judicial es que sea efectiva, esto es, que la sentencia que resuelva el asunto pueda ser ejecutada en sus propios términos, y no mediante mecanismos alternativos o de sustitución, que es lo que sucedería si antes de la sentencia se hubiese modificado la realidad de las cosas. En nuestro caso, si se materializase la supresión del Consejo de la Juventud de España, y ulteriormente se declarase la invalidez de la medida de supresión, la sentencia no podría ejecutarse en sus propios términos, de manera que se habría perdido el carácter efectivo de la tutela judicial. En los términos que empleó hace años el Abogado General ante el Tribunal de Justicia de las entonces Comunidades Europeas, la necesidad de servirse de un proceso para obtener la razón no debe perjudicar a quien tiene la razón.

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contempla el régimen de las medidas cautelares en dicho orden jurisdiccional. El punto de referencia se sitúa en la pérdida de la efectividad de la sentencia, como criterio para resolver en cada caso las pretensiones de medidas cautelares. Bien es cierto que, además de ello, es preciso que el órgano

judicial analice los intereses (públicos y de terceros) concurrentes en el supuesto de hecho. En algunos casos, aunque habitualmente con un carácter restrictivo, se maneja el criterio del *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho de la pretensión principal.

En nuestro criterio, concurren suficientes elementos de juicio en el supuesto para justificar la solicitud de adopción de medidas cautelares.

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES

Primera.—La supresión proyectada del Consejo de la Juventud de España por el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, rendido a finales del mes de junio de 2013 (conocido como Informe CORA), provocaría el incumplimiento por parte del Reino de España de las previsiones y determinaciones de las instancias supranacionales regionales e internacionales generales de las que forma parte nuestro país, en los términos que han quedado detallados en el cuerpo de este estudio. Además, y de forma singularizada, determinaría que la representación del Estado español en el Foro Europeo de la Juventud, que hasta ahora asume el Consejo de la Juventud de España, desapareciese y se entregase directamente, o fuese asumida, por el *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*, por las razones expuestas, asimismo, en el cuerpo de este estudio.

Segunda.—La supresión del Consejo de la Juventud de España constituiría una decisión, en los términos en que viene formulada en el Informe CORA, carente de la exigible fundamentación objetiva y razonable, lo que permitiría calificarla como técnicamente arbitraria, tanto por la desconexión existente entre los criterios generales de evaluación fijados en el propio Informe y su aplicación

al caso concreto, como en atención a la valoración que merece el análisis de cada uno de los criterios o argumentos de evaluación aplicables al Consejo de la Juventud de España, con el pormenor que ha quedado detallado en el cuerpo de este estudio.

Tercera.—La norma con rango de ley que incorporase, en su caso, la propuesta contenida en el Informe CORA de suprimir el Consejo de la Juventud de España requeriría de actos concretos de aplicación, mediante los cuales pudiese materializarse aquella decisión. Frente a cualquiera de ellos podría interponerse, por parte del propio Consejo de la Juventud de España, recurso contencioso-administrativo en el que se suscitase ante el órgano judicial correspondiente el control de la decisión, tanto de manera cautelar o provisional, como en cuanto al fondo del asunto, tratando, por lo demás, que dicho órgano judicial plantease la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que es el único poder público interno competente para enjuiciar la constitucionalidad de normas con rango de ley postconstitucionales.

CAPÍTULO IX

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN JUVENIL

- Álvarez García, V. (2014): «La ordenación jurídica de la participación juvenil», *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 31, pp. 13-28.
- Álvarez García, V. y Hernández Diez, E. (2016): «Los efectos del proceso de reforma de las Administraciones públicas sobre la ordenación jurídica de la participación juvenil», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 1 (doi: 10.22400/cij.1.e005).
- Álvarez Vélez, M. I. y Grande Arana, J. I. (2003): «La juventud en la Constitución española de 1978», *Revista de Estudios de Juventud*. Edición Especial, ejemplar dedicado a: *Jóvenes, Constitución y Cultura Democrática*, pp. 11-24.
- Ángel, W. A. (coord.) (2014): *The International Law of Youth Rights*, 2ª ed. Leiden: European Youth Forum.
- Arias Aparicio, F. (2016): «Los jóvenes y su posición jurídico-pública», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 1 (doi: 10.22400/cij.1.e004).
- Buisán García, N. (2008): «Artículo 48», en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero, M. (dirs.): *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Wolters Kluwer, pp. 1113-1118.
- Cazorla Prieto, L. M. (1985): «Artículo 48», en Garrido Falla, F. (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Civitas, pp. 834-836.

- Flessenkemper, T. (2003): *The state of national youth councils and consultative youth bodies in Europe*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Gallés, M. y Jiménez, E. (2011): *El reconeixement internacional del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*. Barcelona: FOCIR.
- Hernández Diez, E. (2018): «Participación juvenil en el fortalecimiento de las instituciones y el establecimiento de la paz: programas de participación juvenil en el Sistema de Naciones Unidas», en Díaz Barrado, C. y Fernández Liesa, C. (dirs.): *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas / Derechos Humanos y Empresas*. Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid.
- Hernández Diez, E. (2017): «El bloque de constitucionalidad español sobre la Administración en materia de juventud», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 2 (doi: 10.22400/cij.2.e006).
- Rallo Lombarte, A. (1992): «La juventud como sujeto titular de derechos constitucionales», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerrol*, núm. 1, pp. 106-118.
- Reverte Martínez, F. M. (2015): *El Derecho Fundamental de Asociación como Instrumento de Cambio Social: las Asociaciones Juveniles*. Universidad de Murcia.
- Ruiz-Rico, J. J. y Contreras, M. (1996): «Participación de la juventud: artículo 48», en Alzaga Villaamil, Ó. (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. IV). Madrid: Cortes Generales-EDERSA, pp. 343-353.
- Siebert, K. S. y Seel, F. (2006): *National Youth Councils. Their creation, evolution, purpose, and governance*. Toronto: TalkingItGlobal.
- YFJ – European Youth Forum (Foro Europeo de la Juventud) (2001): Policy Paper. *On the Independence of the National Youth Councils*. Adopted by the Council of Members, Athens, Greece, 15-17 November 2001.

ANEXO NORMATIVO



ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ
Universidad de Extremadura

CAPÍTULO I

LEY 18/1983, DE 16 DE NOVIEMBRE, DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA^{21, 22} (BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1983)

ARTÍCULO PRIMERO

1. Se instituye el Consejo de la Juventud de España como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y

²¹ Esta Ley fue publicada originariamente en el Boletín Oficial del Estado bajo la denominación siguiente: «Ley 18/1983, de 16 de noviembre, de creación del Organismo autónomo Consejo de la Juventud de España» (BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1983).

Esta denominación inicial fue, no obstante, objeto de dos correcciones de errores publicadas en el propio Boletín Oficial del Estado. En concreto, en sus números 12, de 14 de enero de 1984, y 21, de 25 de enero de 1984. La primera corrección de errores recogió como epígrafe: «Ley 18/1983, de 16 de noviembre, de creación del Consejo de la Juventud de España». La segunda corrección señalaba que «el epígrafe de la mencionada Ley, y corregido equivocadamente en el Boletín Oficial del Estado núm. 12, de 14 de enero de 1984, p. 987, se transcribe de nuevo a continuación en sus términos exactos: Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España».

Este texto legal carece de Exposición de Motivos.

²² La Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España, fue derogada totalmente por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, que se regirá por las disposiciones de la presente Ley y normas que la desarrollen²³.

Sin embargo, sigue siendo de aplicación en base a la disposición transitoria primera de esta última Ley, que prevé la continuación en funciones del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España «hasta tanto se constituya» la entidad corporativa de base privada Consejo de la Juventud de España, prevista por el artículo 21 de la referida norma legal de 2014.

²³ La naturaleza jurídica inicial del Consejo de la Juventud de España se vio afectada por el art. 68 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Este precepto perseguía la adaptación del Consejo a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (conocida como LOFAGE). Este precepto fue modificado por el art. 75 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que introdujo los párrafos segundo y tercero del apartado dos del referido art. 68.

En definitiva, el art. 68 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social –tras la introducción de dos nuevos párrafos segundo y tercero en su apartado dos por la Ley 62/2003– disponía:

«Artículo 68. Adaptación del Consejo de la Juventud de España a la Ley 6/1997, de 14 de abril.

Uno. El Consejo de la Juventud de España se regirá por su normativa específica, contenida en la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, de creación del Organismo Autónomo Consejo de la Juventud de España, en cuanto a fines y funciones, constitución y funcionamiento de sus órganos de representación y demás aspectos precisos para hacer plenamente efectiva su especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional décima, apartado 2, de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Dos. En cuanto al régimen de personal, bienes, contratación y presupuestación, al Consejo de la Juventud de España le será aplicable el régimen jurídico de los Organismos Autónomos establecido en la citada Ley 6/1997.

A los mismos efectos, el Presidente y, en los supuestos de ausencia, vacante o enfermedad, los Vicepresidentes ostentarán la representación del Consejo y ejercerán y desarrollarán las actuaciones directivas, administrativas, de gestión y cualesquiera otras que, conforme a la normativa aplicable, fueran necesarias para el cumplimiento de sus fines [*párrafo introducido por la Ley 62/2003*].

2. Constituye el fin esencial del mismo ofrecer un cauce de libre adhesión para propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España²⁴.

El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales ordenará publicar en el “Boletín Oficial del Estado” el nombramiento del Presidente, de los Vicepresidentes y de los demás miembros de la Comisión Permanente elegidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de la citada Ley 18/1983 [párrafo introducido por la Ley 62/2003].

Tres. El personal laboral al servicio del Consejo de la Juventud de España, que, a la entrada en vigor de la presente Ley, esté ocupando puestos de trabajo que en la correspondiente relación se clasifiquen como propios de funcionarios, mantendrá su situación contractual, en régimen de a extinguir, sin menoscabo de sus expectativas de formación profesional».

Debe señalarse, en todo caso, que la LOFAGE ha sido expresamente eliminada de nuestro ordenamiento jurídico por la disposición derogatoria única, apartado c), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última norma legal contiene la actual regulación de los organismos públicos estatales.

Dentro de estas Administraciones Institucionales estatales se integran: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales [arts. 2 y 84.1 a) LRJSP]. Pues bien, el régimen jurídico general de los organismos públicos estatales se regula en los arts. 88 a 97 LRJSP, mientras que las especificidades de los organismos autónomos estatales, entre los que se sigue encontrando el Consejo de la Juventud de España, se contienen en los arts. 98 a 102 LRJSP.

²⁴ Debe recordarse que el art. 48 CE dispone que: «Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural».

Este principio rector de la política social y económica, contenido en el Capítulo Tercero (titulado, precisamente, «De los principios rectores de la política social y económica») del Título Primero (rubricado «De los derechos y deberes fundamentales») de nuestra vigente Constitución de 1978, constituye la particularización para el colectivo juvenil de las previsiones de su art. 9.2 (disposición esta ubicada en el Título Preliminar de nuestra Norma Fundamental). Establece este último precepto constitucional que: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

3. El Consejo de la Juventud se relacionará con la Administración del Estado a través del *Ministerio de Cultura*²⁵.

²⁵ En el momento de redacción de la primera versión del texto que hoy constituye el estudio central de este volumen, esto es, durante el verano del año 2013, el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España estaba adscrito al *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, por mediación de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*, según disponía el art. 2.7 del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Este precepto disponía: «Igualmente, se adscribe al Departamento, a través de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*, el Instituto de la Juventud y el Consejo de la Juventud de España con la naturaleza jurídica, estructura y funciones que se prevén para cada uno de ellos en su normativa específica».

Aunque hasta el día de hoy no se ha modificado la adscripción del Consejo de la Juventud de España al referido Departamento Ministerial, a través de la también mencionada *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*, lo cierto es que este Real Decreto de 2012 sí ha sido objeto de reforma mediante el Real Decreto 926/2015, de 16 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Ya no es el art. 2.7 de este Real Decreto de 2012 –en su redacción actual– el precepto que regula esta cuestión, sino la disposición transitoria 1ª del meritado Real Decreto 926/2015, que, rubricada «Continuación de funciones por el Consejo de la Juventud de España», dispone: «El organismo autónomo Consejo de la Juventud de España continuará desempeñando sus funciones de conformidad con sus normas de creación y funcionamiento hasta que se constituya la entidad corporativa de base privada prevista en el artículo 21 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Hasta el momento de dicha constitución, que deberá tener lugar en un plazo máximo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de este real decreto, dicho Consejo permanecerá adscrito al *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, a través de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*».

ARTÍCULO SEGUNDO

Corresponde al Consejo de la Juventud de España el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Colaborar con la Administración mediante la realización de estudios, emisión de informes y otras actividades relacionadas con la problemática e intereses juveniles que puedan serle solicitados o acuerde formular por su propia iniciativa, para lo cual podrá tener acceso a la información del Centro Nacional de Documentación e Información de la Juventud.
- b) Participar en los Consejos u Organismos consultivos que la Administración del Estado establezca para el estudio de la problemática juvenil.
- c) Fomentar el asociacionismo juvenil estimulando su creación y prestando el apoyo y la asistencia que le fuese requerida.
- d) Fomentar la comunicación, relación e intercambio entre las organizaciones juveniles de los distintos Entes territoriales y, de modo especial, las relaciones con las Entidades interasociativas que tengan como fin la representación y participación de la juventud, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución²⁶.

Esta situación no se ha visto alterada con la aprobación de las normas rectoras de la estructura orgánica del actual Gobierno de la Nación, que son: 1) el Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales; y 2) el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. La disposición adicional 1^a de esta última disposición, rubricada «Subsistencia de adscripciones y dependencias de organismos públicos», dispone: «Las actuales adscripciones y dependencias de los organismos públicos continuarán en vigor con las modificaciones que se deriven de las previsiones contenidas en este real decreto».

²⁶ Recordemos que este precepto constitucional dispone: «Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado con-

- e) Representar a sus miembros en los Organismos internacionales para la juventud de carácter no gubernamental.
- f) Proponer a los poderes públicos la adopción de medidas relacionadas con el fin que le es propio.

ARTÍCULO TERCERO

1. Podrán ser miembros del Consejo de la Juventud de España:
 - a) Las Asociaciones Juveniles o Federaciones constituidas por estas, reconocidas legalmente como tales, que tengan implantación y organización propias, al menos, en quince provincias y cuenten con un número mínimo de 5.000 socios o afiliados.
 - b) Las Secciones Juveniles de las demás Asociaciones, siempre que aquéllas reúnan los siguientes requisitos:
 1. Que tengan reconocidos estatutariamente autonomía funcional, organización y gobierno propios para los asuntos específicamente juveniles.
 2. Que los socios o afiliados de la Sección Juvenil lo sean de modo voluntario, por acto expreso de afiliación y se identifiquen como tales.
 3. Que la representación de la Sección Juvenil corresponda a órganos propios.
 4. Que tengan la Implantación y el número de socios o afiliados que se establecen con carácter mínimo en el párrafo anterior.
 - c) Las Asociaciones Juveniles que, constituidas con la finalidad de prestar servicios a la juventud y con independencia

siderará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas».

de su número de socios o afiliados, tengan implantación, al menos, en 15 provincias y presten servicios a 10.000 jóvenes, anualmente, como mínimo. Reglamentariamente se determinará el procedimiento para acreditar el cumplimiento de las condiciones requeridas.

- d) Las Secciones Juveniles de otras Asociaciones, siempre que aquéllas realicen fines similares a los del párrafo anterior, con igual carácter y requisitos. En todo caso, deberán acreditar que constituyen un órgano diferenciado de la Asociación correspondiente con plena autonomía para la programación y dirección de actividades juveniles y para la relación y representación, a efectos de sus fines singulares, ante terceros, así como que estén constituidas y dirigidas por jóvenes.
 - e) Los Consejos de la Juventud o Entidades equivalentes, reconocidos por las correspondientes Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios.
2. La incorporación al Consejo de una Federación excluye la de sus miembros por separado.
 3. La condición de miembros de un Consejo de Juventud o Entidad equivalente de una Comunidad Autónoma es compatible con el derecho a incorporarse al Consejo de la Juventud de España, siempre que la Entidad candidata está incluida en alguno de los párrafos a), b), c) y d) del apartado 1 de este artículo.
 4. El Consejo podrá admitir miembros observadores cuyos derechos y deberes se regularán reglamentariamente.

ARTÍCULO CUARTO

Las Organizaciones y Entidades comprendidas en el artículo anterior podrán formar parte del Consejo de la Juventud de España, siempre que lo soliciten a la Comisión Permanente del

Consejo y cumplimenten las condiciones y requisitos que se fijen reglamentariamente. En todo caso, la estructura interna y funcionamiento de aquéllas deberán ser democráticos y manifestarán expresamente su acatamiento a la Constitución.

ARTÍCULO QUINTO

El Consejo de la Juventud de España contará con los siguientes Órganos:

- a) La Asamblea.
- b) La Comisión Permanente.
- c) Las Comisiones especializadas.
- d) El Comité de Relaciones Internacionales.

ARTÍCULO SEXTO

1. La Asamblea es el órgano supremo del Consejo y estará constituida por los miembros de este, que concurrirán:
 - a) De dos a cinco delegados, los miembros de los grupos a) y b) del apartado 1 del artículo tercero, en función del número de socios o de afiliados, cuya proporcionalidad se fijará reglamentariamente. Un delegado más para los mismos grupos que tengan implantación en más de 35 provincias y superen, en cada una, la cifra de 200 socios o afiliados.
 - b) Con un mínimo de dos delegados, los miembros de los restantes grupos del apartado y artículo expresados en los términos que reglamentariamente se determinen.
2. La Asamblea elegirá por un período de dos años a un Presidente, dos Vicepresidentes, un Secretario y un Tesorero, en la forma que reglamentariamente se determine.

ARTÍCULO SÉPTIMO

La Comisión Permanente es el órgano encargado de ejecutar los acuerdos de la Asamblea; promueve la coordinación y comunicación entre las Comisiones y asume la dirección y representación del Consejo cuando la Asamblea no esté reunida. Estará compuesta por los cargos que se especifican en el artículo sexto, 2, y por un Vocal por cada una de las Comisiones especializadas y del Comité de Relaciones Internacionales, elegidos, estos últimos, en el seno de las mismas.

ARTÍCULO OCTAVO

1. Las Comisiones especializadas son órganos del Consejo a través de los cuales cumple estas las funciones que le son propias, sin perjuicio de las competencias de la Asamblea y de la Comisión Permanente.
2. Para el cumplimiento de los fines del Consejo, y concretamente de los señalados en el apartado e) del artículo segundo, se constituirá un Comité de Relaciones Internacionales adscrito a la Comisión Permanente.

Las funciones, estructuras y composición del Comité, así como de las Comisiones especializadas, y el número de estas, se determinarán reglamentariamente.

ARTÍCULO NOVENO

1. Un representante del *Ministerio de Cultura* será Vocal, con voz, pero sin voto, en los órganos del Consejo.
2. Asimismo, con voz, pero sin voto, a iniciativa del Consejo, podrán incorporarse temporalmente a las tareas del mismo representantes de las diferentes áreas de la Administración, así como el número de expertos que se considere necesario.

ARTÍCULO DÉCIMO

El Consejo de la Juventud de España contará con los siguientes recursos económicos:

- a) Las dotaciones específicas que a tal fin figuren en los Presupuestos Generales del Estado.
- b) Las cuotas de sus miembros.
- c) Las subvenciones que pueda recibir de Entidades públicas.
- d) Las donaciones de personas o Entidades privadas.
- e) Los rendimientos de su patrimonio.
- f) Los rendimientos que, legal o reglamentariamente, puedan generar las actividades propias del Consejo.

ARTÍCULO UNDÉCIMO

Los actos administrativos emanados de los órganos del Consejo serán directamente recurribles, en vía contencioso-administrativa, con arreglo a la Ley reguladora de dicha jurisdicción²⁷.

ARTÍCULO DUODÉCIMO

No serán aplicables al Consejo de la Juventud las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas²⁸ y disfrutará, en la misma medida que el Estado,

²⁷ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

²⁸ Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958. Esta Ley fue expresamente suprimida de nuestro ordenamiento jurídico por la disposición derogatoria única, apartado 1.c), de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

La LOFAGE ha sido expresamente eliminada, a su vez, por la disposición derogatoria única, apartado c), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico

de exención tributaria absoluta, incluidas las tasas y exacciones parafiscales que puedan gravar, en favor del Estado, Corporaciones Locales y demás Entes públicos, los actos que realicen o los bienes que adquieran o posean afectos a sus fines, siempre que los tributos o exacciones de que se trate recaigan directamente sobre el Consejo de la Juventud y sin que sea posible legalmente la traslación de la carga tributaria a otras personas.

ARTÍCULO DECIMOTERCERO

El Consejo de la Juventud presentará, a través del *Ministerio de Cultura*, el anteproyecto de su presupuesto acompañado de la correspondiente Memoria, a efectos de su tramitación, conforme previene la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria²⁹.

Igualmente rendirá cuentas anualmente de la ejecución de sus presupuestos de conformidad con lo establecido en dicha Ley y en cuantas normas sean de aplicación en la materia.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera

Hasta el momento en que quede constituida la primera Asamblea General y sea elegida la correspondiente Comisión Permanente,

del Sector Público (LRJSP). Esta última norma legal contiene la actual regulación de los organismos públicos estatales. Dentro de estas Administraciones Institucionales estatales se integran: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales [arts. 2 y 84.1 a) LRJSP]. Pues bien, el régimen jurídico general de los organismos públicos estatales se regula en los arts. 88 a 97 LRJSP, mientras que las especificidades de los organismos autónomos estatales, entre los que se sigue encontrando el Consejo de la Juventud, se contienen en los arts. 98 a 102 LRJSP.

²⁹ Esta referencia legal debe entenderse realizada en la actualidad a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

las funciones ejecutivas del Consejo de la Juventud de España serán asumidas por una Comisión Gestora que se constituirá mediante Orden del *Ministerio de Cultura*, en la que se establecerán las normas de funcionamiento y estará formada por la representación que acuerde dicho Departamento con las Entidades Juveniles que han participado en los estudios y propuestas relativos a esta Ley.

La Comisión Gestora, en el plazo máximo de un año desde su constitución, acordará con el *Ministerio de Cultura* el texto de la convocatoria de la primera Asamblea del Consejo, en la que se especificarán los criterios determinantes del número de delegados de dicha Asamblea y se insertará el orden del día a tratar, incluyéndose en todo caso un punto referido a la preparación del anteproyecto de Reglamento del Consejo y la constitución de una Comisión a tal efecto; esta Comisión elaborará el anteproyecto en el plazo máximo de seis meses y lo presentará a la Asamblea para que, a través del *Ministerio de Cultura*, se eleve al Consejo de Ministros.

Segunda

La Comisión gestora a que se refiere la disposición precedente velará por el cumplimiento de lo establecido en esta Ley acerca del acceso al Consejo de todas aquellas Entidades que lo soliciten y tengan derecho a ello. A tal fin establecerá los mecanismos de comprobación que estime convenientes y podrá recabar la asistencia material y técnica de los órganos del *Ministerio de Cultura* y de las correspondientes Comunidades Autónomas.

DISPOSICIÓN FINAL

Por el Gobierno, previo informe de la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud, se dictarán las disposiciones necesarias para la aplicación de la presente Ley.

CAPÍTULO II

REAL DECRETO 486/2005, DE 4 DE MAYO, POR EL QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DEL ORGANISMO AUTÓNOMO INSTITUTO DE LA JUVENTUD (BOE núm. 112, de 11 de mayo de 2005)

La estructura orgánica básica del *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* fue aprobada por el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, y desarrollada posteriormente por el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, que en su artículo 1.6 recoge la adscripción del organismo autónomo Instituto de la Juventud al titular del departamento³⁰.

³⁰ En el momento de redacción de la primera versión del texto que hoy constituye el estudio central de este volumen, esto es, durante el verano del año 2013, el organismo autónomo Instituto de la Juventud (INJUVE) estaba adscrito al *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, por mediación de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*, según disponía el art. 2.7 del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Este precepto preveía, en efecto, que: «Igualmente, se adscribe al Departamento, a través de

El organismo autónomo Instituto de la Juventud fue creado por el Real Decreto 1119/1977, de 20 de mayo, que lo integró en

la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*, el Instituto de la Juventud y el Consejo de la Juventud de España con la naturaleza jurídica, estructura y funciones que se prevén para cada uno de ellos en su normativa específica».

Esta adscripción no ha cambiado hasta el día de hoy, a pesar de que el referido Real Decreto de 2012 se ha visto afectado por distintas normas organizativas. A saber:

1) El Real Decreto 926/2015, de 16 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, ha dado un nuevo contenido, en su artículo único, apartado tres, al art. 2.7 del referido Real Decreto de 2012, que ha quedado redactado en los términos siguientes: «Igualmente, se adscriben al Departamento, a través de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*, el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades y el Instituto de la Juventud, con la naturaleza jurídica, estructura y funciones que se prevén para cada uno de ellos en su normativa específica».

Nótese que, desde octubre del año 2015, queda fuera de la adscripción efectuada por este precepto el Consejo de la Juventud de España, de manera coherente con el cambio en su naturaleza jurídica previsto por el art. 21 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Según esta disposición legal, el antiguo organismo autónomo Consejo de la Juventud de España pasará a transformarse, tras un período transitorio previsto en la citada norma legal, en la nueva entidad corporativa Consejo de la Juventud de España.

En sintonía con esta previsión, ya no es, por tanto, el art. 2.7 de este Real Decreto de 2012 –en su redacción actual– el precepto que regula esta cuestión del encaje orgánico del Consejo de la Juventud de España, sino la disposición transitoria 1ª del meritado Real Decreto 926/2015, que, rubricada «Continuación de funciones por el Consejo de la Juventud de España», dispone que: «El organismo autónomo Consejo de la Juventud de España continuará desempeñando sus funciones de conformidad con sus normas de creación y funcionamiento hasta que se constituya la entidad corporativa de base privada prevista en el artículo 21 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Hasta el

la *Presidencia del Gobierno* a través de la *Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte*, con las funciones de gestión de los centros, servicios y establecimientos del Estado al servicio de la juventud, realización de actividades en favor de los jóvenes y estudio e investigación de los temas juveniles. Se trataba de un amplio elenco de competencias en materia de juventud, para cuyo desarrollo y

momento de dicha constitución, que deberá tener lugar en un plazo máximo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de este real decreto, dicho Consejo permanecerá adscrito al *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, a través de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*».

2) El Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. El art. 14 de esta norma organizativa efectúa una regulación mínima del *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, en orden a establecer sus competencias básicas (apartados 1 y 2), y para prever, finalmente, que: «Este Ministerio dispone, como órgano superior, de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*» (apartado 3). Este precepto no se refiere para nada a la naturaleza jurídica ni del INJUVE ni del Consejo de la Juventud de España, ni a su régimen orgánico de adscripción.

3) El Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. El art. 13 de esta norma establece la estructura orgánica básica del *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, previendo la existencia de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*, como órgano superior del máximo rango. A pesar de no efectuar ninguna referencia específica ni al INJUVE ni al Consejo de la Juventud de España, sí que contiene una previsión que afecta al organismo autónomo Instituto de la Juventud. Y es que, en efecto, su disposición adicional 1ª, rubricada «Subsistencia de adscripciones y dependencias de organismos públicos», dispone: «Las actuales adscripciones y dependencias de los organismos públicos continuarán en vigor con las modificaciones que se deriven de las previsiones contenidas en este real decreto».

En definitiva, el organismo autónomo Instituto de la Juventud (INJUVE) sigue adscrito en la actualidad al *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, a través de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad*. Esta misma adscripción es también la que corresponde al organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, en tanto que no se produzca la transformación de su naturaleza jurídica en ente corporativo de base privada (disposición transitoria 1ª del Real Decreto 926/2015).

gestión de las funciones encomendadas se le atribuyeron al Instituto de la Juventud cinco subdirecciones generales.

Tras su adscripción a distintos departamentos ministeriales y diversas variaciones en los objetivos y funciones del organismo derivadas principalmente de los traspasos en la materia a las comunidades autónomas, el Real Decreto 565/1985, de 24 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica del *Ministerio de Cultura* y sus organismos autónomos, en su título V, desarrolla la naturaleza, fines y funciones del Instituto de la Juventud, de acuerdo con los criterios generales de simplificación y racionalización de las estructuras administrativas y contención del gasto público.

El Real Decreto 2614/1996, de 20 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto de la Juventud, establece la vigente regulación.

Con posterioridad, y en cumplimiento de lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, el artículo 60 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, otorgó al Instituto de la Juventud la condición de organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1.a) de la referida Ley 6/1997, de 14 de abril, y adecuó su régimen jurídico al establecido para estos en la citada ley, por lo que resulta necesario trasladar estas previsiones a la regulación reglamentaria del Instituto³¹.

³¹ La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), ha sido expresamente eliminada de nuestro ordenamiento jurídico por la disposición derogatoria única, apartado c), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última norma legal contiene la actual regulación de los organismos públicos estatales. Dentro de estas Administraciones Institucionales

En la actualidad, se hace necesario redefinir los fines del Instituto sobre la base de las presentes necesidades de la población joven para poder aplicar las políticas gubernamentales en la materia, fundamentadas estas en los valores de solidaridad e igualdad, y procurar las condiciones para la participación de los jóvenes en el desarrollo político, social, económico y cultural de España.

La reestructuración del organismo se lleva a cabo al amparo de lo establecido en el artículo 63.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, siguiendo los mismos principios de racionalidad y eficacia que han estado presentes en la reciente reestructuración de los departamentos ministeriales.

En su virtud, a iniciativa del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, a propuesta de los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 29 de abril de 2005,

DISPONGO:

Artículo único. Aprobación del Estatuto

Se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud, cuyo texto se inserta a continuación.

estatales se integran: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales [arts. 2 y 84.1 a) LRJSP]. Pues bien, el régimen jurídico general de los organismos públicos estatales se regula en los arts. 88 a 97 LRJSP, mientras que las especificidades de los organismos autónomos estatales, entre los que se sigue encontrando el Instituto de la Juventud, se contienen en los arts. 98 a 102 LRJSP.

La concreta referencia efectuada al art. 43.1.a) LOFAGE debe entenderse realizada, en la actualidad, al art. 84.1.a).1º de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Disposición adicional primera. Nombramiento del Director General del Instituto de la Juventud

El nombramiento del Director General del Instituto de la Juventud se podrá efectuar, en atención a las características específicas de las funciones del organismo, entre personal que tenga tanto la condición de funcionario de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales al que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente como entre aquel otro que no reúna dicha condición de funcionario.

Disposición adicional segunda. Supresión de órganos

Queda suprimida la Subdirección General de Programas y Actividades.

Disposición transitoria única. Unidades y puestos de trabajo con nivel orgánico inferior a Subdirección General

Las unidades y puestos de trabajo con nivel orgánico inferior a Subdirección General continuarán subsistentes y serán retribuidos con cargo a los mismos créditos presupuestarios, hasta que se apruebe la relación de puestos de trabajo adaptada a la estructura orgánica de este real decreto. Dicha adaptación, en ningún caso, podrá suponer incremento del gasto público.

Las unidades y puestos de trabajo aludidos en el párrafo anterior se adscribirán provisionalmente, mediante resolución del Director General del Instituto de la Juventud, hasta tanto entre en vigor la nueva relación de puestos de trabajo, a los órganos regulados en este real decreto, en función de las atribuciones que estos tengan asignadas.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este Real Decreto y, en particular, el Real Decreto 2614/1996, de 20 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto de la Juventud.

Disposición final primera. Facultades de desarrollo

Se autoriza al *Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales* para que, previo cumplimiento de los trámites legales oportunos, adopte las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de este real decreto.

Disposición final segunda. Entrada en vigor

El presente Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

ESTATUTO DEL ORGANISMO AUTÓNOMO INSTITUTO DE LA JUVENTUD

Artículo 1. Naturaleza y régimen jurídico

1. El Instituto de la Juventud es un organismo autónomo adscrito al *Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales* de los previstos en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado³².

³² La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), ha sido expresamente eliminada de nuestro ordenamiento jurídico por la disposición derogatoria única, apartado c), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última norma legal contiene la actual regulación de los

2. El Instituto de la Juventud tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar y, dentro de su esfera de competencias, le corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos previstos en este estatuto, salvo la potestad expropiatoria.
3. El organismo autónomo Instituto de la Juventud se regirá por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado³³; por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

organismos públicos estatales. Dentro de estas Administraciones Institucionales estatales se integran: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales [arts. 2 y 84.1 a) LRJSP]. Pues bien, el régimen jurídico general de los organismos públicos estatales se regula en los arts. 88 a 97 LRJSP, mientras que las especificidades de los organismos autónomos estatales, entre los que se sigue encontrando el Instituto de la Juventud (INJUVE), se contienen en los arts. 98 a 102 LRJSP.

La concreta referencia efectuada al art. 43.1.a) LOFAGE debe entenderse realizada, en la actualidad, al art. 84.1.a).1º de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Este art. 84 (rubricado «Composición y clasificación del sector público institucional estatal») dispone en su apartado 1.a) que:

«1. Integran el sector público institucional estatal las siguientes entidades:

a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:

1.º Organismos autónomos.

2.º Entidades Públicas Empresariales».

³³ Debe recordarse que la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), ha sido expresamente eliminada de nuestro ordenamiento jurídico por la disposición derogatoria única, apartado c), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Téngase presente que esta última Ley regula en la actualidad el régimen jurídico de los organismos públicos estatales (arts. 98 a 102).

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³⁴; por el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio³⁵; por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; por este estatuto, y por las demás disposiciones legales aplicables a los organismos autónomos de la Administración General del Estado.

4. Corresponde al *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad; también le corresponde el control de eficacia, sin perjuicio del control establecido al respecto por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Artículo 2. Principios generales y fines

1. La actuación del Instituto de la Juventud estará presidida por los tres principios generales siguientes:
 - a) Promover la igualdad de oportunidades entre los jóvenes.
 - b) Propiciar la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España.

³⁴ Esta norma legal ha sido expresamente suprimida por la disposición derogatoria única, apartado 2, letra a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Debe tenerse en cuenta que las previsiones de la Ley 30/1992 han sido sustituidas, por un lado, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y, por otro, por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

³⁵ Véase, en la actualidad, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

- c) Impulsar la colaboración con los restantes departamentos ministeriales y las demás Administraciones Públicas, cuyas actividades inciden sobre este sector de la población.
2. Siguiendo estos principios, sus fines son:
- a) El fomento del asociacionismo juvenil y la colaboración para su avance.
 - b) El desarrollo y coordinación de un sistema de información y comunicación en materia de juventud.
 - c) El fomento de las relaciones y de la cooperación internacional en materia de juventud.
 - d) La promoción cultural de la juventud y el conocimiento de otras realidades culturales.
 - e) El fomento de la formación en los valores de solidaridad e igualdad.
 - f) El desarrollo de las condiciones sociales y políticas necesarias para la emancipación de los jóvenes.
 - g) La promoción de las acciones que redunden en el desarrollo sostenible y en hábitos de vida saludable de la juventud.
 - h) En general, la ejecución de las políticas del departamento respecto de la juventud.

Artículo 3. Funciones

1. Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto de la Juventud está facultado para desarrollar, en el ámbito de las competencias estatales en esta materia, las siguientes funciones:
- a) El desarrollo de la cooperación con las Administraciones Públicas en materia de juventud.
 - b) El fomento de la comunicación, los intercambios y la movilidad de los jóvenes españoles en el ámbito nacional e internacional.

- c) El análisis y la investigación de la realidad juvenil.
 - d) La promoción de la participación del Consejo de la Juventud de España y de los jóvenes en general en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud del Gobierno.
 - e) El fomento de la cooperación territorial en el desarrollo de las políticas de juventud.
 - f) La prestación de cualesquiera otros servicios adecuados para el cumplimiento de sus fines específicos.
2. El ejercicio de las funciones atribuidas al Instituto de la Juventud se entiende, en todo caso, sin perjuicio de las competencias que el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, confiere a otros órganos y unidades de dicho departamento y, especialmente, a la Secretaría General Técnica en relación con el seguimiento y la coordinación de la actividad del departamento en materia de relaciones internacionales³⁶.

³⁶ El Real Decreto citado en el texto está derogado. Recuérdesse que, en la actualidad, el organismo autónomo Instituto de la Juventud (INJUVE) está adscrito al *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, a través de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad* (art. 2.7 del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad* y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Téngase en cuenta que el tenor del citado art. 2.7 del Real Decreto 200/2012 fue modificado por el artículo único, apartado 3, del Real Decreto 926/2015, de 16 de octubre. Véase, en todo caso, el comentario contenido en la nota inicial a este Real Decreto regulador del INJUVE).

Artículo 4. Órganos rectores

El Instituto de la Juventud se estructura en los siguientes órganos rectores:

- a) La Presidencia.
- b) El Consejo Rector.
- c) La Dirección General.

Artículo 5. La Presidencia

1. Ejerce el cargo de Presidente el titular del *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, el cual podrá delegar sus funciones de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³⁷.
2. Corresponde al Presidente:
 - a) La alta dirección del Instituto de la Juventud y la presidencia del Consejo Rector.
 - b) La aprobación de los planes generales de actividades del organismo.

Artículo 6. El Consejo Rector

1. El Consejo Rector es un órgano colegiado de carácter ministerial con representación de las asociaciones juveniles, para la participación en las políticas gubernamentales en materia de juventud.

³⁷ Esta referencia normativa debe entenderse realizada, en el momento presente, al art. 9 (rubricado «Delegación de competencias») de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Sus actuaciones se registrarán por lo establecido en el capítulo II del título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El Consejo Rector funcionará en Pleno y en Comisión Permanente³⁸.

2. El Pleno del Consejo Rector estará compuesto por los siguientes miembros:
 - a) Desempeñará el cargo de Presidente el titular del *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*.
 - b) Será Vicepresidente el Director General del Instituto.
 - c) Serán vocales por parte del Instituto de la Juventud:
 - 1.º El Secretario General.
 - 2.º El Director de la División de Programas.
 - 3.º El Adjunto a la Dirección General.
 - 4.º Cuatro representantes nombrados por el Director del Instituto de entre su personal técnico.
 - d) Serán vocales por parte del Consejo de la Juventud de España:
 - 1.º El Presidente.
 - 2.º Un Vicepresidente.
 - 3.º Cuatro representantes juveniles nombrados por el Presidente del Consejo, de entre sus miembros o fuera de ellos.

³⁸ Esta referencia normativa debe entenderse realizada, en la actualidad, a los arts. 15 a 22 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Estos preceptos integran la Sección 3ª (rubricada «Órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas») del Capítulo II (regulador «De los órganos de las Administraciones públicas») de su Título Preliminar (rubricado «Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público»).

- e) El Presidente del Pleno del Consejo Rector podrá invitar a participar en las reuniones de este órgano a los expertos que considere por su trayectoria personal o profesional, en relación con los temas que se traten en cada reunión, que actuarán con voz pero sin voto.
 - f) Actuará como Secretario, con voz y sin voto, un funcionario nombrado por el Director General del Instituto de la Juventud.
3. La Comisión Permanente será presidida por el Director General del Instituto de la Juventud. Actuarán como Vicepresidente el Presidente del Consejo de la Juventud de España y como vocales, el Director de la División de Programas junto con otros dos representantes del Instituto, designados por su Director General, de entre los cuatro que forman parte del Pleno, y dos de los vocales representantes de los jóvenes designados por el Consejo de la Juventud de España, igualmente de entre los cuatro que forman parte del Pleno. El Secretario será el mismo que el del Pleno del Consejo Rector.
4. Son funciones del Pleno:
- a) Articular la participación de los jóvenes en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud.
 - b) Aprobar el plan anual de actuación del organismo.
 - c) Aprobar la memoria de gestión y funcionamiento del organismo.
 - d) Promover estudios y acciones dirigidos a fomentar la participación libre y eficaz de los jóvenes.
 - e) Velar por el cumplimiento de las políticas del Gobierno en materia de juventud.
5. Son funciones de la Comisión Permanente:

- a) Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los principios y fines del Instituto.
 - b) Conocer y elevar al Pleno del Consejo Rector la memoria anual de actividades del organismo.
 - c) Proponer al Pleno del Consejo Rector las acciones concretas que, en materia de promoción y fomento de la igualdad y la participación de la juventud en la vida política, cultural, económica y social, conciernen al Instituto.
 - d) Cuantas funciones sean delegadas por el Consejo Rector.
6. Las dietas que pudieran devengarse por asistencia al Pleno o a la Comisión Permanente se registrarán, en su caso, por lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón de servicio.
 7. Contra las resoluciones y actos de trámite del Consejo Rector podrán interponerse los recursos a que se refiere el artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³⁹.

Artículo 7. El Director General

1. El Director General del Instituto de la Juventud, que ejercerá su representación legal, será nombrado y separado de su cargo por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del *Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales*.
2. El Director General del Instituto de la Juventud asumirá las competencias de planificación, dirección, control e inspección

³⁹ Esta referencia normativa debe entenderse efectuada, en la actualidad, al art. 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

de las actividades del organismo para el cumplimiento de sus fines y, especialmente, las siguientes:

- a) La dirección del personal del organismo.
- b) La ejecución de los planes generales de actuación del Instituto.
- c) La contratación en nombre del organismo y la disposición de gastos hasta el límite establecido legalmente, así como la ordenación de pagos.
- d) La concesión de ayudas, subvenciones y la suscripción de convenios de colaboración, con cargo a los presupuestos del Instituto, destinados al cumplimiento de sus fines.
- e) Velar por la aplicación de la perspectiva de género y la no discriminación por cualquier razón en todas las políticas dirigidas a los jóvenes.
- f) La presidencia de la Agencia Española del Programa de Acción Comunitario «Juventud».
- g) La dirección de la comunicación externa e interna del organismo.
- h) La coordinación de las relaciones con el Consejo de la Juventud de España⁴⁰.

⁴⁰ La Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, ha previsto la transformación del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España en una corporación de base privada (art. 21.1). Esta norma legal ha derogado expresamente «la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, de creación del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España».

En relación con esta Ley de 1983 hay que hacer dos aclaraciones: 1ª) El Legislador la denomina mal en la disposición derogatoria de la Ley 15/2014, porque su título correcto es: «Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España» (véanse las correcciones de errores del epígrafe de esta Ley publicadas en el BOE núm. 12 de 14 de enero de 1984, y en el BOE núm. 21, de 25 de enero de 1984); y 2ª) Aunque la Ley de 1983 ha sido expre-

- i) La rendición de cuentas ante el Tribunal de Cuentas⁴¹, de acuerdo con la normativa presupuestaria⁴².
 - j) La aprobación del anteproyecto de presupuestos.
 - k) La elaboración y propuesta del plan anual de actuación.
 - l) La elaboración de la memoria de gestión y funcionamiento del organismo.
3. El Director General del organismo será suplido temporalmente, en caso de vacante, ausencia o enfermedad, por los titulares de los órganos directivos con nivel de Subdirección General, por el mismo orden en que aparecen en la estructura establecida por este Real Decreto.

Artículo 8. Estructura orgánica básica

1. De la Dirección General dependen los siguientes órganos directivos con nivel de Subdirección General:
- a) La Secretaría General.
 - b) La Subdirección General de Cooperación Interior y Exterior.
2. Depende del Director General el Centro Eurolatinoamericano de Juventud, ubicado en Mollina (Málaga), como centro para el encuentro y el intercambio de organizaciones y grupos de jóvenes de España, del resto de Europa y de Iberoamérica.

samente derogada, al no haberse producido la transformación de la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España, que sigue siendo, por tanto, un organismo público, la norma que, de hecho, se aplica todavía en la actualidad es la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España.

⁴¹ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

⁴² Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

3. Así mismo, depende del Director General, con el nivel orgánico que se determine en la relación de puestos de trabajo, la División de Programas, que ejercerá las funciones previstas en el artículo 11.
4. Estará adscrita al Instituto de la Juventud la Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia, que se regirá por sus normas específicas⁴³.
5. El control interno de la gestión económico-financiera del Instituto de la Juventud será realizado por la Intervención Delegada, con el nivel orgánico que se determine en la relación de puestos de trabajo, que estará adscrita al Director General, sin perjuicio de su dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado en los términos que se establecen en su normativa específica.

Artículo 9. La Secretaría General

Corresponde a la Secretaría General:

- a) La elaboración del anteproyecto de presupuesto del Instituto y su gestión económico-financiera.
- b) La gestión en materia de personal del organismo.
- c) La asistencia técnica y jurídica del Instituto, sin perjuicio de las competencias específicas del Servicio Jurídico del Estado.
- d) La coordinación y gestión de los servicios relacionados con el régimen interior y asuntos generales del Instituto, así como la planificación y coordinación de sus servicios informáticos.

⁴³ Real Decreto 1923/2008, de 21 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para la Juventud y se regulan sus funciones, composición y funcionamiento.

Artículo 10. La Subdirección General de Cooperación Interior y Exterior

A esta Subdirección General le corresponde:

- a) La promoción del asociacionismo juvenil en el ámbito estatal, en sus diferentes manifestaciones.
- b) La ejecución de los programas de cooperación bilateral y multilateral y la coordinación de la participación española en los organismos internacionales de juventud en los que deba participar el Instituto, sin perjuicio de las competencias de la Secretaría General Técnica del *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* en materia de relaciones internacionales, a las que se refiere el artículo 3, y de las que le corresponden al *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*.
- c) El desarrollo de los programas de la Unión Europea dirigidos a jóvenes, cuya ejecución está asignada al Instituto de la Juventud.
- d) La promoción y realización de actividades y servicios dirigidos al fomento de la comunicación, los intercambios y la movilidad de los jóvenes españoles, en el ámbito nacional e internacional.
- e) El desarrollo y gestión de programas, actividades y convenios dirigidos a fomentar la colaboración con las Administraciones públicas y con otras instituciones y organismos públicos y privados, cuyas actividades inciden sobre la juventud.
- f) El fomento de la participación de las comunidades autónomas, Ciudades de Ceuta y Melilla y Federación Española de Municipios y Provincias en el Plan de la Juventud, de otros planes sectoriales del Gobierno dirigidos a los jóvenes y de la política de juventud del Gobierno, en general.
- g) La realización de los estudios pertinentes sobre la situación de derechos y servicios a la juventud en las comunidades autónomas.
- h) La gestión de las subvenciones del organismo.

Artículo 11. La División de Programas

A esta División le corresponde:

- a) La organización y gestión de los programas del Instituto de la Juventud.
- b) La elaboración, publicación y difusión de encuestas, estudios e informes sobre juventud.
- c) La coordinación de la participación del Consejo de la Juventud de España y otros colectivos en el diseño, desarrollo y control de los planes de juventud y de otros planes sectoriales del Gobierno dirigidos a los jóvenes, así como de la política de juventud del Gobierno en general.
- d) La promoción y desarrollo de un sistema de información y comunicación en materia de juventud, en colaboración con el Consejo de la Juventud de España y otras entidades prestadoras de este servicio, así como con centros de información y centros similares de otros países y de organismos internacionales de juventud.
- e) El desarrollo de los programas que se sustancien mediante convenios u otras formas de colaboración, para la cogestión de actividades incluidas en los planes de juventud.
- f) La asistencia al Director General en las tareas derivadas del cargo de Vicepresidente del Consejo Rector del Instituto.

Artículo 12. Recursos económicos

Para el cumplimiento de sus fines y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado⁴⁴, el Instituto de la Juventud dispondrá de los siguientes recursos:

⁴⁴ Esta referencia normativa debe entenderse efectuada en la actualidad al art. 101 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

- a) Los bienes y valores que constituyan su patrimonio y los productos y rentas de este.
- b) Las consignaciones específicas que anualmente se consignen en los Presupuestos Generales del Estado.
- c) Las transferencias corrientes o de capital que procedan de las Administraciones o entidades públicas.
- d) Los ingresos ordinarios o extraordinarios que le corresponda percibir.
- e) Las donaciones, legados y otras aportaciones que se concedan en su favor por personas públicas o privadas.
- f) Cualquier otro recurso que pueda serle legalmente atribuido.

Artículo 13. Régimen patrimonial

El régimen patrimonial del Instituto de la Juventud será el establecido en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Artículo 14. Régimen de personal

El personal funcionario y laboral del organismo autónomo Instituto de la Juventud se regirá por la normativa sobre función pública y legislación laboral aplicable al resto del personal de la Administración General del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado⁴⁵.

⁴⁵ Véanse, en la actualidad, los arts. 99 (rubricado «Régimen jurídico») y 100 (titulado «Régimen jurídico del personal y de contratación») de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Artículo 15. Régimen económico y financiero

El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención y de control financiero del Instituto de la Juventud será el establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Artículo 16. Régimen de contratación

El régimen de contratación del Instituto de la Juventud será el establecido en el artículo 49 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado⁴⁶.

Artículo 17. Actos que agotan la vía administrativa

Los actos y resoluciones del Director General del Instituto de la Juventud, dictados en el ejercicio de las potestades administrativas que tiene atribuidas, ponen fin a la vía administrativa, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado⁴⁷.

⁴⁶ Véanse, en la actualidad, los arts. 99 (rubricado «Régimen jurídico») y 100 (titulado «Régimen jurídico del personal y de contratación») de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se proponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

⁴⁷ Esta referencia normativa debe entenderse realizada, en la actualidad, al art. 114 (rubricado «Fin de la vía administrativa») de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra dichos actos, acuerdos y resoluciones cabrá interponer recurso contencioso-administrativo⁴⁸, sin perjuicio del recurso potestativo de reposición previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁴⁹.

⁴⁸ Estos recursos jurisdiccionales están sometidos a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

⁴⁹ El recurso potestativo de reposición está regulado, en la actualidad, por los arts. 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta primera edición de *Las vicisitudes histórico-jurídicas del Consejo de la Juventud de España*, número uno de la colección «Estudios sobre Juventud», de la Universidad de Extremadura, que consta de 300 ejs., se terminó de imprimir en los talleres de Dosgraphic, S.L., el día 7 de junio de 2018.



