

## COLECCIÓN ESTUDIOS SOBRE JUVENTUD

### Director

Vicente Álvarez García

### Coordinadores

Flor Arias Aparicio  
Enrique Hernández Diez

### 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 Diez

*Participación juvenil organizada y racionalización administrativa* constituye el segundo volumen de la colección editorial «Estudios sobre Juventud».

Sus autores explican la nueva regulación del Consejo de la Juventud de España efectuada por la Ley de racionalización del Sector Público en el año 2014. Esta norma legal estatal prevé un absoluto cambio en la filosofía «jurídico-organizativa» de este ente, que abandonará la naturaleza jurídica de organismo público para adoptar la forma de corporación de base privada. Cuatro años después de tal previsión, no obstante, esta transformación no se ha producido, como consecuencia del absoluto fracaso de los dos intentos de desarrollo reglamentario de la Ley de racionalización emprendidos hasta el día de hoy. Este Libro incluye sendos trabajos académicos, que responden al exhaustivo análisis de cada uno de los dos borradores de Proyecto de Real Decreto elaborados por el Instituto de la Juventud, entre junio de 2015 y noviembre de 2017, para desarrollar la regulación mínima contenida en la referida Ley. El fracaso de ambos ensayos reglamentarios, a pesar de la mayor seriedad jurídica del segundo de ellos, se ha debido, muy probablemente, a las evidentes limitaciones de la Ley de 2014, tan poco meditada y tan deficiente –jurídicamente hablando– que el propio Consejo de Estado ha sugerido al Gobierno de la Nación la tramitación de una modificación legislativa para ofrecer un marco normativo adecuado a la nueva realidad a la que deberá hacer frente el Consejo de la Juventud de España en el tiempo futuro.

Vicente Álvarez García  
Flor Arias Aparicio  
Enrique Hernández Diez

PARTICIPACIÓN JUVENIL ORGANIZADA Y RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

# PARTICIPACIÓN JUVENIL ORGANIZADA Y RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La compleja situación jurídica actual  
del Consejo de la Juventud de España

Vicente Álvarez García  
Flor Arias Aparicio  
Enrique Hernández Diez

### 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*.

### Flor Arias Aparicio

es Doctora en Derecho por la Universidad de Córdoba y Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad de Extremadura. Ha sido investigadora visitante en la Universidad de Manchester (Reino Unido) y en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Francia). En la actualidad, es miembro del Proyecto de Investigación, dirigido por el Prof. Dr. D. Vicente J. Álvarez García, «La participación juvenil como herramienta de desarrollo social, económico, político y cultural en el espacio transfronterizo».

### Enrique Hernández Diez

es Licenciado en Derecho por la Universidad de Extremadura y Personal Científico e Investigador en el marco del proyecto de I+D+i «La participación juvenil como herramienta de desarrollo social, económico, político y cultural en el espacio transfronterizo». Ha estudiado, además, en la Universidad París-X Nanterre (Francia). Ha sido Presidente del Consejo de la Juventud de Extremadura y Vicepresidente del Consejo de la Juventud de España.



Consejo de la  
JUVENTUD  
de España



Unión Europea



JUNTA DE EXTREMADURA



9 788491 270300



COLECCIÓN ESTUDIOS SOBRE JUVENTUD



# **Participación juvenil organizada y racionalización administrativa**

**La compleja situación jurídica actual  
del Consejo de la Juventud de España**



Estudios sobre Juventud

**2**

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA  
FLOR ARIAS APARICIO  
ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ

# **Participación juvenil organizada y racionalización administrativa**

La compleja situación jurídica actual  
del Consejo de la Juventud de España



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](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.



JUNTA DE EXTREMADURA



© Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Enrique Hernández Díez, 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](mailto:publicac@unex.es)  
<http://www.unex.es/publicaciones>

I.S.B.N.: 978-84-9127-030-0

Depósito Legal: CC-000203-2018

Impreso en España - *Printed in Spain*

*Maquetación e impresión:* Dosgraphic, s. L.



# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

**Cuando ruge la marabunta.....** 13

*Héctor Saz Rodríguez*

**Un presente abierto a un futuro incierto .....** 19

*Julia Chica Linares*

**PARTICIPACIÓN JUVENIL ORGANIZADA  
Y RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.  
LA COMPLEJA SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL  
DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA**

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

**Introducción. Sobre las dificultades de proceder a la  
transformación de la naturaleza jurídica del actual  
organismo autónomo Consejo de la Juventud de España..** 29

**Primera parte. La nueva regulación del Consejo de la  
Juventud de España efectuada por la Ley de racionalización  
del Sector Público y los problemas jurídicos de su fracasado  
primer intento de desarrollo reglamentario**

**Capítulo I. La sociedad civil ante la crisis institucional,  
política y social. La búsqueda de un antídoto frente  
al desapego social por la cosa pública.....** 43

<b>Capítulo II. Introducción a las bases jurídicas de la participación juvenil en la gestión de la cosa pública en España.....</b>	<b>49</b>
<b>Capítulo III. Participación juvenil y organizaciones internacionales .....</b>	<b>55</b>
<b>Capítulo IV. La transformación de la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España diseñada por la Ley de racionalización del Sector Público.....</b>	<b>61</b>
<b>Capítulo V. La absoluta incompatibilidad del proyecto de Real Decreto de desarrollo de la nueva regulación legal del Consejo de la Juventud de España con las previsiones mínimas sobre el mismo establecidas por la Ley de racionalización del Sector Público.....</b>	<b>69</b>
<b>Capítulo VI. Conclusiones.....</b>	<b>83</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>87</b>
Anexo primero: Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.....	87
Anexo segundo: borrador de proyecto de Real Decreto por el que se regula el funcionamiento y estructura del Consejo de la Juventud de España .....	97
 <b>Segunda parte. Un segundo intento fracasado de constituir la corporación Consejo de la Juventud de España: sobre las dificultades jurídicas objetivas que presenta la Ley de racionalización del Sector Público para su desarrollo reglamentario</b>	
<b>Capítulo I. Las consecuencias de la aprobación de la Ley de racionalización del Sector Público sobre el devenir histórico del Consejo de la Juventud de España .....</b>	<b>113</b>

1. El mandato constitucional del artículo 48 de nuestra Norma Fundamental.....	113
2. La creación del Consejo de la Juventud de España.....	115
3. La transformación de la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España.....	119
4. La situación jurídica actual del Consejo de la Juventud de España.....	124
<b>Capítulo II. La regulación del Consejo de la Juventud de España por la Ley de racionalización de 2014.....</b>	<b>127</b>
<b>Capítulo III. La naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España en la Ley de racionalización de 2014.....</b>	<b>133</b>
<b>Capítulo IV. La significación de la técnica normativa utilizada por la Ley de racionalización de 2014.....</b>	<b>139</b>
<b>Capítulo V. Consideraciones generales sobre el necesario desarrollo reglamentario de la regulación legal mínima de la futura corporación Consejo de la Juventud de España efectuada por la Ley de racionalización de 2014.....</b>	<b>143</b>
<b>Capítulo VI. Los fines y las funciones de la futura corporación Consejo de la Juventud de España.....</b>	<b>149</b>
1. Planteamiento general.....	149
2. Los fines públicos y los fines privados del Consejo de la Juventud de España.....	151
3. Las funciones públicas y las funciones privadas del Consejo de la Juventud de España.....	153
<b>Capítulo VII. La membresía del Consejo de la Juventud de España.....</b>	<b>163</b>

1. Sobre los múltiples problemas jurídicos suscitados por la regulación de la membresía de la nueva corporación Consejo de la Juventud de España efectuada por la Ley de racionalización de 2014 .....	163
2. Las razones para la composición tradicional de base asociativa de los Consejos de la Juventud .....	165
3. La participación del movimiento asociativo juvenil en el Consejo de la Juventud de España a partir de una interpretación amplia del artículo 21.2 de la Ley de racionalización.....	170
4. La irracional exclusión de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico en la composición del nuevo Consejo de la Juventud de España.....	185
5. La membresía del Consejo de la Juventud de España a la luz de los principios del artículo 48 CE y de otros principios que inciden en la idoneidad de la regulación prevista por la Ley de racionalización de 2014 .....	194
<b>Capítulo VIII. El derecho transitorio .....</b>	<b>199</b>
<b>Capítulo IX. Conclusiones.....</b>	<b>209</b>
<b>Anexo: proyecto de Real Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España.....</b>	<b>215</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>245</b>

# PRESENTACIÓN





# CUANDO RUGE LA MARABUNTA

HÉCTOR SAZ RODRÍGUEZ

*Presidente del Consejo de la Juventud de España entre 2014 y 2016*

**T**ras la necesaria aproximación histórica que mi amigo Ricardo Ibarra hizo en la introducción del primer volumen de esta colección, tengo el honor de escribir unas líneas que acerquen al lector al pasado más reciente de la institución. Me refiero a ese bienio de 2014 a 2016 donde vivimos quizá no peligrosamente, pero sí con el corazón en un puño, ante los desafíos de intentar dar sentido al sinsentido de un desgobierno en plena crisis, junto a dos períodos electorales estatales consecutivos. Mi modesta intención no va más allá de introducirles en los sucesos que forman el nudo de esta historia, la del precipitado anuncio de la muerte del Consejo de Juventud de España y de todo lo que sucedió después.

Me consta que el final del mandato de Ricardo fue agotador. Quien pueda y quiera, que le pregunte. Yo, que alguna aventura y desventura compartí con él por coincidir nuestras juventudes en el tiempo, sí, pero también por ser ambos de Zaragoza, bien puedo asegurar que lo que hay que agradecerle no está escrito. No acertó en todo, pero en lo que lo hizo fue crucial. Ahora bien, su gran logro, suyo y de su Comisión Permanente, para con el Consejo

de Juventud de España, fue cambiar la trayectoria de la estocada que el gobierno quería dar a la participación juvenil de España. Directa al corazón, dispuesta a suprimir el organismo, se forzó a tiempo para que girase y que la nueva orden fuera modificar la naturaleza jurídica del mismo.

Me ofrecieron, y acepté, liderar una Comisión Permanente de compromiso. No era el preferido para presidir ni seguramente el más adecuado. Pero lo fui. Espero que al menos con la perspectiva que da el tiempo nadie me pueda tachar como un «desacierto». Comisión Permanente de compromiso, decía, pero también de personas comprometidas: Miriam, Ángel, Víctor, Jauna, Sigrid, Matías, Marta, Enrique... Un equipo que, al igual que el matrimonio de *Cuando ruge la marabunta*, fue compuesto a partir de personas que en muchos casos ni se conocían, por lo que en ocasiones distó de ser una máquina engrasada perfecta; pero que, anteponiendo el interés común, consiguió no ser la última Comisión Permanente como muchos nos vaticinaron cuando empezamos. Porque, también como en esa película, nos encontrábamos ante la amenaza del desastre inminente. Esperábamos que cualquier mañana los «hombres de negro», como les llamábamos, aparecieran por la puerta para administrar el cierre del organismo público.

En aquellos días en los que España cambiaba de monarca, la Ley que modificaba la forma jurídica del Consejo de la Juventud daba sus últimos pasos en el Senado. Dos enmiendas transaccionales se acordaron con los senadores en el último minuto: 1º que pudieran formar parte del Consejo «otras organizaciones juveniles» –transaccional que no llegó siquiera a someterse a votación de una forma que sería cómica si no diera rabia recordarlo– y 2º que el Consejo permaneciera en funciones de forma indefinida hasta la creación del nuevo organismo que lo sustituya, en lugar de los seis meses que figuraban en el Proyecto de Ley. Y así, en funciones casi desde el comienzo, nos tocó trabajar casi dos años.

Los expertos en comunicación suelen comentar que para sustentar un discurso intentes dar tres argumentos. Ni más ni menos. Un taburete de tres patas, lo llaman. Yo, mal orador, señalaré cuatro como los hilos sobre los que fuimos desarrollando nuestra labor. Espero que exponerlos sirva para entender el funcionamiento de aquel Consejo en «tiempos de guerra».

El primero de esos hilos fue tan sencillo como tomar la decisión de funcionar. La idea era básica: si nos cerraban por hacer cosas la culpa era suya, pero si nos cerraban por no hacer nada, era nuestra. En cierta manera fue una obsesión personal por mi experiencia en el cierre del Consejo Nacional de la Juventud de Aragón. Allí todo un año de lucha había supuesto una parálisis en las funciones y actividad del Consejo de Juventud autonómico. Cuando el Gobierno de Aragón nos cerró me quedó la amarga sensación de que se lo hubiéramos puesto más difícil si nos hubiéramos hecho sentir aún más útiles. Formación, asesoría, apoyo, campañas, observatorios, estudios... si el Gobierno quería acabar con el Consejo de la Juventud de España lo haría con un Consejo más vivo que nunca. Y sobre todo con más amistades que nunca, ya que intentamos interactuar con la sociedad civil en todos los ámbitos que pudimos. Aportando, sumando y trabajando, aprovechando la transversalidad de la juventud.

El segundo fue el labrarnos un plan b; o zeta, no sé ya ni cómo le llamamos. Teníamos que plantearnos la posibilidad de que el Gobierno aprobara en cualquier momento un Real Decreto en el que constituyera el nuevo organismo, y además prever que ese organismo, que el Ejecutivo tenía la potestad de crear unilateralmente, no fuera aceptable para el asociacionismo juvenil. ¿Y entonces qué? El grupo de trabajo sobre la posible creación de un ente de carácter fundacional, los planteamientos para poder salvaguardar de alguna manera el trabajo de tantos años para darle continuidad, o simplemente asegurarnos una forma de

comunicación (en caso de la venida del «Apocalipsis» en forma de un inasumible Consejo de la Juventud de España) fue algo muy necesario. Nos proporcionó mucho contenido, fruto del debate, sobre qué queríamos ser como Consejo en muchos aspectos. Pero también fue importante porque unió mucho a las entidades, proporcionándonos un sentimiento de capacidad para decidir nuestro destino por nosotras mismas. Nosotras, las organizaciones juveniles, seríamos las que decidiéramos qué queríamos ser. Y si no nos dejaban, buscaríamos otros caminos para lograrlo. Juntas.

La creación de puentes con el Ejecutivo fue el tercer hilo. Más concretamente, nos correspondió la tarea de normalizar la relación con el Instituto de la Juventud (INJUVE). Es innegable que, aunque no tenga que ser el único, el INJUVE es el interlocutor natural con el Gobierno. Conviene señalar, para entender el momento de ruptura de las relaciones institucionales, que en la Asamblea General donde nuestra XV Comisión Permanente fue elegida, el Director del INJUVE ni siquiera fue invitado. A partir de entonces dimos palos, pero también zanahorias. No me arrepiento a pesar de que el cuerpo me pidiera «más palos». Me fastidié y además aguanté en ocasiones críticas por ello, doble castigo, pero iba en el cargo. Por mi parte quiero decir que, siendo yo más afín al relato de Ricardo, el entonces director, Rubén Urosa, sí me dio pie a recuperar esos puentes a los que me refiero. Al César lo que es del César. Esto permitió, entre otras cosas, que se fueran desarrollando reuniones de trabajo en las que hablar del futuro Real Decreto que crease el nuevo organismo. Y aunque al final los tiempos de palacio superaron a los de nuestra Comisión Permanente, se generó un gran trabajo científico jurídico preparando aquellas reuniones.

Finalmente, el cuarto hilo, que a mi parecer merece mención por separado, fue aprovechar el trabajo que durante más de cuatro años Antonio, Joan y Ricardo –bueno, y los que les antecedieron, claro– habían realizado en el ámbito internacional y en especial en

Europa. Canalizado durante nuestra etapa por Ángel, un verdadero fenómeno, fuimos relevantes entre la juventud europea, y multiplicamos nuestro impacto gracias a liderar proyectos, programas y espacios. Una generación preparada nos acompañaba para ello. Eventos como la celebración en Madrid del Consejo de Miembros (COMEM) del Foro Europeo de la Juventud centraba las miradas de Europa en lo que estaba sucediendo al Consejo. Además, en aquel espacio donde el INJUVE era un invitado más, las posiciones entre ambos estaban más igualadas, y permitía demostrarle que éramos útiles, que trabajando juntos conseguíamos más.

Cabe destacar, llegando ya casi al final de esta introducción, lo importante que fue el trabajo jurídico que se fue desarrollando de la mano de personas como Enrique Hernández y Vicente Álvarez. Nos permitió estar un paso por delante del INJUVE. Mi personal impresión es que un Gobierno con muchos problemas no tenía ganas de abrir más frentes, por pequeños que fuéramos. Obligarles, además, a un ejercicio exigente de debate jurídico, y máxime desde la unidad de criterio de las entidades juveniles, no sé si les dio miedo o pereza, pero acabó dilatando el proceso y posponiéndolo como una tarea para el Ejecutivo que saliera de las urnas, primero de la fallida legislatura de las elecciones generales de diciembre de 2015 y luego a la espera del que surgiera de los comicios de junio de 2016.

Una Comisión Permanente llamada a ser la última del Consejo consiguió no serlo, esa fue la de cal. Pero la de arena fue no haber podido solucionar el inminente futuro del Consejo de Juventud de España. Entre unas elecciones y otras, en abril de 2016, esa tarea pasaba a estar liderada por una nueva Comisión Permanente (la XVI del CJE), presidida por Julia Chica. Recibieron entonces el desafío de negociar y acordar un futuro Consejo con la nueva dirección del INJUVE.

Zaragoza, abril de 2018



# UN PRESENTE ABIERTO A UN FUTURO INCIERTO

JULIA CHICA LINARES

*Presidenta del Consejo de la Juventud de España entre 2016 y 2018*

Como es sabido, y ya han mencionado Ricardo Ibarra y Héctor Saz en las anteriores introducciones de obras de esta colección, el Consejo de la Juventud de España lleva cinco largos años de incertidumbre existencial. Y como no podía ser de otra manera, todo o casi todo el esfuerzo de este período se ha visto condicionado y consumido por las distintas negociaciones políticas hacia unas normas aceptables para el futuro del Consejo, con forma de Real Decreto o de Ley, según la etapa. Semejante situación de crisis ha afectado al ánimo de las personas al servicio del Consejo, al ritmo de trabajo, a la vida del movimiento juvenil en España y a la relación de las organizaciones juveniles con el Consejo, incluso a la imagen externa de esta institución, y por añadidura al conjunto del Estado español, porque ha debilitado una voz que era esencial en estos años, la de su ciudadanía joven participativa.

El clima de resistencia ha postergado cuestiones importantes a favor de problemas urgentes e incluso «superurgentes», que se

han antepuesto a todo. Esta situación ha llegado a condicionar el principal objetivo del Consejo de la Juventud de España. En vez de poder trabajar de forma prioritaria por los derechos e intereses de la juventud, el Consejo ha tenido que esforzarse por la propia supervivencia del organismo, una institución nacida, en realidad, para servir a todas las personas jóvenes, y no a su propia existencia.

En este último período de la crisis que he tenido la responsabilidad de coordinar, desde 2016 hasta ahora, hemos hecho frente a semejante situación, en términos estratégicos y políticos, a través de dos niveles de enfoque. Todo ello, sin duda, gracias al trabajo previo realizado por quienes nos han precedido en la Comisión Permanente. El primer enfoque está orientado a mantener y ampliar la actividad del Consejo de la Juventud de España dentro de la mayor normalidad posible, precisamente para no caer en la trampa de acabar muriendo por querer sobrevivir sin más. El segundo nivel, como no podría ser de otra forma, es aquel orientado de forma casi exclusiva a la negociación política para la regulación del futuro Consejo de la Juventud de España.

Para conseguir desarrollar el primer nivel de enfoque, en la propia Comisión Permanente nos hemos visto obligados a desarrollar una división de tareas, de manera que algunas personas pudieran dedicarse por completo a la situación de emergencia y crisis, y otras a la actividad propia de un Consejo de la Juventud. Gracias a esta metodología de especialización, hemos conseguido seguir realizando proyectos, programas, actividades y campañas de incidencia en las distintas áreas de trabajo, sin menoscabo de la negociación relacionada con la situación normativa del Consejo de la Juventud de España.

Precisamente, del lado de la negociación jurídica y política, se mantuvo y se reformó el Grupo Operativo (creado al inicio de nuestra particular crisis, en 2013) donde se abordan todas las

novedades y las decisiones relevantes con respecto a la situación jurídica del Consejo y del posible Real Decreto que pudiese desarrollar la Ley de 2014. Este Grupo, compuesto por todas las entidades miembro y por la Comisión Permanente al completo, ha facilitado una comunicación intensa, y ha permitido conservar el consenso fundamental entre las entidades, frente a los interlocutores gubernamentales y parlamentarios durante este largo proceso. Aunque no ha sido fácil, este Grupo ha servido para facilitar las transiciones entre generaciones de jóvenes en las propias entidades, porque muchas (la gran mayoría) de las actuales personas al frente de las organizaciones juveniles no vivieron el inicio de los problemas en 2013: los relevos en el movimiento juvenil son rápidos, y corríamos el riesgo de reinventar constantemente la rueda, o perder valiosa información por el camino.

Hacia fuera, el Consejo ha querido mantener la misma actitud y aptitud para el consenso en la búsqueda de soluciones, desarrollando una interlocución parlamentaria desde la horizontalidad: hemos trabajado y seguimos trabajando siempre con todos los grupos parlamentarios, con independencia de las posiciones previas de cada partido político. Esto lo hemos querido conservar y reivindicar porque considerábamos que el Consejo de la Juventud es, en su actual situación, un verdadero problema de Estado, que afecta a todos los grupos políticos por igual, y que el espíritu de consenso dentro de las organizaciones del Consejo debía ser trasladado hacia las negociaciones de y con las propias fuerzas políticas.

Durante esta última etapa, con el actual equipo directivo del Instituto de la Juventud, se han podido mantener numerosas reuniones, compartiendo espacio en ellas tanto los perfiles representativos y políticos como los de carácter técnico. De forma que el avance ha sido lento, con algunos sinsabores, pero fructífero en todo caso, por lo menos para seguir existiendo.

Las actuales negociaciones con el Gobierno han llevado largos meses. Esto ha sido así por la importancia que hemos querido dar a la idea de conservar el consenso entre las organizaciones juveniles, por un lado, y por otro al sinsentido de una Ley (la de racionalización del Sector Público de 2014) que anulaba cualquier opción de resolver, mediante cualquier posible Real Decreto de desarrollo, los problemas creados al Consejo de la Juventud desde el año 2013. La propia reforma de 2014 ha demostrado ser improvisada e injustificada. Esta situación ha requerido crear, además de las propuestas normativas, un documento paralelo de acuerdos entre el Consejo y el Instituto de la Juventud, que subsanase los graves déficits que cualquier Real Decreto conservaría.

En todo este tiempo, al final, se ha repetido mucho una frase dentro del Consejo de la Juventud de España, que refleja con dureza cómo ha influido esta situación: lo urgente se come lo importante. A pesar de que hemos conseguido la mayoría de objetivos que nos habíamos planteado en el Plan de Trabajo de 2016 a 2018, la situación de incertidumbre con respecto a la Ley ha ido en detrimento de una gran parte de nuestro trabajo por los derechos de la juventud: el derecho a ser joven sigue siendo una asignatura pendiente en la sociedad española, por culpa de la pobreza, del desempleo, de la precariedad, de la desigualdad, etc.

La capacidad de influencia del Consejo en la sociedad, en los medios y en las instituciones públicas se ha visto perjudicada por la imposición de trabajar para resolver una situación que era innecesaria. Todo esto se ha reflejado también en unas entidades miembro quizá menos exigentes con el propio Consejo, y en la pérdida de debates de alto nivel, ya que la prioridad ha sido alcanzar de alguna manera el final de este proceso de cierre, primero, y de transformación jurídica, después.

Las dificultades en estos dos últimos años han sido tremendas. Gracias al apoyo de muchas personas, hemos conseguido que las

principales complicaciones jurídico-institucionales no se le atragantaran a la Comisión Permanente que presido. Destacan entre los grandes desafíos que hemos afrontado dos.

En primer lugar, tuvimos que hacer una labor de pedagogía con los propios representantes gubernamentales, enseñándoles qué significaba la noción de «personalidad jurídica», y qué consecuencias reales tenía la forma jurídica que se había atribuido al Consejo de la Juventud en la Ley de 2014, con un impacto enorme en las funciones que debería desempeñar el Consejo en el futuro. En este sentido, sorprende que tuviéramos que enseñar a los interlocutores gubernamentales que una corporación pública, aunque fuera de base privada, tendría necesariamente funciones públicas.

En segundo lugar, la sorpresa del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 ha supuesto la confirmación de una pretensión del Instituto de la Juventud: la de quedarse con todos los medios económicos posibles del Consejo de la Juventud cuanto antes, antes incluso de haber resuelto la situación jurídica que el propio Consejo de Estado ha criticado y recomendado reformar por Ley. Posiblemente el Instituto de la Juventud no es aún consciente de lo que ha planteado en el Proyecto de Ley de Presupuestos de 2018, y tendrá que acarrear con no pocos gastos que no ha contemplado en sus propias partidas.

Al final de todo este recorrido, puedo confirmar que los informes de alta calidad y precisión elaborados bajo la dirección de Vicente Álvarez han sido una ayuda fundamental. En un espacio como el Consejo, donde las personas que están al frente de la Comisión Permanente no tienen por qué ser expertas en cuestiones jurídicas, habría sido lógico que pudiéramos contar con la Abogacía General del Estado. Sin embargo, su desconocimiento sobre muchas de nuestras necesidades y realidades jurídicas, unida a la jerarquía natural de esta rama de la Administración

General del Estado con el Gobierno, nos ha obligado a acudir a expertos jurídicos externos, más fiables para la defensa de nuestras legítimas reivindicaciones. Solo así hemos podido tener apoyos interpretativos de las normas con los que rebatir las peores amenazas de una reforma que era innecesaria, y hemos podido sostener nuestras reivindicaciones jurídicas más necesarias y lógicas. El tiempo nos ha dado la razón, gracias a las razones de Derecho que este libro contiene. Entender la complejidad jurídica y de los términos involucrados en esta crisis institucional no es nada fácil, aprenderlos cuesta tiempo y esfuerzo. Habría sido mucho peor sin los estudios en los que se basa este libro que ahora tengo la oportunidad de presentar.

Todo lo anterior, sin embargo, no ha resuelto ni mucho menos la totalidad de los desafíos jurídicos del Consejo de la Juventud de España actual. Ojalá hubiéramos podido centrar esfuerzos jurídicos en reformar otras cuestiones, tan cotidianas como el sistema de contratación, o la absurda precariedad de la Comisión Permanente. La situación jurídica provocada por la reforma legal sinsentido de 2014 nos ha impedido también abordar durante estos últimos años la búsqueda de una nueva forma de relacionarnos con el resto de organizaciones de la sociedad civil, y de la manera de trabajar el impacto de la juventud en la sociedad. La participación no asociada en el Consejo de la Juventud continúa siendo una tarea pendiente para futuros equipos.

Esta crisis, a pesar de ser una historia aún inacabada (para bien y para mal a partes iguales), ha permitido crear «doctrina jurídica», sólida y rigurosa, en materia de Consejos de la Juventud, como la que contiene un libro como este. Una obra así sirve para respaldar y poner en valor el esfuerzo de tantos Consejos de la Juventud liderados por personas que no necesariamente tienen formación en Derecho. Personas jóvenes que, sin embargo, luchan contra la Administración cada día, cargados de razones, y ojalá con

este libro cargados además de argumentos jurídicos para poder centrarse en lo importante, y no en lo urgente.

Este libro, en definitiva, puede y debe servir para reivindicar dos ideas fundamentales sobre las que era imprescindible una reflexión profunda: la primera, la necesidad de que los Consejos de la Juventud sean regulados por Leyes propias y específicas en España y en las Comunidades Autónomas, y no por normas secundarias a discreción del Gobierno de turno. La segunda, la necesidad de que los Consejos de la Juventud deban ser instituciones públicas, dotadas de funciones públicas, porque están al servicio del interés general, en su cualidad de representación de los derechos e intereses de toda la juventud.

Madrid, abril de 2018



**PARTICIPACIÓN JUVENIL  
ORGANIZADA Y RACIONALIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA**

**LA COMPLEJA SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL  
DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA**



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



## INTRODUCCIÓN

# **SOBRE LAS DIFICULTADES DE PROCEDER A LA TRANSFORMACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTUAL ORGANISMO AUTÓNOMO CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA**

### I

**H**ace pocas semanas se publicó el primer volumen de la colección editorial «Estudios sobre Juventud», dirigida por algunos profesores de la Universidad de Extremadura y apoyada por los Consejos de la Juventud de España y de Extremadura, así como por el Servicio de Publicaciones de la referida institución académica.

En ese primer volumen, que vio la luz bajo el título *Las vicisitudes histórico-jurídicas del Consejo de la Juventud de España*, los autores hicieron un profundo repaso de la historia de esta entidad, consagrada a la participación juvenil, desde su creación por la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, hasta la emisión en el mes de junio del año 2013 del Informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (conocido como Informe CORA).

Esta Comisión propuso, en plena situación de crisis económica, la supresión del Consejo de la Juventud de España. 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 dicho Informe y por los terribles efectos secundarios que hubiese tenido su implementación para los intereses generales de España. Baste recordar que la eliminación del Consejo nacional español hubiese supuesto el fin de la representación de la juventud española en el Foro Europeo de la Juventud o, quizá más precisamente, la presencia de nuestra juventud a través de la intermediación del *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*.

Si bien esta medida, como decíamos, no se ha materializado, la publicación del Informe CORA abrió una situación de incertidumbres fácticas y jurídicas en las que seguimos ahora sumidos, y que conllevan un buen número de ineficiencias en la promoción y protección de los intereses juveniles. Y es que, desde comienzos del verano de 2013, el Consejo de la Juventud de España ha empleado una buena parte de su energía y de sus escasísimos recursos personales y materiales para demostrar su necesaria existencia y para propiciar la búsqueda de un marco jurídico adecuado para el desarrollo de su labor participativa y representativa de la juventud española. Pero es que, además, el aparato burocrático a través del que el Gobierno de la Nación despliega sus políticas juveniles, encarnado por el Instituto de la Juventud estatal (INJUVE), también ha malgastado una importante parte de su capacidad, primero, en defender la supresión del Consejo de la Juventud de España (a pesar de que, de manera constante e incansable, se había puesto de manifiesto a su equipo de dirección en los años 2013 y 2014 los efectos terribles que conllevaría tal medida para el país en general, y para la juventud española en particular), y, después, tras la llegada de una nueva dirección al

Instituto de la Juventud (mucho más seria y consciente del lío social y jurídico al que nos había conducido el anterior equipo rector del INJUVE), con la búsqueda de una complejísima solución jurídica para ordenar la futura situación del Consejo de la Juventud de España.

Quizá pueda ser cierto, en todo caso, que la mala posición en la que ha quedado el colectivo juvenil hispano tras el Informe CORA (y, consecuentemente, nuestro país), no ha sido tan perjudicial, al menos en el corto plazo, para el partido en el Gobierno durante esos años. En efecto, el ataque frontal gubernamental contra el único mecanismo estatal de defensa de la participación juvenil ha significado un claro daño para este colectivo juvenil, pues ha supuesto un desgaste tanto del INJUVE como del propio Consejo en esfuerzos vanos, perdiendo su tiempo en otras cosas distintas a lo que debe ser su función principal, pero, paralelamente, el Consejo de la Juventud de España ha visto silenciada, al menos en parte, su tarea de valoración crítica de las políticas gubernamentales destinadas a la juventud en plena situación de crisis económica, durante la que este colectivo social se ha mostrado particularmente vulnerable. Esta es, al menos, una de las conclusiones del mejor conocedor del Consejo de la Juventud de España durante esa etapa, esto es, su entonces Presidente, Ricardo Ibarra, que en la presentación del primer volumen de esta colección editorial, al que hace unos instantes nos hemos referido, escribía:

«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».

## II

La supresión del Consejo de la Juventud de España propugnada por el Informe CORA, decíamos, no se ha producido. La mayoría absoluta con la que contaba el partido político que apoyaba al Gobierno en el año 2014 se contentó con un cambio en su naturaleza jurídica: el Consejo dejaría de ser un organismo público para pasar a ser una corporación de base privada. Este cambio de filosofía «jurídico-organizativa» se manifestó en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

Lo cierto es, en todo caso, que esta transformación jurídica no se ha producido todavía, a pesar de que bien pronto se cumplirá el cuarto aniversario de la entrada en vigor de esta norma legal y de que han sido dos los malogrados intentos gubernamentales para la adopción de un Real Decreto de desarrollo de la referida Ley.

Un análisis de estos dos fracasos parece demostrar que, aunque el Gobierno de la Nación y el partido político que lo sustentaba con mayoría absoluta en las Cortes Generales en el año 2014 abandonaron la idea de la supresión del Consejo, no quisieron reconocer abiertamente que la medida auspiciada por la CORA era un manifiesto error y cometieron, así, un segundo error: la elaboración de una norma legal para la transformación de su naturaleza jurídica. Desde el Informe CORA se ha pretendido hacer alguna cosa con el Consejo (suprimirlo, modificar su naturaleza jurídica...), pero nadie dentro del Gobierno o de la Administración se ha molestado en estudiarse de una manera seria qué podía

hacerse, realmente, de manera provechosa y constructiva con este organismo.

Con independencia de las cuatro vaguedades que se contienen en la Exposición de Motivos de la Ley de 2014, que, por cierto, son esencialmente las mismas que sirvieron a la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas para justificar su propuesta de eliminación del Consejo, no hay ningún argumento mínimamente respetable para alterar en uno u otro sentido la regulación de este ente público. Y no hay ningún argumento serio porque no hay ningún estudio oficial (esto es, de los poderes públicos estatales) con estas características sobre qué es el Consejo, qué representa, cuáles son sus fines constitucionales, cuáles son sus competencias para lograr dichos fines o cuáles han sido sus logros (y también, por qué no, sus ineficiencias) en sus más de tres décadas, ya por entonces, de andadura.

Esta falta de estudio ha revelado, a la postre, que el cambio de naturaleza jurídica del Consejo previsto por el Legislador en el año 2014 tiene una más que dudosa viabilidad, si no se quiere causar un daño irreparable a los intereses generales de nuestro país en general, y a la juventud española en particular, convirtiendo, por un lado, en absoluto papel mojado el principio rector de la política social y económica de la promoción por parte de los poderes públicos de «las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural» de España, y arrasando, por otro, las cotas de presencia y representatividad alcanzadas por la juventud española a nivel internacional general y regional (y, muy particularmente, en el mapa europeo).

### III

Este segundo volumen de «Estudios sobre Juventud», que hemos decidido publicar bajo el título de *Participación juvenil orga-*

*nizada y racionalización administrativa*, pretende explicar cuál es la situación jurídica actual del Consejo de la Juventud de España, a través de dos trabajos sucesivos, que responden al análisis de cada uno de los dos borradores de Proyecto de Real Decreto elaborados por el Instituto de la Juventud estatal para desarrollar la regulación mínima que de esta entidad efectúa la Ley de racionalización del Sector Público de 2014:

A) El primer borrador de Proyecto de Real Decreto de regulación del Consejo de la Juventud de España, que data de junio de 2015, fue elaborado por el entonces equipo rector del organismo autónomo Instituto de la Juventud. Su fracaso fue absoluto, dado que carecía de la más mínima seriedad y calidad técnica exigible a los textos normativos elaborados por los distintos departamentos y organismos gubernamentales, además de haberse efectuado en un claro ambiente de enfrentamiento con los órganos de dirección del Consejo de la Juventud de España –que una y otra vez pusieron de manifiesto ante sus autores las incorrecciones del proyecto de texto normativo presentado–.

La regulación del Consejo efectuada por la vigente Ley de racionalización del Sector Público de 2014 es, ciertamente, muy de mínimos, pero incluso esos mínimos jurídicos legales fueron abiertamente infringidos por el referido borrador de Proyecto. En este contexto, se elaboró un estudio académico sobre el mismo que fue presentado a lo largo de septiembre de ese mismo año, y cuyo objetivo último era explicar tales incorrecciones jurídicas, a fin de que pudiesen ser convenientemente corregidas por el INJUVE.

Pero antes de la exposición de este verdadero núcleo esencial del primer estudio académico, y como pasos previos necesarios, se analizaron en el mismo cuatro cuestiones, ciertamente básicas, de manera sucesiva: en primer término, el contexto de crisis en el que se ideó la reforma de la participación juvenil, y que había

producido un profundo desapego social por la cosa pública; en segundo término, las bases jurídicas (en particular, las constitucionales) de la participación juvenil en nuestro país; en tercer término, el papel de los Consejos nacionales de la Juventud (y, más concretamente, del Consejo de la Juventud de España) ante las organizaciones internacionales destinadas a canalizar la participación juvenil tanto a nivel regional europeo como en la esfera internacional general; y en cuarto lugar, el contenido concreto de la regulación de mínimos efectuada por la Ley de racionalización del Sector Público de 2014 del Consejo de la Juventud de España, y, muy particularmente, de su nueva naturaleza jurídica, de sus fines, de su membresía, de su reglamento de organización y funcionamiento interno, y del derecho transitorio establecido para la efectiva puesta en marcha de las referidas previsiones legales.

B) El segundo Proyecto de Real Decreto regulador del Consejo de la Juventud de España llegó a ser consensuado en noviembre de 2017 entre sus redactores originarios (los entonces titulares de los órganos de dirección del INJUVE) y el Consejo de la Juventud de España. Fue remitido, incluso, por la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad al Consejo de Estado, que emitió sobre el mismo su Dictamen número 1085/2017, de 20 de diciembre, objetando seriamente su contenido, y, muy en particular, su art. 4 relativo a las «Entidades integrantes» (esto es, a la membresía) del Consejo.

A diferencia de lo que sucedió con el primer borrador de junio de 2015, el trabajo desplegado por los nuevos titulares de los órganos rectores del INJUVE durante el año 2017 ha sido un trabajo serio desde el punto de vista jurídico, en el que la lealtad institucional y la voluntad de alcanzar el máximo nivel de consenso con el Consejo de la Juventud de España ha estado siempre presente. Pero lo cierto es que dicho Proyecto encalló tras la

«censura jurídica» expresada por el Consejo de Estado en su referido Dictamen.

Esta situación lleva necesariamente a preguntarse sobre si la regulación legal del Consejo de la Juventud de España efectuada en el año 2014 permitiría, realmente, en caso de implementarse, que esta entidad siguiese operando. Y es que, por un lado, el Gobierno no ha sido capaz de hacer realidad sus prescripciones, ni siquiera en un momento (cuando se adoptó la Ley de racionalización del Sector Público) en el que contaba con una holgada mayoría absoluta en las Cortes Generales y su solidez institucional era máxima; y, por otro, el máximo órgano consultivo del Gobierno (esto es, el Consejo de Estado) sugiere incluso una modificación legal para ajustar el marco normativo del Consejo a la realidad de su necesaria composición y funcionamiento en el momento presente. En efecto, después de realizar una observación de «carácter esencial» a la regulación de la membresía del Consejo de la Juventud de España efectuada por este segundo Proyecto de Real Decreto, el Consejo de Estado indica literalmente que:

«En cualquier caso, no puede dejar de indicarse que la redacción de la Ley 15/2014, en este punto, limita la posible composición del Consejo de la Juventud exclusivamente a determinadas entidades que podrían formar parte de él, por lo que podría el Ministerio tratar de que se tramitase la oportuna modificación legislativa a fin de ampliar, en su caso, el espectro de entidades llamadas a ser integrantes del Consejo de la Juventud de España».

En este contexto, se sitúa el segundo de los trabajos académicos que integran este libro, pues el mismo tiene por objeto el estudio de un importante número de elementos que conforman la espina dorsal de este último Proyecto de Real Decreto regulador del Consejo de la Juventud de España de noviembre de 2017. En este texto, que se hizo público durante los primeros días del mes de diciembre de ese mismo año, también se sugería,

como «recomendación previa», «la conveniencia de derogar o, al menos de reformar de manera sustancial, la regulación legal del Consejo de la Juventud de España, antes de proceder a cualquier desarrollo reglamentario de esta entidad». Con independencia de esta consideración general y previa, el texto del estudio reflexiona, entre otras cuestiones, sobre: en primer término, la naturaleza y el alcance de la ordenación legal de la prevista corporación Consejo de la Juventud de España «como una regulación mínima de contenidos y, además, carente de exhaustividad»; en segundo término, la posibilidad jurídica de que la regulación legal mínima de los fines y de las funciones (o competencias) del Consejo de la Juventud de España pueda ser ampliada por el reglamento ejecutivo dictado para su desarrollo; en tercer término, la necesidad de que la nueva corporación esté dotada de la suficiente financiación pública, «que debe ser cuantificada de manera precisa y consignada anualmente en los Presupuestos Generales del Estado»; en cuarto término, la comprensión de la ordenación de la membresía del Consejo de la Juventud de España efectuada por la Ley de racionalización del Sector Público de 2014 como una regulación de mínimos; en quinto término, la imprescindible rectificación de la expulsión de los Consejos de la Juventud autonómicos fuera del Consejo de la Juventud de España, que exige una necesaria reforma de la referida Ley de racionalización del Sector Público de 2014; o, en último término, el diseño de un régimen transitorio que posibilite, en su caso, la transformación del actual organismo autónomo Consejo de la Juventud de España en la nueva entidad corporativa del mismo nombre.

#### IV

Hemos venido incidiendo hasta llegar a este momento sobre la situación de incertidumbre jurídica en la que vive el Consejo de la Juventud de España, que repercute de manera muy negativa

no solo en el funcionamiento ordinario del propio Consejo, sino también del mismísimo INJUVE, esto es, del organismo público de la Administración General del Estado especializado en el diseño e implementación de las políticas estatales de juventud. En otras palabras, la «desorganización normativa» del Consejo de la Juventud de España (que sigue funcionando conforme a su vieja Ley de creación de 1983, a pesar de que esta norma legal está expresamente derogada; y ello, dado que no hay forma de poner en funcionamiento la que oficialmente es su norma rectora en la actualidad –es decir, la Ley de racionalización del Sector Público de 2014–) conlleva necesariamente múltiples disfunciones en las políticas de juventud gubernamentales, circunstancia esta que, a su vez, redundante de manera inexorable en un problema de maltrato fáctico sobre el colectivo juvenil, que es tremendamente perjudicial para el desarrollo ya no solo presente, sino también futuro, de nuestro país.

Esta situación aboca a la necesidad de abordar la búsqueda de una regulación adecuada para encauzar la participación juvenil prevista a nivel constitucional *ex art. 48 CE*, en general, y para ordenar la naturaleza jurídica, la finalidad, las funciones, la composición y el funcionamiento de los Consejos de la Juventud en España, en particular. Esta es una tarea que debería ser prioritaria para todos los poderes públicos (y, muy significativamente, para la Administración General del Estado), aunque solo fuese por la importancia que para el desarrollo de un país tiene su población juvenil. En todo caso, después de efectuar un repaso a las vicisitudes histórico-jurídicas del Consejo de la Juventud de España en el primer volumen de esta colección editorial, «Estudios sobre Juventud», y después de estudiar en esta segunda entrega la «desorganización normativa» en la que hoy tristemente se mueve nuestro todavía organismo autónomo, nos proponemos realizar en un futuro próximo una tercera obra, con el objetivo de proponer

un modelo jurídico que posibilite al Consejo de la Juventud de España (y a los restantes Consejos de la Juventud territoriales) seguir garantizando, de la manera más exitosa posible (o «libre y eficaz», en los términos de nuestra Carta Magna), la participación juvenil tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

Cáceres, abril de 2018



## PRIMERA PARTE

La nueva regulación del Consejo  
de la Juventud de España efectuada  
por la Ley de racionalización del Sector Público  
y los problemas jurídicos de su fracasado primer  
intento de desarrollo reglamentario





## CAPÍTULO I

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

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

Este malestar de la sociedad española, que es muy mayoritario entre el conjunto de la sociedad civil, alcanza unos niveles exageradamente altos entre el colectivo juvenil, que, como regla general, se siente marginado frente al quehacer cotidiano de los poderes públicos, considerando que no abordan sus problemas,

con el triste (por no utilizar otro tipo de términos) sentimiento añadido, además, de que son desconocidos para (o, incluso, despreciados por) la clase política y administrativa.

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

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

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

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

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

A pesar de que, como se acaba de señalar, mediante las técnicas de la transparencia, el acceso a la información pública y la fijación de normas de buen gobierno (calificados por la exposición de motivos incluida en esta Ley como «los ejes fundamentales de toda acción política») solo se abarca la esfera del control (y no la de la colaboración activa) por la sociedad civil de la cosa pública, no cabe ninguna duda de que constituyen mecanismos esenciales de participación ciudadana en la vida pública (entendiendo la palabra participación, obviamente, en un sentido realmente amplio), indispensables para el buen funcionamiento de la *res publica*. Y así lo entiende la citada exposición de motivos al subrayar que: «Solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar de una sociedad crítica, exigente y participativa». Y en la medida en que se permitiría «una mejor fiscalización de la actividad pública», el resultado sería evidente: «se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico».

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

cuya estela normativa ha sido seguida por la mayor parte de las Administraciones autonómicas.

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

La filosofía que conlleva el «gobierno abierto» de colaboración permanente de los ciudadanos con las instituciones para la regulación y gestión de la actividad pública tiene por objetivo desarrollar unas sociedades democráticas más avanzadas o más desarrolladas, donde exista un sistema que genere confianza en la sociedad civil, donde haya mecanismos de vigilancia permanente sobre toda la actividad pública que evite desviaciones de poder en su funcionamiento y donde los ciudadanos participen de manera directa en la definición y en la gestión de dicha actividad. Los ejes sobre los que se sustenta esta nueva forma de relación entre las instituciones públicas y sus gestores, por un lado, y la sociedad civil, por otro, serían: 1º) la transparencia de las instituciones públicas y de sus gestores, facilitando de oficio a la sociedad información constante, veraz e imparcial sobre la organización, funcionamiento y actividad de dichas instituciones, de manera tal que la sociedad civil pueda conocer cuáles son las decisiones tomadas por dichas instituciones

para la realización del interés general, cómo se adoptan las mismas, cómo se organizan las instituciones y quiénes son sus responsables; 2º) el derecho de acceso de los ciudadanos a la información veraz e imparcial generada en el ejercicio de la actividad pública; y 3º) la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre los asuntos que incidan directa o indirectamente tanto en el diseño de las políticas públicas como en su gestión efectiva, estableciéndose con esta finalidad un diálogo abierto, transparente y regular entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

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

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



## CAPÍTULO II

# INTRODUCCIÓN A LAS BASES JURÍDICAS DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LA GESTIÓN DE LA COSA PÚBLICA EN ESPAÑA

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

Es cierto que este principio de participación juvenil (especificación para este importantísimo colectivo social del mandato constitucional referido a «la participación de todos los ciudadanos» en las distintas esferas de la vida social contemplado en el art. 9.2 CE) está concebido como uno de los principios rectores de la política social y económica en nuestra Norma Fundamental, con una eficacia jurídica limitada, en la medida en que contiene un mandato de actuación de naturaleza objetiva para los poderes públicos, pero sin generar un derecho subjetivo para los ciudadanos. En este sentido, el Legislador es el destinatario directo del mandato de promoción de la participación juvenil, estando obligado a convertir este principio en reglas jurídicas concretas

generadoras de derechos subjetivos. Aunque este mandato imperativo de rango constitucional al Legislador parece a primera vista muy indeterminado (tanto por la forma en que está redactado por el art. 48 CE como por la utilización de conceptos jurídicos ciertamente indeterminados –piénsese, sin necesidad de ir más lejos, en el propio término «juventud»–), tal indeterminación no es, sin embargo, absoluta: a) los poderes públicos deben promover la «participación» juvenil en las esferas política, social, económica y cultural, o, lo que es lo mismo, estos poderes públicos deben crear necesariamente los mecanismos de colaboración para que este colectivo pueda contribuir, junto con los propios poderes públicos, al desarrollo de los referidos ámbitos de la vida social, implicándose tanto en el diseño y regulación de las políticas públicas dirigidas a tal fin como en las tareas de desarrollo y de gestión de dichas políticas; y b) esa «participación» debe ser, según establece literalmente la Constitución, «libre y eficaz», esto es, los mecanismos de participación juvenil, por un lado, no pueden estar controlados por los poderes públicos, sino que deben ser absolutamente autónomos o independientes con respecto al aparato gubernamental, que, en ningún caso, podría imponer instrucciones, y, por otro lado, deben tener capacidad de generar opiniones que no sean mero papel mojado, sino que tales opiniones deben constituir elementos esenciales para el diseño y desarrollo de las políticas públicas de juventud.

6. Este principio constitucional tiene como primer destinatario al Poder Legislativo estatal, que cumplimentó tempranamente sus obligaciones en materia de participación juvenil mediante la creación del Consejo de la Juventud de España en el año 1983 (Ley 18/1983, de 16 de noviembre). Desde entonces, no ha sido infrecuente el desconocimiento de la naturaleza jurídica, funciones y actividades de este organismo público por parte de la clase política y administrativa estatal, que a menudo ha confundido

este organismo de participación independiente, democrático y de autogobierno juvenil, con otro organismo esencialmente diferente y absolutamente dependiente del entramado burocrático gubernamental como es el Instituto de la Juventud.

En efecto, el Consejo de la Juventud de España, desde su creación como «entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines», goza de una declarada independencia funcional con respecto de la Administración General del Estado, que es la Administración territorial matriz, siendo, además, este organismo público extraordinariamente peculiar tanto en lo referente a su composición como en lo relativo a sus mecanismos de gobierno, dado que este ente está compuesto por representantes del colectivo juvenil que se autogestionan de una manera democrática e igualitaria, sin que se pueda imponer ningún poder de dirección externo ni administrativo ni gubernamental y sin que los titulares de sus órganos rectores (unipersonales o colegiados) reciban ningún tipo de retribución por su trabajo, a parte de las dietas para la compensación de sus gastos (a diferencia de lo que sucede con el resto de los organismos públicos estatales); lo que unido a su insuficiente dotación económica y de personal, hacen que la ingente tarea del Consejo de la Juventud de España tan solo pueda explicarse por la connatural vocación altruista y voluntarista que caracteriza al movimiento asociativo juvenil español.

7. El régimen jurídico y de funcionamiento del Consejo de la Juventud de España contrasta con el del organismo autónomo Instituto de la Juventud, que no está concebido como un ente con independencia funcional, sino que únicamente dispone de una autonomía de gestión, siempre bajo el estricto control de la Administración matriz. En este sentido, es en la actualidad el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad el departamento gubernamental al que corresponde la dirección estratégica y la supervisión

del ajuste del Instituto de la Juventud al «principio de instrumentalidad» con respecto a los fines y objetivos a él encomendados de manera unilateral por el Gobierno de la Nación, como buen organismo público que es, al estricto servicio de la política gubernamental en materia de juventud. El absoluto poder de dirección del Estado sobre el Instituto de la Juventud que se acaba de reseñar queda más patente si cabe con una mera lectura de la normativa reguladora de la composición y del funcionamiento de los órganos rectores de este organismo público contenida en su actual Estatuto, aprobado por el Real Decreto 468/2005, de 4 de mayo. Y es que en la determinación de los titulares de sus órganos de dirección está bien patente la impronta burocrática que caracteriza a este ente, por estar completamente dirigido por altos cargos gubernamentales o administrativos (retribuidos en tanto que tales), que o bien cooperan en la definición de las políticas del Gobierno –del que, incluso, forman parte– ligadas a la juventud, o bien son directamente altos cargos que están sometidos a las instrucciones jerárquicas dictadas por el Gobierno o por el departamento ministerial competente en cada momento para la gestión de los asuntos juveniles.

El Instituto de la Juventud no es, en definitiva, un organismo de participación de la juventud ni independiente ni autónomo, ni está dotado de una composición y de unos órganos democráticos de autogobierno juvenil, por lo que, su mera existencia, ni supone el respeto del mandato constitucional de participación juvenil (art. 48 CE), ni cumple con los requisitos para su eventual integración en las organizaciones internacionales de participación juvenil (y, muy especialmente, en la más importante de todas ellas en la actualidad, por la enorme influencia y por la ingente labor que realiza dentro de nuestro viejo continente, como es el Foro Europeo de la Juventud).

8. El modelo estatal de creación de un Consejo de la Juventud y de un Instituto de la Juventud ha sido tradicionalmente emulado

a nivel autonómico. Y es que no debe olvidarse que el mandato constitucional de garantizar una participación juvenil libre y eficaz *ex art. 48 CE* se dirige a todos los poderes públicos, también a los autonómicos, que en el complejo modelo de Estado existente en nuestro país comparten competencias en materia de juventud (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 13). Pero también se ha producido frecuentemente entre los dirigentes autonómicos la misma confusión a la que se ha aludido hace unos instantes a nivel estatal entre organismos como los Consejos de la Juventud y los Institutos de la Juventud, a pesar de contar con una filosofía sociológica, política y jurídica tan radicalmente diferente. Esta confusión ha dado lugar al cuestionamiento en muchas Comunidades Autónomas de la propia existencia de los Consejos de la Juventud autonómicos, con la desaparición efectiva de algunos de ellos, bien por su directa supresión sin más (Castilla-La Mancha) o bien por su radical cambio de naturaleza jurídica (este es el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Galicia, con la creación a partir de 2012 del Consejo Asesor y Consultivo de la Juventud de Galicia, carente de cualquier independencia funcional con respecto al Gobierno autonómico gallego).



## CAPÍTULO III

# PARTICIPACIÓN JUVENIL Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

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

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

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

Resulta extraordinariamente relevante, también, el diseño que de la participación juvenil se ha efectuado en el seno del Consejo de Europa. En esta institución internacional se ha llegado a introducir, incluso, la participación directa de los representantes juveniles en la formulación de sus políticas y de sus programas a través del llamado sistema de la «cogestión», que se traduce en que en las estructuras de decisión de esta organización internacional se sientan, junto a los funcionarios gubernamentales, representantes de las organizaciones juveniles para preparar de manera conjunta las acciones del Consejo de Europa en materia de juventud. Con ser muy ejemplificativa esta forma de actuación interna de esta organización internacional, su labor ha sido todavía más intensa a la hora de proceder a la defensa de la participación juvenil en el desarrollo de la vida social europea, nacional, regional y local, a través de numerosos textos emanados por sus distintos órganos rectores, y, muy en particular, por el Congreso de Poderes Locales y Regionales y por el Comité de Ministros. En relación con este último órgano, reviste una importancia verdaderamente singular su defensa y apoyo a los Consejos Nacionales de la Juventud en los

países miembros de la organización a través de la Recomendación de 11 de enero de 2006. Este documento, ciertamente remarcable, contiene diversas recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros de esta organización internacional, sobre el papel de los Consejos Nacionales de la Juventud para el desarrollo de las políticas juveniles. Entre estas recomendaciones debe subrayarse, sin ninguna duda, la relativa al apoyo por parte de los Estados miembros al

«desarrollo y al trabajo de los Consejos Nacionales de la Juventud respetando su naturaleza jurídica, considerándolos como colaboradores [*partners*] de las autoridades públicas en el desarrollo de las políticas de juventud y legitimando su papel en este contexto, teniendo en cuenta los principios básicos siguientes: la libertad de expresión de los Consejos Nacionales de la Juventud; la posibilidad de los Consejos Nacionales de la Juventud de formular opiniones y recomendaciones sobre cualquier cuestión que les concierna; el derecho de estos Consejos Nacionales de la Juventud de determinar sus propios métodos de organización y de trabajo; la posibilidad de los Consejos Nacionales de la Juventud de tener acceso a las informaciones relevantes que conciernan a cuestiones juveniles; [y] la importancia de la toma en consideración por las autoridades públicas de las recomendaciones de los Consejos Nacionales de la Juventud, y su aceptación por parte de las autoridades, debiendo estas, en el caso de que decidiesen no seguir estas recomendaciones, explicar las razones de su decisión».

Junto a estas dos organizaciones internacionales europeas de ámbito gubernamental, es esencial una tercera organización internacional en materia de juventud, esta vez de naturaleza no gubernamental, y que es la que centraliza de una manera absolutamente predominante los contactos de la juventud europea, y, en particular, de los Consejos Nacionales de la Juventud del viejo continente, con la Unión Europea y con el Consejo de Europa. Nos referimos al Foro Europeo de la Juventud. En este contexto, esta

organización juvenil no gubernamental europea (de la que forman todavía parte tanto el Consejo de la Juventud de España como el *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*) tiene como criterio esencial de funcionamiento la observancia de principios tan esenciales como el representativo, el democrático, la autonomía, la apertura, la inclusión y, sobre todo, la independencia, entendida esta en los términos de su documento interno, aprobado por el Consejo de Miembros en su reunión de Atenas de noviembre de 2001, y titulado «Sobre la independencia de los Consejos Nacionales de la Juventud».

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

Con absoluto respeto de estos principios, la misión del Foro Europeo de la Juventud ha consistido desde su creación en la última década del pasado siglo en el reforzamiento de las capacidades de actuación de la juventud del viejo continente para impulsar su

participación de una manera activa y real en la construcción de Europa y en el desarrollo de la sociedad en la que viven los jóvenes, así como en la mejora de sus condiciones de vida en tanto que ciudadanos de hoy. En este marco, esta plataforma internacional defiende los intereses de todos los jóvenes europeos, a través de la representación de sus miembros ante las instituciones de la Unión Europea y del Consejo de Europa, pero también ante las organizaciones internacionales generales (y, esencialmente, ante la Organización de las Naciones Unidas).

11. A nivel internacional regional existen algunas organizaciones equivalentes al Foro Europeo de la Juventud en sus respectivas áreas geográficas o culturales de influencia. Merece la pena recordar en este momento, por su relación privilegiada con el Consejo de la Juventud de España, el Espacio Iberoamericano de la Juventud, organización que, creada en la pasada década, ha contado con el reconocimiento expreso tanto de los Ministros y Responsables de Juventud Iberoamericanos como, y sobre todo, de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, que, en la Declaración de San Salvador, suscrita en esta ciudad el 31 de octubre de 2008, con ocasión de la XVIII Cumbre Iberoamericana, acordaron:

«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».

Por tanto, la desaparición (o el absoluto cambio de naturaleza jurídica) del Consejo de la Juventud de España conllevaría no solo una irremediable pérdida de la influencia de la juventud española, y consecuentemente de nuestro país, en Europa, sino también en la región iberoamericana, influencia que se había

materializado en tiempos muy recientes, gracias a la privilegiada pertenencia del Consejo de la Juventud de España al referido Espacio Iberoamericano de la Juventud, organización internacional juvenil esta de la que nuestro Consejo de la Juventud nacional es miembro fundador.

12. La importancia de los Consejos de la Juventud nacionales no solo ha sido subrayada a nivel internacional regional, sino que también lo es a nivel global por la Organización de las Naciones Unidas a través de distintos documentos emanados a partir de, al menos, 1960. Entre ellos, destaca, sin ninguna duda, la Resolución de la Asamblea General sobre «Políticas y Programas relativos a la Juventud: la Juventud en la Economía Mundial – Fomento de la Participación de los Jóvenes en el Desarrollo Social y Económico» (año 2008), donde la Asamblea General insta a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas al fomento de la participación juvenil de manera general, para pasar después al concreto reconocimiento del papel de los Consejos Nacionales de la Juventud, invitando a todos los Estados miembros de la organización a que mantengan e, incluso, incrementen su apoyo a este tipo de organismos juveniles.

## CAPÍTULO IV

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

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

Con base en este Informe, y con la radical oposición de los órganos rectores de este organismo público, el Legislador estatal, aunque no ha acabado con el referido Consejo, sí que ha aprobado la modificación de su naturaleza jurídica en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras

medidas de reforma administrativa. Tras más de treinta años de existencia, el Consejo de la Juventud dejará de ser una entidad de derecho público para pasar a estar configurado como una corporación de base privada.

La justificación de este cambio se encuentra en la Exposición de Motivos de la nueva norma legal, que, a estos efectos, recoge en esencia los argumentos manejados en el Informe CORA, y que, al menos en este punto, no eran, precisamente, muy acordes con la realidad. Y es que la aparente gran seriedad de la CORA a la hora de diseñar y de desarrollar su trabajo, parece que no lo es tanto en relación con los escasos datos manejados en su Informe para motivar su propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España: no aporta ni un solo argumento que cuestione ni la adecuación ni la conveniencia del Consejo de la Juventud para asegurar una participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, como ha venido haciendo desde 1983 bajo el mandato directo del art. 48 CE; no justifica la existencia de una duplicidad de las funciones del Consejo de la Juventud con ningún otro organismo (ni siquiera con el Instituto de la Juventud); no hace constar la cuantía real del ahorro pretendido con la propuesta (los titulares de los órganos del Consejo de la Juventud de España carecen de cualquier retribución –a diferencia de lo que sucede con los altos cargos de cualquier otro organismo público–, que no sean las dietas; el personal al servicio del Consejo, si no trabajase para este organismo, seguiría trabajando para cualquier otra dependencia administrativa; y la sede del Consejo es un bien propio de la Administración); y ni siquiera el único dato de hecho sobre el Consejo que maneja el Informe se aproxima mínimamente a la corrección, y es que su número de trabajadores no es de 65 como afirma la CORA, sino que, según la redacción de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) vigente en el momento de redactar su Informe,

el número de empleados del Consejo era, formalmente, de trece trabajadores, aunque el personal que efectivamente prestaba sus servicios en el Consejo se reducía a un número de únicamente once empleados.

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

Esta última afirmación es manifiestamente irreal, pues una desaparición sin más de este organismo sí que provocaría, sin lugar a dudas, una más que considerable merma en «la presencia y representación del asociacionismo juvenil en los mecanismos y toma de decisiones de las instituciones en materia de juventud», debiendo resaltarse dos circunstancias: a) por mucho que el art. 48 CE sea «tan solo» un principio rector de la política

social y económica, sí que establece imperativamente, como ya sabemos, la obligación para los poderes públicos (para todos ellos, también para los estatales) de promover la «participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural», y la desaparición del Consejo de la Juventud de España supone acabar con el único mecanismo real de participación juvenil «libre y eficaz» que ha existido a nivel estatal desde la aprobación de la vigente Constitución de 1978; y b) una eventual desaparición efectiva del Consejo de la Juventud de España supondría una contravención explícita de todos los documentos internacionales emanados tanto a nivel regional (sobre todo –aunque no solo– europeo, por la Unión Europea y por el Consejo de Europa) como global (por la ONU), que propugnan precisamente todo lo contrario, esto es, el fortalecimiento de los Consejos Nacionales de la Juventud. Con el dato agravado, además, de que el Estado español se quedaría sin representación en el crucial Foro Europeo de la Juventud, que contaría con la exclusiva presencia del *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*, como representante efectivo de toda la juventud española en el seno de dicho Foro.

15. La manifiesta irrealidad de las razones esgrimidas para la supresión del Consejo de la Juventud de España como organismo autónomo y, sobre todo, las nefastas consecuencias prácticas de esta medida, puestas de manifiesto sin cesar por los órganos rectores del Consejo de la Juventud de España antes y durante la tramitación por las Cortes Generales del Proyecto de Ley de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, ha provocado que el partido del Gobierno transformase su postura inicial favorable a la radical supresión del Consejo de la Juventud de España por la de su cambio de naturaleza jurídica. El Consejo seguirá existiendo pero, a partir de ahora, «como una entidad corporativa de base privada». Esta nueva

forma jurídica, según siempre el Legislador estatal, «permitirá a las asociaciones y federaciones de las asociaciones juveniles a nivel estatal tener una estructura con autonomía organizativa que garantice su necesaria independencia de acción». Y ello, en la medida en que la propia Exposición de Motivos de la nueva Ley de racionalización del Sector Público reconoce explícitamente que «el movimiento juvenil debe seguir jugando un papel fundamental en la determinación de las políticas de juventud».

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

A) Supresión del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, derogando totalmente la Ley 18/1983, de 16 de noviembre (y, naturalmente, las posteriores modificaciones legales en la regulación de este organismo público, y que, por sí mismas, carecen de toda vida independiente), que lo creó y reguló de manera integral. Esta supresión no es automática, sino que está sometida a un régimen transitorio, que se recordará, aunque sea muy brevemente, en unos instantes (disposición adicional 1ª, apartado primero, y disposición derogatoria).

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

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

potenciales miembros (miembros que la Ley directamente enumera) y sus reglas de composición y funcionamiento.

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

Los únicos elementos que mantienen un régimen legal mínimo son los siguientes:

1. Su naturaleza jurídica: «se configura como una entidad corporativa de base privada, dotada de personalidad jurídica» (art. 21, apartado primero).
2. Su finalidad: «servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud» (art. 21, apartado primero).
3. Su membresía: «estará integrado por asociaciones juveniles, federaciones constituidas por estas y secciones juveniles de las demás asociaciones» (art. 21, apartado segundo), remitiendo la Ley a un posterior reglamento de desarrollo para precisar qué requisitos deben concurrir en estos sujetos para poder ser efectivamente miembros de la nueva corporación. El problema que plantea esta última regulación consiste en precisar si contiene un *numerus clausus* en la enumeración

de los miembros de la entidad o si eventualmente podría abrirse con posterioridad a otras categorías de miembros, y, en particular, a los Consejos de la Juventud autonómicos, que hasta ahora han venido siendo miembros, y muy reseñables, del Consejo de la Juventud estatal. Existe en la Exposición de Motivos de la nueva Ley un elemento que parece indicar que la voluntad del Legislador se dirige a su exclusión, pues allí se alude «a la naturaleza privada de las entidades que lo integran [el nuevo Consejo de la Juventud de España, en tanto que entidad corporativa de base privada]», cuando los Consejos de la Juventud autonómicos tienen en su inmensa mayoría una forma jurídico-pública (dado que se suelen configurar –aunque es cierto que no siempre– como organismos públicos).

4. Su reglamento interno de organización y funcionamiento: aunque la Ley atribuye al propio Consejo la facultad de autorreglamentación organizativa interna, la misma norma legal limita tal potestad al someter el texto aprobado por la nueva corporación, que, por lo demás, deberá respetar el reglamento general de desarrollo de la Ley, a la expresa autorización del órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (art. 21.3).

C) Régimen transitorio: la sustitución del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España por la nueva entidad corporativa de base privada llamada a sucederle no se produce automáticamente con la aprobación de la Ley de racionalización del Sector Público, sino que el viejo organismo autónomo continuará desempeñando sus funciones hasta la constitución del nuevo ente, que habrá de producirse en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, permaneciendo también los titulares de sus órganos rectores en funciones en su cargo durante el referido período (disposición transitoria 1ª, apartado

primero), y estableciéndose, asimismo, un régimen transitorio para la formulación y la aprobación de las cuentas anuales del organismo autónomo objeto de extinción, y su rendición ante el Tribunal de Cuentas (disposición transitoria 1ª, apartados segundo a cuarto).

## CAPÍTULO V

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

17. La Ley de racionalización del Sector Público contiene, como acabamos de ver, una regulación mínima del Consejo de la Juventud de España, que se encuentra bien lejos de la regulación completa que se efectuaba de este organismo por la derogada Ley 18/1983, de 16 de noviembre. Esta antigua Ley, además de crear el Consejo de la Juventud de España «como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines» (art. 1.1), establecía un régimen jurídico pormenorizado (y, al estar incluido en una Ley, de rango legal) del nuevo organismo público. Así, la Ley de 1983 regulaba: 1º su finalidad (art. 1.2); 2º su forma de relación con la Administración del Estado (art. 1.3); 3º sus funciones (art. 2); 4º su membresía (arts. 3 y 4); 5º sus órganos (arts. 5 a 9 y disposicio-

nes transitorias 1ª y 2ª); 6º) sus recursos económicos (art. 10); 7º) los recursos frente a sus actos (art. 11); 8º) Su régimen jurídico (arts. 1.1 y 12); 9º) su régimen presupuestario (art. 13); y 10º) la habilitación al Gobierno, siempre «previo informe de la Comisión Permanente del Consejo», para adoptar las disposiciones necesarias para la aplicación de la propia Ley reguladora del Consejo de la Juventud de España.

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

En este sentido, la disposición final 5ª de la Ley de 2014 establece una habilitación genérica al poder reglamentario para su desarrollo: «El Gobierno y los ministros afectados –dice este precepto– podrán dictar las normas reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley». Esta es, por tanto, la habilitación legal para que el Gobierno dicte una norma reglamentaria de desarrollo del art. 21 de la Ley de racionalización del Sector Público o, en otras palabras, de la escueta regulación que hace esta última Ley del nuevo Consejo de la Juventud de España. En la medida en que esta norma de desarrollo será dictada por el Gobierno deberá revestir para su aprobación final por el Consejo de Ministros la forma de Real Decreto [arts. 23.3.1º y 25 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno<sup>1</sup>]. Es este, en

---

<sup>1</sup> Véase, en la actualidad, el art. 24.1 c) de esta misma Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en la redacción dada a este precepto por la disposición final 3ª, apartado 12, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

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

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

Consejo de la Juventud de España como vocales del nuevo Consejo; la disposición derogatoria única contiene, técnicamente hablando, una cláusula derogatoria tácita y genérica; la disposición final 1ª atribuye la facultad de desarrollo del Real Decreto al Director General del INJUVE; y la disposición final 2ª contiene la cláusula temporal de entrada en vigor del Real Decreto.

19. La relación jurídica entre la regulación legal del nuevo Consejo de la Juventud de España (contenida en el art. 21 de la Ley de racionalización del Sector Público) y su Real Decreto de desarrollo (cuyo contenido parece que pretende ser el del proyecto normativo ahora analizado) se rige por el principio de jerarquía, de forma tal que el contenido material de la norma reglamentaria debe respetar el contenido de la norma legal desarrollada (arts. 9.3 CE, 1.2 del Código Civil y 23.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno<sup>2</sup>). De lo contrario, la norma reglamentaria sería contraria al ordenamiento jurídico (ilegal) y nula de pleno derecho (art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>3</sup>). Pues bien, es esto lo que sucede con el proyecto de Real Decreto analizado. Y es que, con independencia de su mayor o menor corrección técnica o de su mayor o menor oportunidad política y administrativa, el texto examinado ni siquiera se ajusta a los mínimos contenidos materiales que sobre la regulación del nuevo Consejo de la Juventud de

---

<sup>2</sup> Esta referencia al art. 23.2 de la Ley del Gobierno debe entenderse realizada en la actualidad al art. 128.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>3</sup> Esta referencia a la vieja Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992 debe entenderse realizada en la actualidad al art. 47.2 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

España establece el citado art. 21 de la Ley de racionalización del Sector Público. Pero, centrémonos en el análisis de esta cuestión, que es ciertamente esencial, con algún detenimiento.

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

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

22. Prescindiendo de la regulación de la finalidad del Consejo («tiene como finalidad –dice literalmente el art. 1.2 del proyecto de Real Decreto– ofrecer un cauce de libre adhesión para propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España»), que es una mala reproducción técnica con mero rango reglamentario de las previsiones del art. 48 CE (que vienen, por tanto, directamente impuestas por nuestra Norma Fundamental al Legislador y, por supuesto, al poder reglamentario), lo cierto es que en un análisis muy básico del proyecto de Real Decreto presentado por el INJUVE llama poderosamente la atención cómo este texto contradice frontalmente –y prácticamente en su totalidad– los contenidos materiales mínimos impuestos por la Ley de racionalización del Sector Público de 2014 para la regulación del nuevo Consejo de la Juventud de España –y, más en concreto, de los tres apartados de su art. 21–. Veámoslo.

A) Sobre la naturaleza jurídica del futuro Consejo de la Juventud de España: el art. 21.1 de la Ley de racionalización del Sector Público configura el Consejo directamente –y sin que, por tanto, pueda haber ningún tipo de margen para el poder reglamentario– como «una entidad corporativa de base privada». Pues bien, el proyecto de Real Decreto lo califica en el apartado primero de su art. 1 como «ente privado de base asociativa» (vamos, como mera y simple asociación, en román paladino), arrebatándole el carácter corporativo legalmente impuesto, y que hace que el Consejo de la Juventud de España tenga una doble naturaleza jurídica como cualquiera otra de las corporaciones de Derecho Público con una base sectorial privada existentes en España (como los colegios profesionales, las cámaras de comercio, etc.). Y ello en la medida en que defienden de manera prioritaria los intereses de sus miembros (de ahí su carácter privado, que las aproxima a cualquier asociación de Derecho Privado), pero con la particularidad de que

realizan las funciones de interés general que les encomiende la Administración Territorial de la que la corporación dependa (y es aquí donde radica su naturaleza pública). Dicho en otros términos, una corporación tiene naturaleza administrativa (esto es, pública) cuando y en la medida en que realiza las tareas públicas que la Administración de la que depende le pueda encomendar. No cabe el menor tipo de dudas de que el Legislador ha previsto que el Consejo de la Juventud de España deba realizar tareas públicas: no habría previsto, de lo contrario, que existiese una corporación llamada Consejo de la Juventud de España, no habría establecido un contenido legal mínimo para esta entidad y no habría ordenado que se proceda a una amplia regulación de la misma por el poder reglamentario estatal.

Resulta curioso y, además, bien sintomático de la deficiente y descuidada técnica normativa de la que hace gala el texto del proyecto de Real Decreto el hecho el que el tercer párrafo de su Exposición de Motivos recuerda que la Ley de racionalización del Sector Público configura el Consejo de la Juventud de España como una entidad corporativa de base privada («En este sentido –dice literalmente el citado texto–, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, configura el Consejo de la Juventud de España como entidad corporativa de base privada...»), mientras que en la parte dispositiva del mismo proyecto reglamentario, al regular la naturaleza del Consejo, lo configura como «un ente privado de base asociativa» («El Consejo de la Juventud de España (CJE) –dispone el art. 1.1 del proyecto– es un ente privado de base asociativa»). La evidente contradicción jurídica entre ambos textos del mismo proyecto hace superflua cualquier consideración suplementaria sobre la misma, y habla por sí sola sobre cómo está redactada no solo la disposición relativa a la naturaleza jurídica del Consejo (que es la disposición nuclear del

proyecto y que podría haberse redactado con una simple reproducción del apartado 1 del art. 21 de la Ley de racionalización del Sector Público), sino que es muestra perfecta, por desgracia, del descuidado e incorrecto –jurídicamente hablando– contenido formal y material del conjunto del texto del proyecto de Real Decreto.

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

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

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

son órganos administrativos y, en consecuencia, no constituyen ninguna manifestación del asociacionismo juvenil.

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

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

En tercer término, además de constituir los citados Consejos a los que el proyecto de Real Decreto quiere reconocer el estatus de miembros del Consejo de la Juventud de España (esto es, el Consejo de Participación de la Mujer, el Consejo Nacional de la Discapacidad y el Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social) órganos del Estado con una naturaleza jurídico-pública, estos órganos, que, repetimos no tienen nada que

ver con la idea del asociacionismo juvenil, podrían, además, designar representantes en el Consejo de la Juventud que no fuesen precisamente jóvenes, como, por lo demás, sucede en la mayoría de los casos con los diferentes miembros del aparato burocrático encargado de la gestión de los asuntos juveniles, que tienen de jóvenes el hecho de que alguna vez lo fueron.

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

Sí que hay un problema jurídico, por el contrario, y además de primer orden, porque contradice abiertamente la Ley de racionalización del Sector Público de 2014 (además del espíritu que preside el principio constitucional *ex art.* 48 CE de la promoción por los poderes públicos de la participación «libre» de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural), en la imposición de la participación obligatoria en el Consejo de la Juventud de España de órganos estatales de naturaleza jurídico-pública, y que no están concebidos ni creados, precisamente, como cauces de participación juvenil y, donde, por cierto, ni el Consejo de la Juventud de España ni sus miembros cuentan con ningún tipo de representación.

Una consideración final: una interpretación cerrada de la membresía conduciría, irremediablemente, a la exclusión de la inmensa mayoría de los actuales Consejos de la Juventud de las Comunidades Autónomas, configurados normalmente con formas jurídico-públicas, difícilmente compatibles con la forma corporativa prevista para el «nuevo» Consejo de la Juventud de España.

Esta entidad, en definitiva, solo podría integrar a las asociaciones y federaciones de ámbito estatal, dejando fuera al tejido asociativo y participativo de las Comunidades Autónomas, que representan con frecuencia a las organizaciones juveniles de ámbito meramente local o regional.

C) Sobre la ilegalidad de la regulación del procedimiento de elaboración del reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de la Juventud de España: las contradicciones del proyecto de Real Decreto se extienden también de manera palmaria con respecto a la tercera de las cuestiones materiales relativas al Consejo de la Juventud de España reguladas en la Ley de racionalización del Sector Público. Esta vez en el apartado 3 de su art. 21. En términos más claros, el art. 6 del proyecto de Real Decreto (rubricado «Funcionamiento del Consejo de la Juventud») contradice abiertamente el art. 21.3 de la referida Ley de 2014, precepto legal este que, literalmente, dispone: «El Consejo de la Juventud de España aprobará su reglamento de organización y funcionamiento, el cual deberá ser autorizado por el órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, siempre que se ajuste a las normas que reglamentariamente se aprueben, en cuanto a su composición y funcionamiento».

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

En efecto, las ilegalidades del proyecto de Real Decreto van, por un lado, en evidente perjuicio del colectivo juvenil al desconocer frontalmente los dos únicos elementos legales de mínima protección para la existencia de un órgano independiente de

participación juvenil: primero, porque muta, como sabemos, la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España al que transforma en una mera asociación de naturaleza privada, quitando al Consejo su carácter al menos «parcialmente» público que le confiere el Legislador al caracterizarlo como corporación; y segundo, porque con la regulación de la membresía del Consejo el proyecto de Real Decreto difumina su carácter de cauce de participación «libre» de la juventud, pues incluye en su toma de decisiones a representantes de órganos administrativos dependientes de la Administración estatal, lo que ataca al principio de independencia que debe presidir la acción del Consejo, y además dichos representantes ni tienen por qué ser jóvenes, ni conocer ni, evidentemente, defender los intereses del colectivo juvenil, lo que contradice abiertamente la finalidad constitucional del Consejo que reside en ser el cauce máximo de participación juvenil a nivel estatal. Y, como decíamos hace unos instantes, desconoce incluso, por otro lado, las competencias gubernamentales en relación con el funcionamiento del Consejo de la Juventud de España.

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

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

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

23. Aunque no es una vulneración ciertamente de un precepto de contenido material, sí que merece una mención aparte la vulneración del plazo transitorio para la constitución del nuevo Consejo de la Juventud de España. Ya dijimos con anterioridad que no debían ser muy ciertas las razones esgrimidas por la CORA para justificar la disolución de este organismo público ni las esgrimidas en la Exposición de Motivos de la Ley de racionalización del Sector Público de 2014 cuando ha pasado más de un año desde la

entrada en vigor de esta Ley (su art. 21 entró en vigor el día 18 de septiembre de 2014 –disposición final 11ª de la Ley 15/2014–), sin que se haya procedido ni a la supresión del viejo organismo público ni a la constitución de la nueva corporación.

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

Si este incumplimiento temporal provoca una inactividad gubernamental censurable jurídicamente y es expresiva del error de diagnóstico tanto de la CORA inicialmente, al propugnar la supresión del Consejo de la Juventud de España, como posteriormente del Poder Legislativo estatal, al aprobar la transformación del régimen jurídico del citado organismo, la situación entra de lleno en el absurdo cuando la disposición transitoria 1ª del proyecto de Real Decreto todavía prevé un nuevo plazo transitorio máximo de seis meses desde su entrada en vigor para la constitución del nuevo Consejo de la Juventud de España. El plazo de esta última disposición transitoria 1ª del proyecto de Real Decreto no parece muy compatible con el plazo que estableció (y no se cumplió) la disposición transitoria 1ª de la Ley de racionalización del Sector Público de 2014.

## CAPÍTULO VI

# CONCLUSIONES

24. A la vista de todas estas, siquiera breves, consideraciones, la conclusión no puede ser otra diferente a la siguiente: el proyecto de Real Decreto no solo utiliza una técnica normativa deficiente, careciendo, además, de cualquier tipo de coherencia interna (probablemente por la falta de un norte o de un principio rector claro; y ello, quizá, por no comprender lo que significa desde un punto de vista jurídico el término corporación y cuál es su naturaleza jurídica), sino que contradice, incluso de manera frontal y abierta, las mínimas prescripciones normativas de rango legal existentes en nuestro Derecho sobre el Consejo de la Juventud de España, y establecidas en la actualidad por el art. 21 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. En este precepto legal, en efecto, se centra triste y lamentablemente toda la atención que nuestro actual Legislador ha decidido prestar al Consejo de la Juventud de España, tras la desafortunadísima derogación de una norma como la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, en cuyo propio título se encontraba la denominación de la entidad de derecho público que creaba y regulada (Consejo de la Juventud de España), para realizarla de manera orgullosa. Esta vieja norma

legal de 1983, que vergonzosamente ni siquiera quiere (o se atreve a) recordar la Exposición de Motivos del proyecto de Real Decreto sometido a nuestra consideración, ha venido demostrando desde la primera parte de los años ochenta hasta hoy (es decir, durante más de treinta años) su eficacia para la regulación del Consejo de la Juventud de España como efectivo cauce de participación «libre» y «eficaz» del colectivo juvenil a nivel del Estado y, de manera bien significativa, como mecanismo de representación de España ante las organizaciones juveniles internacionales, y en particular ante el importantísimo Foro Europeo de la Juventud.

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

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

las instituciones del Estado (momentáneamente monopolizadas por un partido político).

Esta triste circunstancia ha venido derivando en un evidente, progresivo y palpable alejamiento de este amplio colectivo social de dichas instituciones y, sobre todo, de los grupos políticos que ahora las dirigen, y explican en una amplia medida su acercamiento hacia otras fórmulas de organización y representación institucional y, de manera más evidente, hacia otras formaciones de participación política hoy organizadas, que van mucho más allá de lo que supusieron movimientos desestructurados como, significativamente, el 15-M, pero que ahora cuentan, como todo el mundo sabe, con grupos perfectamente estructurados, y perfectamente organizados. Estas nuevas formaciones han atraído a buena parte del colectivo juvenil (solo hay que fijarse en la edad de la mayoría de sus líderes), a falta de otros mecanismos de representación y participación del mismo, porque o bien son inexistentes, o bien, como en el caso del Consejo de la Juventud de España, son manifiestamente hostigados desde las instituciones estatales. Y no digamos nada de los Consejos de la Juventud autonómicos, despreciados por muchísimas Administraciones autonómicas, hasta llegar en muchos casos a su exterminio. Con la significativa excepción de aquellas Comunidades Autónomas con claras pretensiones independentistas, donde sus Consejos de la Juventud territoriales gozan de un claro apoyo político y administrativo como claro y eficaz ariete de tales pretensiones.

En otras palabras, y a modo de conclusión final, las instituciones públicas estatales no solo no colaboran con el único cauce de participación juvenil estructurado existente a nivel estatal desde hace más de treinta años para acercar a este colectivo hacia las mismas, sino que lo vienen atacando, provocando, de esta manera, el paso franco de una importante parte del sector juvenil a grupos calificados de antisistema o a grupos que, si bien aceptan

las líneas esenciales del sistema, están decididos a emprender una profunda revisión del mismo. Y todo ello, en buena medida, para que la voz del colectivo juvenil se pueda, finalmente, escuchar (al menos un poquito).

Cáceres, septiembre de 2015

# ANEXOS

## ANEXO PRIMERO LEY 15/2014, DE 16 DE SEPTIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y OTRAS MEDIDAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA (BOE núm. 226, de 17 de septiembre de 2014)

### PREÁMBULO

#### I

**L**a crisis económica ha puesto de relieve una premisa que debe sostenerse más allá de las circunstancias económicas, y es que el sector público debe ser sostenible en el tiempo y que debe garantizarse la eficiencia en la gestión de sus recursos.

No existe, según la teoría económica, un tamaño óptimo del sector público, pero sí indicadores que dan una idea de su dimensión. El más habitual es el ratio de Gasto Público sobre el Producto Interior Bruto (PIB). De acuerdo con este indicador, España se sitúa entre los diez países de la Unión Europea con menor gasto público en porcentaje de PIB, que ascendió a 43,4% en 2012 (excluyendo la ayuda financiera).

Desde el punto de vista de los ingresos sobre el PIB, España se ha situado tradicionalmente también por debajo de la media de la zona euro.

Sin embargo, como consecuencia de la crisis económica y la actuación de los estabilizadores automáticos, en los últimos años se ha producido un fuerte incremento del gasto público y una gran reducción en la recaudación, lo que se ha traducido en un largo período de déficit públicos que no son sostenibles en el medio y largo plazo, por lo que resulta necesario avanzar en el proceso de consolidación fiscal.

En este contexto, abordar una profunda reforma de las Administraciones Públicas es una cuestión ineludible. Se debe asegurar 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 solapamientos ni duplicidades y que los procedimientos son simples y estandarizados.

La racionalización de la estructura de la Administración Pública, como parte del programa de reformas del Gobierno, tiene un antecedente de gran trascendencia en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que constituye un hito en la gestión de los recursos públicos, al establecer objetivos concretos de gasto y endeudamiento para todas las Administraciones, así como la obligación de presentar planes dirigidos a su cumplimiento y los correlativos mecanismos para asegurar su consecución.

Pese a ello, el objetivo de una reforma de las Administraciones Públicas no puede ser otro que el de convertir a la Administración española en un factor de eficiencia y productividad, que posibilite el crecimiento económico y la prestación efectiva de los servicios públicos.

Con este fin, el 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros acordó la creación de una Comisión para la Reforma de las Ad-

ministraciones Públicas (CORA), que debía elaborar un informe con propuestas de medidas que dotaran a la Administración del tamaño, eficiencia y flexibilidad que demandan los ciudadanos y la economía del país.

Con fecha 21 de junio de 2013, el Consejo de Ministros recibió de la Vicepresidenta y Ministra de la Presidencia, y del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas el citado informe y, por Real Decreto 479/2013, de esa misma fecha, se creó la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, como órgano encargado de la ejecución coordinada, seguimiento e impulso de las medidas incluidas en el mismo, pudiendo proponer nuevas medidas.

Desde la publicación del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, e incluso con anterioridad, se han ido dictando diversas normas y acuerdos para la ejecución formal de las propuestas contenidas en el mismo.

(...)

Para avanzar en la reordenación de las entidades públicas analizadas en el Informe, de forma paralela a la presente Ley se ha aprobado el Real Decreto 701/2013, de 20 de septiembre, de racionalización del Sector Público, en el que se recogen determinadas disposiciones de rango reglamentario, y un Acuerdo por el que se adoptan medidas de reestructuración y racionalización del sector público estatal fundacional y empresarial, publicado mediante la Orden HAP/1816/2013, de 2 de octubre.

El presente texto adopta las medidas legislativas necesarias para implantar recomendaciones de la CORA, tanto para la reordenación del sector público institucional, como en otros ámbitos de la actividad administrativa.

(...)

### III

Otro de los objetivos pretendidos en la reforma de la Administración Pública es la racionalización de estructuras públicas, especialmente en aquellos ámbitos donde existen competencias compartidas entre distintas Administraciones, de modo que cada Administración cuente con el tamaño y los medios adecuados para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas. El presente texto recoge una serie de modificaciones legislativas para adecuar las estructuras de los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte; Empleo y Seguridad Social; y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; de modo que sus funciones, y en especial las de observación, análisis, evaluación, e impulso de la cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se lleven a cabo en un menor número de entidades y órganos colegiados, con una visión más global e integradora y con un menor coste para los ciudadanos.

(...)

El Consejo de la Juventud de España fue creado por la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, confiriéndole el carácter de organismo autónomo. De acuerdo con el artículo 2 de dicha ley, el Consejo de la Juventud de España se configura como una entidad de base asociativa, siendo sus miembros las asociaciones juveniles o federaciones constituidas por estas y las secciones juveniles de las demás asociaciones. De acuerdo con esa naturaleza, su función es hacer llegar a los poderes públicos los intereses y las demandas de la juventud asociada, a través de la participación en los consejos y órganos consultivos de la Administración General del Estado y mediante la formulación de propuestas de medidas relacionadas con el fin que le es propio.

Por otro lado, el Instituto de la Juventud, regulado en el Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba su Esta-

tuto, se configura actualmente como un referente nacional en materia de juventud para comunidades autónomas, ayuntamientos y movimiento asociativo, estableciendo mecanismos de articulación y cooperación con estos. Entre otras competencias y actividades, el Instituto de la Juventud lleva a cabo acciones relativas a: políticas y estrategias de emprendimiento y acceso al empleo de los jóvenes; cooperación internacional; observatorio de la juventud en España; promoción de la participación social y asociacionismo juvenil; información nacional e internacional; movilidad juvenil; premios anuales de juventud de diversas disciplinas; actividades formativas; y desarrollo y ejecución de programas europeos.

En definitiva, en la Administración General del Estado conviven dos organismos autónomos de similar régimen jurídico, que duplican, en algunos casos, las funciones a realizar, imponiéndose la necesidad de unificar acciones, actores y posturas en materia de juventud y del asociacionismo juvenil. Esta necesidad de reforma tiene como consecuencia la asunción por parte del Instituto de la Juventud de las funciones esenciales que hasta ahora ha venido realizando el Consejo de la Juventud de España, procediéndose a la supresión de este último como organismo público, consiguiendo así, además de un ahorro económico y presupuestario, un adelgazamiento de la administración institucional sin que se vea mermada la presencia y representación del asociacionismo juvenil en los mecanismos y toma de decisiones de las instituciones en materia de juventud.

No obstante, el movimiento juvenil debe seguir jugando un papel fundamental en la determinación de las políticas de juventud y, por ello, atendiendo a la naturaleza privada de las entidades que lo integran, se configura el Consejo de la Juventud de España como una entidad corporativa de base privada y personalidad jurídica propia. Se considera que este tipo de organización, que tiene una larga tradición en el ordenamiento jurídico español, permitirá

a las asociaciones y federaciones de las asociaciones juveniles a nivel estatal tener una estructura con autonomía organizativa que garantice su necesaria independencia de acción.

(...)

## **CAPÍTULO II**

### **MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN DE ESTRUCTURAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

(...)

#### **Sección 6.<sup>a</sup> Integraciones y simplificaciones orgánicas**

(...)

#### ***Artículo 21. Consejo de la Juventud de España***

1. El Consejo de la Juventud de España se configura como una entidad corporativa de base privada, dotada de personalidad jurídica, que tiene por finalidad servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud, y que desempeñará las funciones que reglamentariamente se determinen para el cumplimiento de estos fines.
2. El Consejo de la Juventud de España estará integrado por asociaciones juveniles, federaciones constituidas por estas y secciones juveniles de las demás asociaciones, siempre que reúnan los requisitos que reglamentariamente se establezcan<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Estando este volumen en fase de corrección de segundas pruebas, se aprobó una enmienda legislativa destinada a dar una nueva redacción al apartado 2 del art. 21 de esta Ley de racionalización del Sector Público. Esta enmienda está contenida en el previsible futuro texto de la Ley de Presupues-

3. El Consejo de la Juventud de España aprobará su reglamento de organización y funcionamiento, el cual deberá ser autorizado por el órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, siempre que se ajuste a las normas que reglamentariamente se aprueben, en cuanto a su composición y funcionamiento.

(...)

**Disposición adicional primera. *Supresión del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España***

1. Queda suprimido el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, creado por la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera.
2. El Instituto de la Juventud se subroga en los bienes, derechos y obligaciones del organismo autónomo que se suprime.
3. Los empleados públicos del extinto organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, se integrarán en su totalidad en el Instituto de la Juventud.

---

tos Generales del Estado para el año 2018 (publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, núm. 20-10, de 1 de junio de 2018, pág. 261). El contenido de esta enmienda es el siguiente:

«2. El Consejo de la Juventud de España estará integrado por asociaciones juveniles, federaciones constituidas por éstas, secciones juveniles de las demás entidades, los consejos de la juventud o entidades equivalentes de ámbito autonómico con personalidad jurídica propia reconocidos por las correspondientes Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, así como las entidades sociales reconocidas legalmente como tales, siempre que sus estatutos contemplen de forma clara y explícita que entre sus fines sociales se encuentra el desarrollo de manera continuada de programas y actuaciones dirigidas exclusivamente a personas jóvenes, siempre que todos ellos reúnan los requisitos establecidos en el reglamento de organización y funcionamiento interno».

(...)

**Disposición transitoria primera. *Continuación de funciones por el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España***

1. En el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se constituirá la entidad corporativa de base privada prevista en el artículo 21. Hasta tanto se constituya la referida entidad corporativa de base privada el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España al que se refiere la Disposición adicional primera continuará desempeñando sus funciones de conformidad con sus normas de creación y funcionamiento.

Durante este período, los miembros del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España permanecerán en su cargo en funciones.

2. La formulación y aprobación de las cuentas anuales del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España y su rendición al Tribunal de Cuentas en los términos que se establecen en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, corresponderá a los cuentadantes de dicho organismo, o al Director General del Instituto de la Juventud en el caso de que ya se hubiera constituido la entidad corporativa de base privada.
3. Las operaciones ejecutadas por el Instituto de la Juventud correspondientes al organismo autónomo suprimido Consejo de la Juventud de España, se registrarán en la contabilidad y el presupuesto del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, en tanto no se modifique el presupuesto del Instituto de la Juventud para incorporar los correspondientes créditos del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España.

4. Se formulará una cuenta del ejercicio en el que se extinga el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España correspondiente a las operaciones realizadas por el mismo y las indicadas en el apartado 3 anterior, procediendo también a su rendición al Tribunal de Cuentas en los términos que se establecen en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Dicha cuenta será independiente a la cuenta a rendir por el Instituto de la Juventud.

(...)

### **Disposición derogatoria. Derogación normativa**

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a la presente Ley, y específicamente: (...)

- La Ley 18/1983, de 16 de noviembre, de creación del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España<sup>5</sup>.

(...)

---

<sup>5</sup> Esta Ley, en efecto, 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* número 12, de 14 de enero de 1984, página 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».

**Disposición final quinta. *Habilitación para el desarrollo reglamentario***

El Gobierno y los ministros afectados podrán dictar las normas reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley.

(...)

**Disposición final undécima. *Entrada en vigor***

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

## ANEXO SEGUNDO

### BORRADOR DE PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA<sup>6</sup>

La necesidad de canalizar la voz y opinión de la Juventud ha sido puesta de manifiesto tanto en ámbito nacional como internacional, siendo la figura más representativa el asociacionismo juvenil. Procurar que este tenga su propio papel y participe de las políticas públicas de Juventud ha sido y es un objetivo por parte de los poderes públicos. La presencia en órganos que canalizan este Tercer Sector es numerosa y refleja su importancia, encontrando numerosos ejemplos en Derecho Comparado Europeo, como es el caso del *Deutsche Bundesjugendring* (Alemania), el *Conseil national des associations de jeunesse et d'éducation populaire* (Francia), el *British Youth Council* (Reino Unido), el *Conseil de la Jeunesse d'expression française* (CJEF, en la Bélgica francófona), o el *Vlaamse Jeugdraad* (Consejo de la Juventud Flamenco).

Asimismo en ámbito europeo existe el *European Youth Forum* (EYF), organización internacional formada por consejos nacionales de juventud y organizaciones no gubernamentales de juventud de ámbito internacional, que representan los intereses de la juventud europea.

En este sentido, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, configura el Consejo de la Juventud de España como una entidad corporativa de base privada, dotada de personalidad

---

<sup>6</sup> El presente borrador de proyecto de Real Decreto fue remitido por el entonces Director General del Instituto de la Juventud, don Rubén Urosa Sánchez, al Presidente del Consejo de la Juventud de España el día 19 de junio de 2015.

jurídica, que tiene por finalidad servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud a la Administración General del Estado, y que desempeñará las funciones que reglamentariamente se determinen para el cumplimiento de estos fines.

Por todo ello, tras la supresión del Organismo Autónomo Consejo de la Juventud, y teniendo en cuenta la necesidad de establecer un cauce de libre adhesión para propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España, por medio de este real decreto se regula la composición y el funcionamiento del Consejo de la Juventud de España, de tal forma que pueda hacer llegar a los poderes públicos los intereses y las demandas de la juventud asociada.

En su virtud, con la aprobación previa del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas,

## DISPONGO:

### **Artículo 1. *Naturaleza y fines***

1. El Consejo de la Juventud de España (CJE) es un ente privado de base asociativa, de carácter consultivo y concebido como ámbito de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud, y en especial del asociacionismo juvenil<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> El art. 21.1 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, dispone que:

«El Consejo de la Juventud de España se configura como una entidad corporativa de base privada, dotada de personalidad jurídica, que tiene por finalidad servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud, y que desempeñará las funciones que reglamentariamente se determinen para el cumplimiento de estos fines».

2. El citado órgano tiene como finalidad ofrecer un cauce de libre adhesión para propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España<sup>8</sup>.

## **Artículo 2. Funciones**

1. Para el cumplimiento de los fines señalados en el artículo anterior, el CJE tiene las funciones de consulta, asesoramiento y propuesta sobre cuantas medidas de la política de juventud pueden abordarse, especialmente aquellas relacionadas con la participación y asociacionismo juvenil.

En particular, se le atribuyen las funciones siguientes:

- a) Canalizar información sobre las asociaciones juveniles miembros.
- b) Conocer los proyectos normativos y planes estatales en materia de juventud con incidencia en el ámbito de actuación de las asociaciones juveniles.
- c) Conocer las convocatorias de subvenciones que apruebe el INJUVE o cualquier otro órgano de la Administración General del Estado que vaya destinada o esté relacionada con las asociaciones juveniles.
- d) Formular recomendaciones en lo que a política de juventud se refiere.
- e) Proponer nuevas fórmulas de cooperación entre la Administración General del Estado y las asociaciones juveniles.

---

<sup>8</sup> El art. 48 CE establece que:

«Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural».

- f) Solicitar, proponer y/o elaborar los informes o estudios que se precisen para el mejor desempeño de sus cometidos.
  - g) Proporcionar a las asociaciones juveniles miembro, información relativa a todos aquellos temas que les afecten, dentro del marco legislativo y financiero nacional e internacional, y dentro de este último, muy especialmente en el ámbito de la Unión Europea.
  - h) Relacionarse con órganos similares de las diversas Administraciones públicas españolas y de otros países, en orden a la coordinación de iniciativas, actuaciones, propuestas o cualquier otra actividad, para la consecución de fines comunes que redunden en beneficio de los jóvenes.
2. Todas las funciones anteriormente enumeradas se atribuyen sin menoscabo de las que correspondan a otros órganos de representación y participación legalmente establecidos.

### **Artículo 3. Órganos**

Los órganos del CJE serán los siguientes:

1. La Asamblea General.
2. La Comisión Permanente.
3. Las Comisiones Especializadas.

### **Artículo 4. Presidencia y vicepresidencia**

El Presidente y el Vicepresidente del CJE serán elegidos, en la forma en que prevea su reglamento interno, por los vocales del Consejo de entre los representantes a que se refiere el artículo 5. La duración de su mandato será de dos años.

Dicho mandato podrá ser renovable por un único período de igual duración.

## Artículo 5. *Vocales*<sup>9</sup>

1. Los vocales en representación de las asociaciones juveniles serán los siguientes:
  - a) Un representante por cada asociación juvenil o federación juvenil constituida por estas que tenga organización propia, siempre que estén legalmente constituidas como tales y debidamente inscritas en el correspondiente Registro Público de ámbito estatal, acrediten documentalmente tener sede abierta y en funcionamiento en al menos cuatro Comunidades Autónomas y cuenten con un número mínimo de 5.000 socios o afiliados.
  - b) Un representante por las Secciones Juveniles de las demás Asociaciones, siempre que aquéllas reúnan los siguientes requisitos:
    - 1.º Que tengan reconocidas estatutariamente autonomía funcional, organización y gobierno propios para los asuntos específicamente juveniles.
    - 2.º 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.º Que la representación de la Sección Juvenil corresponda a órganos propios.

---

<sup>9</sup> El art. 21.2 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, establece:

«El Consejo de la Juventud de España estará integrado por asociaciones juveniles, federaciones constituidas por estas y secciones juveniles de las demás asociaciones, siempre que reúnan los requisitos que reglamentariamente se establezcan».

- 4.º Que tengan la implantación y el número de socios o afiliados que se establecen con carácter mínimo en el párrafo anterior.
- c) Un representante por cada asociación juvenil legalmente constituida y debidamente inscrita en el correspondiente Registro Público de ámbito estatal que, con la finalidad de prestar servicios a la juventud y con independencia de su número de socios o afiliados, tenga implantación en al menos cuatro Comunidades Autónomas y preste servicios a 10.000 jóvenes, anualmente, como mínimo.
  - d) Un representante por cada sección juvenil 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.
2. Un representante por cada Consejo de la Juventud Autonómico o Entidad equivalente, reconocida expresamente por las correspondientes Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios.
3. Un representante, designado a propuesta de los respectivos movimientos asociativos que los integran, procedente de cada uno los siguientes órganos de participación y consulta en la esfera de la política y la inclusión sociales de la Administración General del Estado:
- a) Consejo de Participación de la Mujer.
  - b) Consejo Nacional de la Discapacidad.

- c) Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

Estos representantes aportarán al Consejo de la Juventud de España el enfoque sectorial especializado en relación con las mujeres jóvenes, con las personas con discapacidad jóvenes y con los grupos de jóvenes en riesgo de exclusión social.

4. Las Organizaciones y entidades que cumplan los requisitos anteriores podrán formar parte del CJE previa solicitud a la Comisión Permanente en los términos y condiciones que este especifique en su reglamento de funcionamiento interno. En cualquier caso la denegación de ingreso deberá estar motivada y únicamente podrá deberse al incumplimiento de los requisitos establecidos en este real decreto.

### **Artículo 6. *Funcionamiento del Consejo de la Juventud***

1. Para el mejor ejercicio de sus funciones, el CJE deberá dotarse de su reglamento interno, dentro de las prescripciones de este real decreto, y que habrá de ser aprobado por la Asamblea General<sup>10</sup>.
2. El CJE elaborará un informe anual en el que incluirá propuestas dirigidas a mejorar tanto las políticas de juventud como los sistemas de colaboración entre los distintos sectores del Consejo.
3. El CJE podrá constituir comisiones o grupos de trabajo a los que se podrá convocar a expertos seleccionados por razón de

---

<sup>10</sup> El art. 21.3 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, prevé:

«El Consejo de la Juventud de España aprobará su reglamento de organización y funcionamiento, el cual deberá ser autorizado por el órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, siempre que se ajuste a las normas que reglamentariamente se aprueben, en cuanto a su composición y funcionamiento».

la materia que se vaya a tratar, para la mejor realización de sus cometidos.

Las personas que actúen en condición de expertos lo harán con voz pero sin voto y serán convocadas, en su caso, por el presidente del Consejo de la Juventud de España entre quienes hayan destacado por razón de sus funciones, dedicación o conocimientos, en actividades relacionadas con el ámbito de la juventud, o a propuesta de los vocales.

### **Artículo 7. *La Asamblea General***

1. Será el órgano supremo del Consejo y estará constituida por los vocales en representación de las asociaciones juveniles con arreglo a lo establecido en el artículo 5.
2. La Asamblea General del CJE deberá reunirse al menos una vez cada dos años, y siempre que lo convoque el presidente por propia iniciativa o a petición de un tercio de sus miembros.

### **Artículo 8. *La Comisión Permanente***

1. La Comisión Permanente es el órgano ejecutivo del Consejo, encargado de impulsar el desarrollo de sus funciones y la realización de sus fines. Asimismo, le corresponde la coordinación de los grupos de trabajo y la elevación de informes y propuestas a la Asamblea General, en relación con los cometidos asignados al Consejo.
2. La Comisión Permanente estará constituida por el presidente, el vicepresidente, y el secretario del consejo, si lo hubiera.

Igualmente, formarán parte de la Comisión permanente ocho representantes de las asociaciones juveniles, dos por cada grupo

de los especificados en el apartado 1 del artículo 5. Estos representantes serán designados por el presidente a propuesta de su grupo correspondiente.

3. El secretario del Consejo, si lo hubiera, actuará de secretario de la Comisión, con voz pero sin voto, y podrá ser asistido por el personal de apoyo necesario para el desempeño de sus cometidos.
4. La Comisión Permanente se reunirá al menos una vez cada seis meses y siempre que la convoque su Presidente por propia iniciativa o a petición de un tercio de sus miembros.

### ***Artículo 9. Las Comisiones Especializadas***

1. Las Comisiones especializadas serán órganos de participación responsables del estudio y elaboración de documentos y propuestas que puedan servir de base a las decisiones de los diferentes órganos del CJE.
2. Estas Comisiones serán creadas por la Asamblea General que deberá asimismo definir su contenido.

### ***Artículo 10. Duración del mandato de los representantes de las asociaciones juveniles en la Asamblea General y en la Comisión Permanente***

La duración del mandato de los representantes de las asociaciones juveniles será de dos años; dicho mandato podrá ser renovado a su término o designarse a otros representantes, mediando siempre convocatoria pública. El mandato se entenderá, en todo caso, prorrogado por el tiempo que medie entre la finalización del período de dos años y la designación efectiva de los nuevos representantes.

## **Artículo 11. *Financiación***

El funcionamiento del Consejo de la Juventud de España no podrá suponer incremento de gasto público, y será atendido con cargo a los créditos del Instituto de la Juventud, mediante una subvención nominativa que se consignará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.

Además, el Consejo de la Juventud de España podrá contar con los siguientes recursos económicos:

- a) Las subvenciones que pueda recibir de cualesquiera entidades públicas.
- b) Las cuotas de sus miembros.
- c) Las donaciones de personas o Entidades privadas.
- d) Los rendimientos de su patrimonio.
- e) Los rendimientos que puedan generar las actividades propias del Consejo, conforme al ordenamiento jurídico.

### **Disposición adicional única. *Bienes personales [sic] y materiales del organismo autónomo Consejo de la Juventud***

1. Los empleados públicos del organismo autónomo Consejo de la Juventud se integrarán en el Instituto de la Juventud desde el momento en que se modifique el presupuesto del Instituto de la Juventud para incorporar los correspondientes créditos del organismo autónomo Consejo de la Juventud<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> El apartado tercero de la disposición adicional 1ª de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, dispone que:

«Los empleados públicos del extinto organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, se integrarán en su totalidad en el Instituto de la Juventud».

2. Los bienes materiales del organismo autónomo Consejo de la Juventud se incorporarán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas desde el momento en que se constituya el Consejo de la Juventud de España<sup>12</sup>.

**Disposición transitoria primera.**  
***Constitución del Consejo de la Juventud de España***  
***y aprobación del Reglamento de funcionamiento interno***

En el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de este real decreto se constituirá el Consejo de la Juventud de España, que deberá aprobar en su primera Asamblea General el Reglamento de funcionamiento interno, conforme a las prescripciones de este real decreto<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> El apartado segundo de la disposición adicional 1ª de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, prevé que:

«El Instituto de la Juventud se subroga en los bienes, derechos y obligaciones del organismo autónomo que se suprime».

<sup>13</sup> La disposición transitoria 1ª de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, establece que:

«1. En el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se constituirá la entidad corporativa de base privada prevista en el artículo 21. Hasta tanto se constituya la referida entidad corporativa de base privada el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España al que se refiere la Disposición adicional primera continuará desempeñando sus funciones de conformidad con sus normas de creación y funcionamiento.

Durante este período, los miembros del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España permanecerán en su cargo en funciones.

2. La formulación y aprobación de las cuentas anuales del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España y su rendición al Tribunal de Cuentas en los términos que se establecen en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, corresponderá a los cuentadantes de dicho organismo, o al Director General del Instituto de la Juventud en el caso de que ya se hubiera constituido la entidad corporativa de base privada.

## **Disposición transitoria segunda.**

### ***Continuidad de los miembros del Consejo de la Juventud***<sup>14</sup>

Los actuales miembros del organismo autónomo Consejo de la Juventud, siempre y cuando cumplan lo establecido en el artículo 5 de este real decreto y mientras permanezca su actividad, serán considerados vocales del Consejo de la Juventud de España.

En aquellos casos en los que el número de representantes en el organismo autónomo Consejo de la Juventud sea superior a los vocales del Consejo de la Juventud de España, serán las propias asociaciones juveniles las que determinen cuáles serán los vocales del Consejo, hasta la constitución y designación de los vocales y miembros de este de acuerdo con el articulado de esta norma.

### **Disposición derogatoria única. *Derogación normativa***

Queda derogada cualquier disposición de igual o inferior rango que se oponga a lo dispuesto en este real decreto.

---

3. Las operaciones ejecutadas por el Instituto de la Juventud correspondientes al organismo autónomo suprimido Consejo de la Juventud de España, se registrarán en la contabilidad y el presupuesto del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, en tanto no se modifique el presupuesto del Instituto de la Juventud para incorporar los correspondientes créditos del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España.

4. Se formulará una cuenta del ejercicio en el que se extinga el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España correspondiente a las operaciones realizadas por el mismo y las indicadas en el apartado 3 anterior, procediendo también a su rendición al Tribunal de Cuentas en los términos que se establecen en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Dicha cuenta será independiente a la cuenta a rendir por el Instituto de la Juventud».

<sup>14</sup> Véase el apartado primero de la disposición transitoria 1ª de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Esta disposición está reproducida en la nota a pie anterior.

**Disposición final primera. *Facultad de desarrollo***

Se autoriza al Director General del Instituto de la Juventud para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en 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».



## SEGUNDA PARTE

Un segundo intento fracasado de constituir  
la corporación Consejo de la Juventud de España:  
sobre las dificultades jurídicas objetivas  
que presenta la Ley de racionalización del Sector  
Público para su desarrollo reglamentario





## CAPÍTULO I

# LAS CONSECUENCIAS DE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO SOBRE EL DEVENIR HISTÓRICO DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA

### 1. EL MANDATO CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 48 DE NUESTRA NORMA FUNDAMENTAL

1. Hemos tenido ya la oportunidad de indicar en otras ocasiones que la base jurídica esencial para abordar cualquier estudio sobre la problemática juvenil en España debe partir necesariamente del art. 48 CE, que recoge un principio constitucional rector de la política social y económica destinado a reconocer, al máximo nivel jurídico posible en nuestro país, «la participación juvenil». Recordemos que este precepto establece, en concreto, que:

«Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural».

2. Este principio constituye una especificación de otro mandato constitucional consagrado nada menos que en el Título Preliminar de nuestra Carta Magna, como es el previsto en el art. 9.2 CE, que dispone:

«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. Es cierto que ni el art. 9.2 ni el art. 48 de la Constitución Española contienen, desde un punto de vista jurídico, un derecho fundamental en sentido propio, digno de protección mediante la vía del recurso de amparo, sino que la participación juvenil se ha configurado, tal y como acabamos de señalar, como un principio rector de la política social y económica. Esto significa que de él no puede derivarse un derecho subjetivo para los ciudadanos, pero sí que contiene un mandato de actuación positiva de los poderes públicos. De todos ellos. Pero, naturalmente, debe ser más intensa esta obligación constitucional para el Legislador, que es, en definitiva, el encargado de manera directa e inmediata, dado su carácter de máximo Poder representativo, de desarrollar la voluntad popular expresada por el Poder Constituyente a través del texto constitucional.

4. Aunque este mandato imperativo de rango constitucional al Poder Legislativo (también al resto de los poderes públicos) parece muy indeterminado, tal indeterminación dista de ser absoluta, de tal manera que mediante la técnica de la garantía institucional de alcance constitucional se imponen (sin que ningún Poder del Estado pueda actuar de manera contraria) dos obligaciones, que ya hemos reseñado en ocasiones anteriores. A saber:

- a) Los poderes públicos deben promover la «participación» juvenil en las esferas política, social, económica y cultural, o, lo que es lo mismo, estos poderes públicos deben crear necesariamente los mecanismos de colaboración para que este colectivo social

pueda contribuir, junto con los propios poderes públicos, al desarrollo de los referidos ámbitos de la vida cotidiana, implicándose tanto en el diseño y regulación de las políticas públicas dirigidas a tal fin, como en las tareas de desarrollo y de gestión de dichas políticas.

- b) Esa «participación» debe ser, según establece literalmente la Constitución, «libre y eficaz», esto es, los mecanismos de participación juvenil, por un lado, no pueden estar controlados por los poderes públicos, sino que deben ser absolutamente autónomos o independientes con respecto al aparato gubernamental, que, en ningún caso, podría imponer instrucciones, y, por otro lado, deben tener capacidad de generar opiniones que no sean mero papel mojado, sino que tales opiniones deben constituir elementos esenciales para el diseño y el desarrollo de las políticas públicas de juventud.

## **2. LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA**

5. El desarrollo normativo más importante que ha tenido el principio constitucional de la participación juvenil en la historia constitucional española de las cuatro últimas décadas ha sido la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, por la que se creó el Consejo de la Juventud de España.

6. Desde su nacimiento como «entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines», este organismo se ha consolidado como el mecanismo esencial de participación juvenil dentro de España (con la inestimable cooperación de los Consejos de la Juventud autonómicos), pero también a nivel internacional, porque desde sus orígenes se ha erigido en el interlocutor de la juventud española en las instancias supranacionales de juventud.

7. A pesar de su naturaleza jurídica de organismo público (en concreto, de organismo autónomo), el Consejo de la Juventud de España ha venido gozando, al menos hasta la actualidad, de una clara independencia funcional con respecto a su Administración matriz, que es, naturalmente, la Administración General del Estado, y, a diferencia de los organismos públicos prototípicos en nuestro país, su organización y su funcionamiento son extraordinariamente peculiares, pues no están mediatizados por la Administración matriz a través de algún tipo de relación de instrumentalidad imperativa y dirigista. En efecto, este ente, en su calidad de máximo organismo estatal de participación y de representación del colectivo juvenil, está conformado por jóvenes, que se autogestionan de una manera democrática e igualitaria, sin que pueda existir ningún poder de dirección externo (ni de naturaleza política ni administrativa), y sin que los titulares de sus órganos de dirección reciban ninguna retribución por su trabajo distinta a las dietas.

8. La independencia funcional de que goza el Consejo de la Juventud de España contrasta con la relación de instrumentalidad a la que se encuentra incardinado el organismo autónomo de ámbito estatal Instituto de la Juventud, que está realmente sometido a la potestad de dirección de la Administración matriz, esto es, de la Administración General del Estado, y que actualmente la ejerce a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Este poder de dirección se visibiliza claramente con la competencia gubernamental para la designación de los órganos rectores del Instituto de la Juventud. Y es que no debe olvidarse que, a diferencia del Consejo de la Juventud de España, el organismo autónomo Instituto de la Juventud no es una entidad de participación juvenil, no goza de la notas jurídicas de independencia o autonomía funcional, y no está dotado de unos órganos democráticos de autogobierno juvenil, por lo que, como ya hemos señalado

en ocasiones anteriores, su mera existencia, ni supone el respeto del mandato constitucional de participación juvenil (art. 48 CE), ni cumple con los requisitos para su eventual integración en las organizaciones internacionales de participación de este colectivo social. Y todo ello, porque, sencillamente, el organismo autónomo Instituto de la Juventud no tiene una naturaleza representativa, sino que responde a una idea de organización del poder de carácter burocrático, esto es, está creado para desarrollar las políticas de juventud diseñadas por el Gobierno de la Nación, en el ejercicio de sus competencias constitucionales sobre la materia.

En definitiva, corresponden al Consejo de la Juventud de España y al Instituto de la Juventud funciones distintas y por eso su posición jurídica y su estructura organizativa son diferentes. Si el Consejo de la Juventud de España es una entidad destinada a hacer efectivo el mandato constitucional de la participación juvenil, de manera «libre» y «eficaz», en el desarrollo político, social, económico y cultural del Estado, y para representar a nuestro país en las organizaciones supranacionales de naturaleza juvenil; el Instituto de la Juventud es el organismo de la Administración General del Estado que está destinado a desarrollar las políticas estatales específicas en materia de juventud. Estas diversas funciones de uno y otro ente provocan que sus posiciones jurídicas y su estructura organizativa sean diferentes: el Consejo de la Juventud de España goza de independencia o autonomía funcional y dispone de amplísimos poderes de autogestión y de autoorganización –que se visualizan en el proceso democrático de la elección de los titulares de sus órganos de dirección por los representantes del colectivo juvenil y en los procesos de toma de decisiones–; mientras que el Instituto de la Juventud está sometido de manera absoluta al poder de dirección gubernamental y administrativo del Poder Ejecutivo estatal, que es quien designa a los miembros que considere más adecuados para el cumplimiento

de sus instrucciones y directrices políticas y administrativas en materia de juventud.

9. Esta estructura estatal de diferenciación de dos entidades especializadas en materia de juventud se ha emulado a nivel autonómico, porque, entre otras cosas, a lo largo de sus más de treinta años de existencia se ha revelado eficaz e, incluso, necesaria. Una estructura exclusivamente burocrático-gubernamental es imposible, y ya no solo porque existe el mandato constitucional de la promoción de una participación juvenil «libre» y «eficaz», sino porque a nivel internacional se exige de manera imperativa la existencia de estructuras autoorganizativas de participación a nivel estatal, salvo, naturalmente, que un Estado quiera permanecer aislado internacionalmente en el ámbito de la participación juvenil. Como ya hemos explicado en ocasiones precedentes, si no existiese un Consejo de la Juventud en España, dotado de una independencia o de una autonomía funcional verdadera, nuestro país no estaría representado en el Foro Europeo de la Juventud (o lo estaría a través del *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*), y tanto nuestro país, como la juventud que en él vive, estaría aislada internacionalmente. Por otro lado, no parece tampoco posible que la Administración General del Estado pudiese prescindir del Instituto de la Juventud porque el Poder Ejecutivo necesita disponer de una estructura burocrática que desarrolle de manera fiel sus políticas en el ámbito de la juventud, tarea que quizá no fuese muy adecuado atribuir a un organismo esencialmente de participación representativa, como deben ser los Consejos de la Juventud, donde, por definición, deben primar otros intereses y otras funciones distintas en materia juvenil a las defendidas por la burocracia gubernamental.

10. Decíamos que la existencia de una doble estructura para la defensa de los intereses juveniles, como la desplegada a nivel estatal, se ha ido convirtiendo en algo consustancial a nuestro vigente

modelo de Estado Autonómico durante las últimas décadas. Y es que el mandato constitucional de promoción de la participación juvenil «libre» y «eficaz» del art. 48 CE no solo se dirige a la Administración General del Estado, sino que su espectro abarca a todas las piezas territoriales del Estado, y en particular, a los poderes públicos autonómicos, pues hay, en la actualidad de nuestro país, una constitucional (y real) compartición de competencias en materia de juventud entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como, por lo demás, ha señalado nuestro Tribunal Constitucional en su STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 13. Todo ello, sin olvidar, además, el papel de las entidades locales en materia de juventud (aunque ahora no podemos pararnos en este aspecto). Debe destacarse, en todo caso, que a lo largo de nuestra reciente historia constitucional se ha producido frecuentemente entre los dirigentes autonómicos la misma confusión que la producida a nivel estatal entre las figuras de los Consejos de la Juventud y de los Institutos de la Juventud, a pesar de contar con filosofías absolutamente diferentes.

### **3. LA TRANSFORMACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA**

11. En los últimos días de junio de 2013 se puso fin a la tranquila vida que desde el punto de vista jurídico había vivido el Consejo de la Juventud de España desde su creación a partir de la Ley de 1983. Después de treinta años, su existencia se vio cuestionada por el Informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

12. La supresión del Consejo de la Juventud de España propuesta por el Informe CORA nunca llegó a producirse, dados los enormes efectos secundarios que hubiese tenido para nuestro país la adopción de esa medida, puestos de manifiesto al Gobierno de

la Nación y a los distintos grupos políticos integrados en las Cortes Generales por los titulares de los órganos rectores del propio Consejo. No obstante, y a pesar de todo, con base en este documento, el Legislador estatal aprobó la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Entre las disposiciones de esta norma legal, y aunque ya no se encontraba la inicialmente proyectada supresión del Consejo, sí que se dispuso el cambio de su naturaleza jurídica: el Consejo de la Juventud de España dejaría de ser una entidad de derecho público para quedar configurado como una corporación de base privada. Avancemos aquí que han pasado más de tres años desde la entrada en vigor de la Ley de racionalización y todavía no se ha producido este cambio. Y no se ha producido ni la disolución del Consejo de la Juventud de España proyectada originariamente, ni su posterior cambio de naturaleza, porque ambas medidas no tenían el más mínimo sentido desde el punto de vista de la oportunidad ni política ni administrativa. Dicho en otros términos: la medida de supresión hubiese provocado unos inmensos daños para el país; daños para el interés general español que estaban manifiestamente fuera de proporción en relación con los supuestos beneficios económicos que esta medida hubiese reportado a las arcas públicas. Está por ver ahora cuál es el beneficio que para el país tiene el cambio de naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España, si es que alguna vez llega a transformarse efectivamente en corporación de base privada.

13. En todo caso, la Ley de racionalización de 2014 recoge en su Exposición de Motivos las razones que justificarían dicho cambio de naturaleza jurídica, y que coinciden, en esencia, con los argumentos manejados por el Informe CORA. El problema es que los datos contenidos en este Informe, en lo que se refiere (al menos) al Consejo de la Juventud de España, no eran muy reales y, con un mínimo análisis de los mismos, se podía demostrar la

poca sensatez de lo que podía ocurrir y, desgraciadamente para el interés general, ha sucedido, de hecho, después: el Consejo de la Juventud de España no ha desaparecido y la transformación de su naturaleza jurídica no ha tenido lugar, pero sí se han malgastado enormes recursos y esfuerzos personales tanto del Instituto de la Juventud como del Consejo de la Juventud de España para implementar este cambio, que han desviado la atención, mucho más de lo deseable, de aquello que realmente importa, y que es el mandato constitucional de promoción de la participación juvenil para «el desarrollo político, social, económico y cultural» (art. 48 CE).

14. El Informe CORA, en efecto, y como ya hemos tenido ocasión de recordar en alguna ocasión, no aporta ni un solo argumento que cuestione ni la adecuación ni la conveniencia del Consejo de la Juventud para asegurar una participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, como ha venido haciendo desde 1983 bajo el mandato directo del art. 48 CE; no justifica tampoco la existencia de una duplicidad de las funciones del Consejo de la Juventud con ningún otro organismo (ni siquiera con el Instituto de la Juventud); no hace constar la cuantía real del ahorro pretendido con la propuesta (los titulares de los órganos del Consejo de la Juventud de España carecen de cualquier retribución –a diferencia de lo que sucede con los altos cargos de cualquier otro organismo público–, que no sean las dietas; el personal al servicio del Consejo si no trabajase para este organismo, seguiría trabajando para cualquier otra dependencia administrativa; y la sede del Consejo es un bien propio de la Administración); y ni siquiera el único dato de hecho sobre el Consejo que maneja el Informe se aproxima mínimamente a la corrección, y es que su número de trabajadores no es de 65 como afirma la CORA, sino que, según la redacción de la RPT vigente en el momento de redactar su Informe, el número

de empleados del Consejo era, formalmente, de trece trabajadores, aunque el personal que efectivamente prestaba sus servicios en el Consejo se reducía a un número de únicamente once empleados. En definitiva, el análisis por el Informe CORA de la situación fáctica y de la posición jurídica del Consejo de la Juventud de España fue, cuanto menos, muy desafortunado, induciendo a un profundo y terrible error tanto a los órganos de decisión gubernamentales como a buena parte de los integrantes de nuestro Poder Legislativo.

15. Las razones esgrimidas por la Ley de racionalización, al basarse en el diagnóstico equivocado del Informe CORA, adolecían de sus mismos problemas, aunque es cierto, no obstante, que el Legislador adoptó una postura más sensata que los redactores del susodicho Informe: nuestros Legisladores no mataron al Consejo de la Juventud de España, pero el partido político en el Gobierno (que entonces contaba con la mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas) no quiso remediar –totalmente– el error del análisis sobre la posición del Consejo dentro de nuestro sistema. Y es que, aunque sin dar su brazo a torcer, adoptó una solución menos dañina para el interés general que la prevista inicialmente de supresión del Consejo, aún a sabiendas de que la implementación de la nueva medida de cambio de naturaleza jurídica del Consejo se podía convertir (como así ha sucedido durante más de tres años) en una misión imposible, sin arrasar las estructuras de la participación juvenil en nuestro país, con las implicaciones internacionales que todo ello tendría. Conviene hacer un repaso de los argumentos específicamente manejados por el referido preámbulo legal: las concretas razones esgrimidas por la citada norma legal para motivar la alteración de la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España tienen su base en la existencia hasta su aprobación de dos organismos autónomos (a saber: el propio Consejo, por un lado; y el Instituto de la Juventud estatal,

por otro) que duplicarían, al menos parcialmente, sus funciones, resultando necesaria, según un Legislador controlado por la mayoría absoluta del Partido Popular, la unificación de «acciones, actores y posturas en materia de juventud y del asociacionismo juvenil». Ante este diagnóstico, el Legislador justifica la supresión del histórico organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, atribuyendo sus «funciones esenciales» al Instituto de la Juventud. Además de la supuesta racionalización en la gestión de la política de juventud, la unificación de las tareas públicas en este ámbito en las únicas manos del Instituto de la Juventud contribuiría a «un ahorro económico y presupuestario», así como a «un adelgazamiento de la administración institucional sin que se vea mermada la presencia y representación del asociacionismo juvenil en los mecanismos y toma de decisiones de las instituciones en materia de juventud».

Esta última afirmación es manifiestamente irreal, además de enormemente lesiva para los intereses generales del Estado español, pues una desaparición sin más de este organismo sí que provocaría, sin lugar a dudas, una más que considerable merma en «la presencia y representación del asociacionismo juvenil en los mecanismos y toma de decisiones de las instituciones en materia de juventud», debiendo resaltarse dos circunstancias ciertamente inequívocas:

- a) Por mucho que el art. 48 CE sea «tan solo» un principio rector de la política social y económica, sí que establece imperativamente, como ya sabemos, la obligación para los poderes públicos (para todos ellos, también para los estatales) de promover la «participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural»; y la desaparición del Consejo de la Juventud de España supone acabar con el único mecanismo real de participación juvenil «libre y eficaz» que

ha existido a nivel estatal desde la aprobación de la vigente Constitución de 1978.

- b) Una eventual desaparición efectiva del Consejo de la Juventud de España supondría una contravención explícita de todos los documentos internacionales emanados tanto a nivel regional (sobre todo –aunque no solo– europeo, por la Unión Europea y por el Consejo de Europa) como global (por la ONU), que propugnan precisamente todo lo contrario, esto es, el fortalecimiento de los Consejos Nacionales de Juventud. Con el dato agravado, además, de que el Estado español se quedaría sin representación en el crucial Foro Europeo de la Juventud, que contaría con la exclusiva presencia del *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*, como efectivo representante de toda la juventud española en el seno de dicho Foro.

#### **4. LA SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA**

16. A pesar de que la Ley de racionalización de 2014 ha cumplido ya tres años, y de su específica previsión de que en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor (que tuvo lugar el día 18 de septiembre de 2014) se produciría la constitución de la nueva corporación Consejo de la Juventud de España, lo cierto es que esta entidad sigue siendo un organismo autónomo. Nadie, ni el propio Gobierno que la impulsó, parece que se crea ni la necesidad ni la idoneidad de la medida. Es cierto que se ha negociado entre el Instituto de la Juventud, por un lado, y el Consejo de la Juventud de España, por otro, los términos que debía tener el Real Decreto que debería regular jurídicamente la nueva entidad, pero la realidad es que, por uno u otro motivo, no se ha culminado su aprobación. Este trabajo se enmarca, precisamente, en el estudio de uno de estos borradores de texto normativo gubernamental.

17. Entre tanto, no han faltado iniciativas encaminadas a que se produzca un desarrollo integral del art. 48 CE, como la Proposición no de Ley sobre participación juvenil en todos los ámbitos, que, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, ha sido aprobada por la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados en su sesión de 28 de septiembre de 2017 (*DOCG*, Serie D, núm. 231, de 18 de octubre de 2017). Entre las cuestiones que aborda este texto parlamentario cabe destacar que esta cámara legislativa insta al Gobierno a que:

- a) Por un lado, elabore una Ley de Participación de la Juventud que, en desarrollo del art. 48 CE, «regule, entre otras cosas, el movimiento asociativo juvenil en el ámbito político, social, sindical, empresarial, económico, cultural y religioso».
- b) Por otro lado, blinde al Consejo de la Juventud de España «como órgano de participación juvenil y representación juvenil». Este blindaje debería ir, además, acompañado de: i) la garantía de su independencia respecto del Gobierno de España; ii) la reversión de las modificaciones legales operadas en el Consejo por la Ley de racionalización «para que vuelva a regirse como actualmente con rango de ley para su correcto desarrollo»; iii) la garantía de los recursos económicos y del personal necesario que permitan a nuestro organismo mantener su función pública de interlocutor a nivel estatal en materia de participación juvenil, acorde con la estructura territorial de nuestro modelo de Estado complejo, «garantizando de esta forma que exista un control y un correcto uso de los bienes públicos».



CAPÍTULO II

**LA REGULACIÓN DEL CONSEJO  
DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA  
POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DE 2014**

18. A diferencia de lo que sucedió en el año 1983 con la Ley de creación del Consejo de la Juventud de España, en la que el Poder Legislativo efectuó una regulación integral de esta entidad de derecho público, de acuerdo con la importancia que se dio al impulso de la participación juvenil por el primer gobierno socialista, la nueva Ley de racionalización del Sector Público ha emprendido una regulación de mínimos de la nueva corporación. Es cierto que no se ha podido eliminar el Consejo, pero sí se ha querido reducir su importancia a cotas absolutamente mínimas, incluso literalmente marginales (como las que supone un breve artículo y un par de disposiciones adicionales y transitorias), dentro de una Ley transversal, esto es, destinada a abordar múltiples cuestiones. Pero, una vez desvelada la manifiesta irrealidad de las razones esgrimidas para la supresión del Consejo como organismo autónomo y, sobre todo, las nefastas consecuencias de esta medida, denunciadas incansablemente por los órganos rectores del propio Consejo antes y durante la tramitación del Proyecto de Ley de racionalización del Sector Público, debe subrayarse que el Consejo de la Juventud de

España tiene mucha más importancia que la que le fue otorgada por la Ley de racionalización y, por supuesto, por los redactores del Informe CORA. Si no tuviese esa importancia, hubiese sido suprimido o, al menos, hubiese visto transformada realmente su naturaleza, poniendo en marcha la nueva corporación inmediatamente después de la aprobación de la Ley. La realidad es que, con el mantenimiento del Consejo como organismo autónomo, el Gobierno sabe que, con un mínimo coste económico, España está representada en los foros internacionales de participación juvenil (y, en particular, en el crucial Foro Europeo de la Juventud). La creación de una nueva corporación siempre supone un salto al vacío, que no garantiza la continuidad del Consejo y, por lo tanto, que no asegura la permanencia de nuestro país en esos foros (o quizá únicamente la permanencia a través de un Consejo de la Juventud autonómico, como es el *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*).

19. Las mínimas reglas que, en relación con el Consejo de la Juventud de España, establece la Ley de racionalización del Sector Público de 2014 pueden sintetizarse de la siguiente manera:

20. A) Esta Ley prevé la supresión del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, derogando totalmente la Ley 18/1983, de 16 de noviembre (y, naturalmente, las posteriores modificaciones legales en la regulación de este organismo público, y que, por sí mismas, carecen de toda vida independiente), que lo creó y reguló de manera integral. Esta supresión no es automática, sino que está sometida a un régimen transitorio, que se recordará, aunque sea muy brevemente, en unos instantes (disposición adicional 1ª, apartado primero, y disposición derogatoria).

La supresión efectiva del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España traerá consigo la subrogación del Instituto de la Juventud en todos los bienes, derechos y obligaciones del organismo suprimido, así como la integración en su seno de la

totalidad de los empleados públicos al servicio del extinto Consejo (disposición adicional 1ª, apartados segundo y tercero).

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

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

Los únicos elementos que mantienen un régimen legal mínimo son los siguientes:

1. Su naturaleza jurídica: «se configura como una entidad corporativa de base privada, dotada de personalidad jurídica» (art. 21, apartado primero).
2. Su finalidad: «servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de

juventud» (art. 21, apartado primero). La cuestión que inmediatamente se suscita es la relativa a si este fin, por muy abierta que sea su redacción, es el único que, eventualmente, podría ser objeto de la actividad de la corporación Consejo de la Juventud de España o si, por el contrario, podría perseguir legítimamente otras finalidades tanto de naturaleza pública como, incluso, privada, de manera acorde con su nueva forma jurídica.

3. Su membresía: «estará integrado por asociaciones juveniles, federaciones constituidas por estas y secciones juveniles de las demás asociaciones» (art. 21, apartado segundo), remitiendo la Ley a un posterior reglamento de desarrollo para precisar qué requisitos deben concurrir en estos sujetos para poder ser efectivamente miembros de la nueva corporación. El problema que plantea esta última regulación consiste en precisar si contiene un *numerus clausus* en la enumeración de los eventuales miembros de la entidad o si eventualmente podría abrirse con posterioridad a otras categorías de miembros.
4. Su reglamento interno de organización y funcionamiento: aunque la Ley atribuye al propio Consejo la facultad de autorreglamentación organizativa interna, la misma norma legal limita tal potestad al someter el texto aprobado por la nueva corporación, que, por lo demás, deberá respetar el reglamento general de desarrollo de la Ley, a la expresa autorización del órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (art. 21.3).

22. C) Su régimen transitorio: la sustitución del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España por la nueva entidad corporativa de base privada llamada a sucederle no se produce automáticamente con la aprobación de la Ley de racionalización del Sector Público de 2014, sino que el viejo organismo autónomo

continuará desempeñando sus funciones hasta la constitución del nuevo ente, que habrá de producirse en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley (esto es, a partir del día 18 de septiembre de 2014), permaneciendo también los titulares de sus órganos rectores en funciones en su cargo durante el referido período (disposición transitoria 1ª, apartado primero), y estableciéndose, asimismo, un régimen transitorio para la formulación y la aprobación de las cuentas anuales del organismo autónomo objeto de extinción, y su rendición ante el Tribunal de Cuentas (disposición transitoria 1ª, apartados segundo a cuarto).



### CAPÍTULO III

## LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DE 2014

23. Acabamos de reseñar que uno de los elementos regulatorios mínimos establecidos por la Ley de racionalización de 2014 es el relativo a la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España, que pasa a configurarse «como una entidad corporativa de base privada, dotada de personalidad jurídica» (art. 21, apartado primero).

Se pretende poner punto y final de este modo a la historia de más de tres décadas del Consejo de la Juventud de España como organismo público, en concreto como organismo autónomo. La regulación que hizo la Ley de 1983 del nuevo organismo que creaba fue muy intensa. No solo configuraba este organismo como «entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines», sino que establecía por sí misma un régimen jurídico pormenorizado, ordenando de manera detallada su finalidad, su forma de relación con la Administración General del Estado, sus funciones, su membresía, sus órganos, sus recursos económicos y su régimen presupuestario, su régimen jurídico o el sistema de recursos frente a sus actos.

El Consejo de la Juventud de España se creó como organismo público, al igual que lo era también el Instituto de la Juventud, y podía haber sido regulado como este último mediante una norma reglamentaria, pero, dada su significación, como desarrollo directo del mandato del principio rector constitucional *ex art. 48 CE*, se decidió su regulación legal. La configuración como organismo autónomo dotado de una amplísima autonomía funcional no era, además, neutra, puesto que aseguraba la pervivencia en el tiempo del nuevo organismo, al garantizársele presupuestariamente una asignación anual, además de un personal público que ayudaba a los titulares de los órganos rectores del Consejo a su gestión ordinaria y le aseguraba una cierta continuidad (dada la brevedad de la duración de los cargos del Consejo, todos elegidos democráticamente por un período de dos años –con una posible reelección por otros dos–). Su integración en los Presupuestos Generales del Estado era esencial dado que los miembros del Consejo, al ser jóvenes, carecían (y, naturalmente, carecen) de manera prácticamente absoluta de recursos propios: en la medida en que buena parte de este colectivo no dispone de recursos propios con los que poder financiar sus mínimos existenciales, todavía será menor su capacidad para financiar estructuras asociativas que no cuenten con un apoyo público, por pequeño que este sea.

24. Pero, ¿qué supone la transformación de la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España, dejando de ser un organismo público para convertirse en una corporación sectorial de base privada? Para afrontar esta cuestión debemos adentrarnos primero en la respuesta a otro interrogante previo: ¿qué es jurídicamente hablando una corporación de base sectorial privada?

25. Las corporaciones sectoriales están conformadas por personas que se agrupan para la defensa de sus intereses propios (en esto, se asimilan a cualquier asociación), pero su tarea no se limita a esta defensa de sus intereses privados, sino que la Administración

encomienda a esas agrupaciones de sujetos (y aquí es donde radica su vertiente administrativa) la realización de tareas públicas. En los supuestos en los que realizan estas tareas de interés general por atribución de la Administración tienen naturaleza administrativa. En otras palabras, las asociaciones y las corporaciones tienen un sustrato personal común, pero mientras que las asociaciones tienen naturaleza jurídico-privada, porque se limitan a la defensa de los intereses de sus miembros, las corporaciones sectoriales de base privada, al ir más allá de la defensa de los intereses de sus miembros, para realizar tareas administrativas, tienen una naturaleza jurídico-pública. Esto es, a su base privada, que consiste en la agrupación de este tipo de sujetos para la defensa de intereses privados comunes, se añade la circunstancia de que la Administración les encomienda, además, la realización de distintas funciones públicas en cuyo desempeño son Administraciones Públicas, y se someten al Derecho característico de estas, que es el Derecho Administrativo.

Esta figura está prevista en el art. 37 de nuestro Código Civil, que establece:

«La capacidad civil de las corporaciones se regulará por las leyes que las hayan creado o reconocido; la de las asociaciones por sus estatutos, y las de las fundaciones por las reglas de su institución, debidamente aprobadas por disposición administrativa, cuando este requisito fuere necesario».

A diferencia de las asociaciones, que se crean por la estricta voluntad de sus miembros, las corporaciones se crean por los poderes públicos a través de una norma jurídica (normalmente de una Ley) como dispone el Código Civil, debiendo esa norma de creación garantizar, en todo caso, la «independencia» de esta persona jurídica que es la corporación, que se traduce en la capacidad de autogobierno (esto es, de elegir a los miembros de sus órganos rectores), de autonormación (es decir, de dictar normas internas

dentro del marco jurídico ofrecido inmediatamente por su norma de constitución y mediatamente por el resto del ordenamiento jurídico que les resulte aplicable) y de autonomía para la gestión de sus propios intereses. En todo caso, la Administración (siempre una Administración Territorial) dispone de un poder de tutela para la vigilancia del cumplimiento de las funciones públicas cuya realización encomienda dicha Administración a la corporación.

En nuestro Derecho, hay diferentes tipos de corporaciones con una base sectorial privada (que es como, tradicionalmente, se las conoce por la doctrina iusadministrativista española), en función de que esa «base sectorial privada» tenga como protagonistas sujetos que se unen para la defensa de intereses profesionales (los Colegios Profesionales) o la defensa de intereses económicos (las Cámaras de Comercio, Industria o Navegación, por ejemplo) o, incluso, de naturaleza prioritariamente asistencial (como sucede con la Organización Nacional de Ciegos Españoles o, abreviadamente, ONCE).

26. La nueva regulación legal mínima del Consejo de la Juventud de España como corporación de base privada carece, como hemos visto, de prácticamente cualquier contenido material, salvo una referencia breve a la finalidad legal de esta nueva figura jurídica, a su membresía y a su reglamento de régimen interno.

Esta regulación mínima como corporación hace dudar sobre la viabilidad del Consejo en la medida en que deja de tener la estabilidad fáctica y jurídica que daba a esta entidad la Ley; una Ley como la de 1983, que ya contaba con una solera histórica prolongada y unánimemente aceptada. Pero la situación verdaderamente preocupante de la nueva naturaleza jurídica corporativa es la financiera. La privación de un estatus jurídico-público al Consejo le priva, igualmente, de su personal público, así como de la garantía de su presencia en los Presupuestos Generales del Estado.

Todas las corporaciones tienen unos recursos propios para autofinanciarse, al menos en una amplia medida, de los que por definición carecen los jóvenes, que, como regla general, no trabajan ni están emancipados (sino que viven en casa de sus padres), o cuando pueden trabajar, y viven de manera independiente, sus escasos recursos económicos se destinan a gastos existenciales básicos. Los Colegios Profesionales se financian de las cuotas colegiales de sus miembros, que son obligatorias. Es más, en muchos de los casos, la pertenencia al colegio correspondiente es requisito esencial para poder ejercer la profesión. En todo caso, lo normal es que los colegiados con su trabajo obtengan recursos suficientes para pagar dichas contribuciones para el correcto funcionamiento de la correspondiente corporación colegial. Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación se han financiado históricamente mediante las cuotas camerales, que eran obligatorias para sus asociados (empresas), y cuando ha desaparecido la obligatoriedad de las cuotas, la capacidad de supervivencia de estas corporaciones se ha visto puesta a prueba, quedando su futuro ligado a su capacidad para prestar servicios profesionales a aquellas actividades que por su naturaleza económica pueden compensar adecuadamente estos servicios. El caso especial de la ONCE: esta corporación de carácter social ha contado con un sistema de financiación específico que ha venido de su capacidad, reconocida explícitamente por nuestro ordenamiento jurídico, de operar en el mundo de los juegos de azar.

Pues bien, ninguna de estas posibilidades financieras parece que esté al alcance ni fáctico ni jurídico de una corporación como la proyectada para el futuro Consejo de la Juventud de España.



## CAPÍTULO IV

# LA SIGNIFICACIÓN DE LA TÉCNICA NORMATIVA UTILIZADA POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DE 2014

27. La Ley de racionalización tiene una doble característica en relación con la regulación que contiene del Consejo de la Juventud de España:

28. A) Por un lado, nos encontramos ante una verdadera norma de deslegalización de esta figura jurídica. Hemos abordado ya esta cuestión en puntos anteriores, y quizá no valga la pena insistir más sobre ello, salvo para recordar que tal forma de proceder destaca la baja importancia que se dio por el Parlamento español y por el Gobierno de la Nación al Consejo durante los años 2013 y 2014, y que esta situación «política» de marginación ha entrado en un previsible proceso de reversión, al menos si se tiene en cuenta la Proposición no de Ley, que hemos comentado hace unos instantes, en la que el Congreso de los Diputados insta al Gobierno para que, «revirtiendo las modificaciones legales actuales», el Consejo «vuelva a regirse como actualmente con rango de ley para su correcto desarrollo».

No parece, en todo caso, que el único desarrollo real que existía a nivel estatal del art. 48 CE, que era la creación del Consejo

de la Juventud de España, merezca tamaño desprecio de los Poderes del Estado, que no le haga acreedor ni siquiera de una verdadera regulación legal. Un desprecio a esta forma de tratar a la nueva figura jurídica creada para encauzar la participación juvenil, además de constituir una descomunal torpeza (porque con ello se corre el riesgo de expulsar a una parte muy significativa y activa de la población del sistema –el colectivo juvenil–, con los efectos desestabilizadores de nuestro actual modelo de convivencia inaugurado con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 –pero cuestionado por algunos grupos políticos que en la actualidad cuentan con una amplia representación parlamentaria–), ¿no puede entenderse como un desprecio por parte de las máximas Instituciones del Estado de este colectivo juvenil y, por extensión, de cada uno de sus componentes singularmente considerados?

La deslegalización prácticamente absoluta de la figura del Consejo de la Juventud de España tiene como consecuencia, a diferencia de lo que ha sucedido desde que se crease el Consejo en la Ley de 1983, que para su puesta en marcha debe desarrollarse de manera profusa la nueva corporación mediante un reglamento gubernamental. El problema que se plantea es el relativo a la determinación de qué funcionalidad tiene la Ley de racionalización de 2014 con respecto a su necesaria norma reglamentaria de desarrollo, más allá naturalmente de que la nueva figura que se cree debe ser una corporación sectorial de base privada. En unos instantes, profundizaremos sobre esta cuestión.

29. B) Por otro lado, y enlazando con esta última cuestión, la Ley de racionalización de 2014 es una Ley de contenidos mínimos. Pero, ¿cómo deben entenderse esos contenidos? Dicho en otros términos, con independencia de la cuestión de la naturaleza jurídica del Consejo como corporación de base sectorial privada sobre la que parece que no hay mucho que discutir, no sucede lo

mismo con los otros contenidos materiales de la Ley referidos al Consejo. Nos explicamos a continuación.

Pensemos por un momento en que la Ley se refiere a los fines y a la membresía de la nueva corporación: 1º) los fines que la Ley prevé para el Consejo de la Juventud de España necesariamente tienen que respetarse por el desarrollo reglamentario, pero, ¿son los únicos fines que puede tener esta nueva corporación?, ¿o el reglamento ejecutivo puede recoger, además del fin legalmente establecido, otros fines añadidos que sean compatibles con el fin legal y, por supuesto, con el resto del ordenamiento jurídico español y europeo?; 2º) en relación con la membresía, la Ley dispone que el Consejo «estará integrado por asociaciones juveniles, federaciones constituidas por estas y secciones juveniles» (art. 21, apartado segundo). El problema más evidente que plantea esta última regulación consiste, tal y como hemos avanzado hace unos instantes, en precisar si contiene un *numerus clausus* en la enumeración de los eventuales miembros de la entidad o si, eventualmente, puede abrirse a otros miembros por el reglamento.

30. La problemática jurídica no resulta difícil de formular: si el Consejo de la Juventud de España se configura por la Ley con una forma jurídico-privada, como es la corporación (a la que se atribuye la realización de algunas tareas públicas, por eso es una corporación, y no una simple asociación privada), ¿no resulta lógico que, además de los fines públicos que legalmente debe cumplir el Consejo, pueda defender los intereses privados de sus miembros –que no sean incompatibles con los fines legales–? En el caso del Consejo como organismo autónomo, esto es, en tanto que sujeto de derecho público, tan solo puede cumplir los fines y desarrollar las funciones públicas que le impone la Ley, pero el Consejo de la Juventud de España como corporación sectorial de base privada, esto es, como sujeto de derecho privado (en todo, salvo cuando realice funciones públicas, que esas sí deben ser, al

menos, las fijadas por la Ley), puede realizar tareas privadas (además, necesariamente, de las públicas determinadas directamente por la Ley). Para entender la sensatez de este razonamiento, basta con pensar en una corporación como es un Colegio Profesional: esta corporación claro que defiende los intereses públicos que tiene encomendados, pero por supuesto que debe preocuparse también de la protección de los intereses de todos sus miembros como sujetos privados. En conclusión: la Ley de racionalización de 2014 regula los fines mínimos (nada impide que el ordenamiento jurídico español o europeo le puedan atribuir más) de naturaleza jurídico-pública del Consejo de la Juventud de España, pero este tiene no solo una cara pública, sino también privada de naturaleza asociativa, que hace que buena parte de sus fines y de sus funciones sean de carácter privado, ligados a la defensa de los intereses colectivos, pero «jurídico-privados», de sus miembros.

31. La cuestión de la membresía es probablemente una de las más complejas (si no directamente la más compleja) jurídicamente hablando de las que se derivan de la Ley de racionalización de 2014, porque directamente expulsa del futuro Consejo de la Juventud de España, configurado como corporación de base privada, a buena parte de los actuales miembros del Consejo, con su forma de organismo autónomo. Este efecto secundario es un efecto poco sensato, y que carece del más mínimo sentido. La actual regulación de la membresía del Consejo, sin ser probablemente perfecta, ha permitido un funcionamiento eficaz de este organismo durante sus más de treinta años de historia. Y el Legislador, sin ningún motivo, pretende acabar con algo que no planteaba el más mínimo problema, porque esta cuestión estaba resuelta por la Ley del Consejo de 1983 de manera tan eficaz como pacífica.

CAPÍTULO V

**CONSIDERACIONES GENERALES  
SOBRE EL NECESARIO DESARROLLO  
REGLAMENTARIO DE LA REGULACIÓN LEGAL  
MÍNIMA DE LA FUTURA CORPORACIÓN  
CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA  
EFECTUADA POR LA LEY  
DE RACIONALIZACIÓN DE 2014**

32. La conclusión de las reflexiones que hemos efectuado en el epígrafe anterior parece clara: la Ley de racionalización de 2014, con su contenido de mínimos en relación con el Consejo de la Juventud de España, no regula, por un lado, todas las cuestiones esenciales para su funcionamiento, pero es que, además, y por otro lado, los ámbitos que sí ordena, como los fines o la membresía de la futura corporación que sustituya al actual organismo autónomo, están regulados de forma no exhaustiva. Este proceder de la referida Ley hace que sea imprescindible para constituir la corporación y para asegurar su correcto funcionamiento un desarrollo adecuado de esta norma legal que rellene sus múltiples lagunas jurídicas, y más cuando lo que se pretende es la absoluta

transformación de la naturaleza jurídica del Consejo, que debe pasar, como sabemos, de organismo público a una nueva forma de «entidad corporativa de base privada».

33. En este orden de ideas, la disposición final 5ª de la Ley de racionalización de 2014 establece una habilitación genérica para que el poder reglamentario desarrolle su contenido:

«El Gobierno y los ministros afectados –dice este precepto– podrán dictar las normas reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley».

Esta es, por tanto, la habilitación legal para que el Gobierno dicte una norma reglamentaria de desarrollo del art. 21 de la Ley de racionalización del Sector Público o, en otras palabras, de la escueta regulación que hace esta última Ley del nuevo Consejo de la Juventud de España. En la medida en que esta norma de desarrollo será dictada por el Gobierno deberá revestir para su aprobación final por el Consejo de Ministros la forma de Real Decreto [art. 24.1 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno]. Es este, en definitiva, el contexto normativo donde se enmarca el «Proyecto de Real Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España», que ahora analizamos.

Este proyecto de Real Decreto pretende regular básicamente las mismas cuestiones que la derogada Ley del Consejo de la Juventud de España de 1983. Eso sí, debe hacerlo necesariamente con el condicionante material mínimo establecido por el art. 21 de la Ley de racionalización del Sector Público de 2014. En caso contrario, el proyecto normativo sería ilegal y, por tanto, nulo de pleno derecho. Y es que no debe olvidarse que la relación jurídica entre la regulación legal del nuevo Consejo de la Juventud de España y su Real Decreto de desarrollo se rige por el principio de jerarquía, de forma tal que el contenido material de la norma regla-

mentaria debe respetar el contenido de la norma legal desarrollada (arts. 9.3 CE, 1.2 del Código Civil y 128.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), pero siempre teniendo en cuenta que la Ley de racionalización dispone de un contenido regulatorio mínimo con respecto al Consejo de la Juventud de España y que esa regulación de mínimos debe, incluso, considerarse como no exhaustiva. En otras palabras, salvo en lo que se refiere al cambio de naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España, que necesariamente es el de corporación de base privada, el resto de las cuestiones permite un margen de maniobra muy extenso teniendo en cuenta necesariamente que:

1. La finalidad pública impuesta legalmente al Consejo de la Juventud de España por el art. 21.1 de la Ley de racionalización de 2014, esté recogida expresamente o no en el texto del Real Decreto, debe necesariamente ser respetada por el contenido de este texto reglamentario. Esto es, el Consejo necesariamente debe «servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud» (art. 21.1). Una buena técnica normativa exigiría efectivamente la inclusión en el texto reglamentario de esta función legal del Consejo con el objeto de evitar una dispersión normativa de los fines. Pero es necesario tener en cuenta que el hecho de que esta sea la finalidad pública legalmente atribuida al Consejo no impide que el reglamento de desarrollo recoja otras funciones públicas y, por supuesto, que incluya fines de naturaleza privada, porque la corporación está destinada, por su propia naturaleza, a realizar actividades públicas, pero también privadas.
2. La nueva corporación de base privada debe tener como miembros necesariamente, porque así lo impone la Ley, a «las asociaciones juveniles, federaciones constituidas por estas y sec-

ciones juveniles de las demás asociaciones» (art. 21.2). Pero este contenido legal es, también, de mínimos: primero, no se define lo que debe considerarse como asociación juvenil, que es el concepto esencial de este precepto; segundo, la propia Ley remite al reglamento de desarrollo la precisión de qué requisitos deben concurrir en estos sujetos para poder ser efectivamente miembros de la nueva corporación; tercero, este precepto no recoge una enumeración exhaustiva de miembros, quedando la definición precisa de estos relegada al reglamento, al igual que acabamos de ver que sucedía con la determinación de los requisitos (o podría pasar, incluso, con la propia definición) de las asociaciones juveniles que pueden ser miembros. En todo caso, el límite en los posibles sujetos miembro del Consejo puede venir establecido por la propia naturaleza jurídica de esta entidad: su carácter de corporación de base privada.

34. Antes de analizar los aspectos jurídicos más complejos y espinosos del proyecto de Real Decreto de regulación de la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España, sometido a nuestra consideración, parece necesario hacer un breve recordatorio de su estructura, que es, en esencia, la siguiente:

1. El preámbulo.
2. La naturaleza y régimen jurídico (art. 1).
3. Los fines (art. 2).
4. Las funciones (art. 3).
5. El ámbito territorial (art. 4).
6. La estructura organizativa, que comprende, a su vez, la siguiente regulación:
  - Los órganos de gobierno (art. 5).
  - La Asamblea General (art. 6).

- La Asamblea Ejecutiva (art. 7).
  - La Comisión Permanente (art. 8).
  - Las Comisiones Especializadas (art. 9).
  - La Comisión de Garantías (art. 10).
  - Los órganos unipersonales (art. 11).
7. La membresía (art. 12).
  8. El funcionamiento del Consejo de la Juventud de España (art. 13).
  9. El régimen económico, administrativo y patrimonial (art. 14).
  10. El régimen de recursos (art. 15).
  11. El personal, la sucesión, los derechos, las obligaciones y los bienes materiales del organismo autónomo Consejo de la Juventud (disposición adicional única).
  12. El derecho transitorio, que comprende, a su vez, la siguiente regulación:
    - De la primera Asamblea General Ordinaria, la Comisión Permanente y el reglamento de organización y funcionamiento interno (disposición transitoria 1ª).
    - La continuidad de los miembros del Consejo de la Juventud (disposición transitoria 2ª).
    - Exención fiscal (disposición transitoria 3ª).
  13. La habilitación normativa (disposición final 1ª).
  14. La constitución del Consejo de la Juventud de España (disposición final 2ª).
  15. La entrada en vigor (disposición final 3ª).

35. Expuesta la estructura del proyecto de Real Decreto sometido a nuestra consideración, centraremos nuestros esfuerzos en la realización de algunas consideraciones y propuestas sobre tres

ámbitos particularmente problemáticos de su texto: en primer lugar, los fines y las funciones de la futura corporación Consejo de la Juventud de España; en segundo lugar, su membresía; y, en tercer lugar, el derecho transitorio destinado a encauzar el paso del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España a la corporación Consejo de la Juventud de España.

CAPÍTULO VI

**LOS FINES Y LAS FUNCIONES  
DE LA FUTURA CORPORACIÓN  
CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA**

**1. PLANTEAMIENTO GENERAL**

36. Como punto de partida debemos entender como fines los objetivos que, respetando el marco constitucional y legal, debe perseguir la nueva corporación Consejo de la Juventud de España, mientras que las funciones son las competencias del mismo para conseguir la realización efectiva de tales fines u objetivos. En todo caso, los fines y las funciones vienen condicionados por la naturaleza jurídica que adopte el Consejo. Esto es, en la actualidad, y estando configurado como organismo autónomo, sus fines son necesariamente públicos en su totalidad y, consecuentemente, todas sus funciones son también de naturaleza jurídico-pública y sometidas en su ejercicio al Derecho administrativo; en el futuro, y si efectivamente se materializa la transformación de la naturaleza jurídica del Consejo prevista por la Ley de racionalización de 2014, al pasar a ser una corporación de base privada, el régimen jurídico de los fines y de las funciones del Consejo tienen, con-

secuente, que transformarse. En efecto, la regla general es que este tipo de personas jurídicas se creen para la defensa de sus miembros (son esencialmente sujetos de derecho privado), sin perjuicio de que la Administración les pueda encomendar la realización de fines y de funciones públicas (y, en este supuesto, solo en este supuesto, esta personificación jurídica se comporta como una verdadera Administración, por eso, a veces, se califica a las corporaciones sectoriales privadas como «Administraciones corporativas»).

37. En definitiva, si se produce la efectiva conformación del Consejo de la Juventud de España como entidad corporativa de base privada, la nueva corporación perseguirá la realización de los fines u objetivos públicos que le encomiende la Ley y, en su caso, el reglamento dictado por el Gobierno para su ejecución, pero también todos aquellos fines privados que estimen convenientes los miembros del Consejo, con el límite de que estos últimos objetivos no deberían interferir en la eficaz realización de los fines públicos encomendados y deben, en todo caso, respetar el ordenamiento jurídico.

38. Si las funciones están ligadas a los fines, porque a través del ejercicio de aquéllas se debe conseguir la efectiva y eficaz realización de estos, las funciones de la nueva corporación serán públicas cuando persigan la realización de los fines de esta naturaleza encomendados por nuestro ordenamiento jurídico al Consejo de la Juventud de España, y estarán, por tanto, sometidas al Derecho público, y deberán, además, estar necesariamente financiadas por fondos públicos; mientras que las funciones serán privadas cuando los fines perseguidos por el Consejo sean de esta naturaleza, siendo su régimen jurídico el propio del Derecho privado, corriendo la carga de su financiación sobre los fondos propios que la nueva corporación pudiese conseguir.

## **2. LOS FINES PÚBLICOS Y LOS FINES PRIVADOS DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA**

39. El principio rector de la política social y económica previsto en el art. 48 CE regula de una manera ciertamente amplia el papel que deben jugar los poderes públicos en relación con la participación juvenil: «Los poderes públicos –recordemos que dice este precepto– promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural».

Siguiendo fielmente la estela de este precepto constitucional, el Legislador fijó de manera igual de amplia en la originaria Ley del Consejo de la Juventud de España de 1983 el fin de la «entidad de derecho público» que creaba. Establecía el art. 1.2 de esta norma legal que:

«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 España».

Nótese que, además de tener una redacción ciertamente abierta este precepto, pues en él parecían caber todos los fines públicos imaginables ligados a la participación juvenil, el propio tenor literal del mismo se refería al «fin esencial». Esta redacción permitía interpretar que había (y, naturalmente, sigue habiendo) un fin público esencial, el descrito de manera extraordinariamente abierta por la Ley, pero que nada obstaba para que legal o reglamentariamente se pudiesen atribuir otros fines al Consejo. Eso sí, al ser concebido este organismo como una Administración institucional, aunque dotada de una amplísima autonomía funcional, sus fines tenían que ser necesariamente públicos.

40. La descripción de la finalidad de la futura corporación Consejo de la Juventud de España contenida en el art. 21.2 de

la Ley de racionalización de 2014 se aleja de la redacción constitucional, pero sigue siendo muy amplia, pues esta entidad, literalmente, «tiene por finalidad servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud».

Este precepto no debe entenderse que se circunscribe únicamente a las políticas en materia de juventud (eso sería desconocer absolutamente la realidad de la actividad que viene desplegando el Consejo de la Juventud de España tanto a nivel español como internacional –sobre todo, en el marco del Foro Europeo de la Juventud–), sino que se extiende, como dice el art. 48 CE, al papel del colectivo social juvenil en «el desarrollo político, social, económico y cultural». Y en este contexto, el Consejo de la Juventud de España se pretende configurar por el Legislador estatal en el año 2014 como: 1º) cauce de encuentro en materia de juventud; 2º) cauce de diálogo en materia de juventud; 3º) cauce de participación en materia de juventud; y 4º) cauce de asesoramiento en las políticas en materia de juventud.

Se abandona, en definitiva, la idea de que el Consejo se debe circunscribir exclusivamente a la idea de participación, para servir también como instrumento de encuentro, mecanismo de diálogo y entidad de asesoramiento. En este último caso, es cierto que la Ley de racionalización parece querer que dicha tarea de asesoramiento se centre exclusivamente en torno a las políticas públicas en el ámbito juvenil.

41. Este que acabamos de repasar es el fin público legalmente establecido, pero, de acuerdo con la filosofía de mínimos seguida por la referida Ley de 2014 a la hora de proceder a la regulación del Consejo, no tiene por qué constituir el único fin público de la nueva corporación. Esta nueva entidad podría tener, en efecto, los fines u objetivos públicos que le encomendase el Poder Legislativo, en otra norma legal, o el Poder Ejecutivo, a la hora de

dictar el reglamento ejecutivo de esta Ley o al aprobar, incluso, cualquier otra norma reglamentaria.

42. En todo caso, cualesquiera que pudiesen ser los fines públicos contemplados por la Ley de racionalización o por otras normas de rango legal o reglamentario, la nueva corporación Consejo de la Juventud de España puede realizar, de manera acorde con su naturaleza jurídica, todos los fines privados ligados a la defensa de los intereses de sus miembros, que, como habíamos avanzado con anterioridad, sean acordes con nuestro ordenamiento jurídico y no interfieran de manera negativa en la consecución de los fines públicos atribuidos legal o reglamentariamente a esta entidad.

43. Desde un punto de vista de técnica normativa, la mejor alternativa sería intentar recoger en el texto de la Ley de cabecera (cosa que no se ha hecho en la Ley de racionalización de 2014), o de manera alternativa en su reglamento ejecutivo, todos los fines u objetivos de naturaleza tanto pública como privada que pudiesen corresponder al Consejo. En la medida en que este tipo de previsiones exhaustivas no suelen dar un resultado satisfactorio absoluto en la práctica, podría incluirse una cláusula abierta final como la siguiente:

«Corresponderá, asimismo, al Consejo de la Juventud de España la realización de cuantos fines de naturaleza pública se le pudiesen atribuir legal o reglamentariamente, así como todos aquellos fines de carácter privado que pudiesen ser acordados por su Asamblea General».

### **3. LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y LAS FUNCIONES PRIVADAS DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA**

44. La realización de los fines u objetivos encomendados tanto a una Administración pública como a una entidad corporativa

tan solo resulta posible si una y otra cuentan con las funciones o competencias necesarias para ello. En este sentido, la realización de fines públicos requiere el otorgamiento de funciones de esta naturaleza, mientras que la consecución de fines de carácter privado exige la disponibilidad de competencias de actuación jurídico-privadas.

45. La Ley del Consejo de la Juventud de España de 1983 atribuía al nuevo organismo autónomo que creaba la realización de fines exclusivamente públicos, de manera acorde con la naturaleza jurídico-pública de dicha Administración institucional singular. Las funciones (o competencias) que consecuentemente puede desarrollar este organismo público (en la medida en que, naturalmente, siga existiendo) son, por tanto, únicamente de esta naturaleza. Y así se puede comprobar con la lectura del art. 2 de la referida norma legal, que enumera las siguientes funciones públicas:

«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 Constitución.

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».

46. La situación de las funciones será, no obstante, sensiblemente más compleja si se llega a materializar de manera efectiva la transformación del Consejo de la Juventud de España en una corporación de base privada. De manera acorde con la voluntad regulatoria mínima seguida por la Ley de racionalización de 2014, esta norma no procede a la enumeración de las funciones de la nueva entidad, sino que se conforma con efectuar a estos efectos una remisión reglamentaria: el Consejo de la Juventud de España «desempeñará las funciones que reglamentariamente se determinen para el cumplimiento de estos fines» (art. 21.1).

47. La futura naturaleza de entidad corporativa del Consejo de la Juventud de España provoca, como venimos repitiendo a lo largo de este estudio, que tenga fines públicos, pero también tendrá (o, al menos, podrá potencialmente tenerlos) objetivos de naturaleza privada. Por eso precisamente el Legislador ha seleccionado la forma jurídica de la corporación sectorial de base privada para el Consejo. Si esta entidad tuviese únicamente fines de naturaleza pública, su figura debería ser la de una entidad de derecho público como, por ejemplo, la que ha ostentado desde su creación hasta ahora, esto es, la de organismo autónomo dotado de una absoluta autonomía funcional. Si, por el contrario, solo contase con fines privados el Consejo, su forma jurídica podría ser simplemente la de una asociación o la de una fundación de naturaleza estrictamente privada.

48. Al tener atribuida el Consejo de la Juventud de España la forma jurídica de corporación de base privada, el Consejo puede tener finalidades tanto públicas como privadas y, consecuentemente, debe tener atribuidas funciones de ambas naturalezas:

funciones públicas para la realización de los fines públicos de la nueva corporación y funciones privadas para la consecución de los fines privados. Aunque en algunos casos puede no resultar fácil discernir cuándo nos encontramos ante una función estrictamente pública o cuándo lo es, por el contrario, privada.

49. La distinción es, en todo caso, muy importante desde el punto de vista jurídico, porque las funciones públicas están sometidas al derecho público y la Administración General del Estado debe garantizar de manera adecuada y suficiente su cobertura financiera, mientras que las privadas se rigen por el derecho privado y, en principio, no tendrían por qué ser objeto de una financiación pública, salvo que dicha Administración considerase que las tareas privadas efectuadas por el Consejo, a pesar de tener esta naturaleza jurídica, tienen, no obstante, una relevancia pública por afectar de manera más o menos intensa al interés general de la sociedad y, en definitiva, del Estado.

50. Antes de referir las funciones de una u otra naturaleza que puede desempeñar el Consejo de la Juventud de España, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de ellas (cuando no todas) deben desempeñarse por un organismo participativo y democrático, como lo es el Consejo; y nunca podrían ser realizadas por un órgano o por un organismo encuadrado dentro del aparato burocrático administrativo, sujeto al principio de jerarquía o a una relación de instrumentalidad estricta. Y estamos pensando ahora en un organismo público como el Instituto de la Juventud. En este sentido, y a título ejemplificativo, un organismo público como el mencionado Instituto de la Juventud, al ser una Administración pública instrumental, no podría, por definición, desempeñar funciones privadas (porque no puede perseguir objetivos o fines de esta naturaleza), pero, de las públicas, no podría desarrollar ninguna que conllevara la nota de participación, de autogestión o de autoorganización democrática. Así, y sin necesidad de ofrecer

más explicaciones suplementarias, nunca podría representar a la juventud española en el Foro Europeo de la Juventud, porque la pertenencia a esta importantísima organización juvenil supranacional implica la existencia de un carácter participativo, independiente, democrático y de autoorganización de sus miembros; requisitos que sí que respeta, al menos hasta ahora, el Consejo de la Juventud de España, pero que, por definición, ni ha cumplido, ni cumple, ni podría cumplir en el futuro una Administración pública como el referido Instituto de la Juventud.

51. Llegados a este punto, centrémonos en la enumeración de las funciones públicas que necesariamente debería tener reconocidas reglamentariamente (ya que, como hemos visto, no lo ha hecho con un rango superior la Ley de racionalización de 2014) la futura corporación Consejo de la Juventud de España. En este orden de ideas, tienen una incuestionable naturaleza jurídico-pública las siguientes funciones:

- a) La representación de la juventud asociada y la defensa de los intereses de la juventud de manera global.
- b) La colaboración con las Administraciones públicas en el diseño, implantación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de juventud.
- c) El impulso de la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo social, económico, cultural y político.
- d) La canalización y la defensa de las demandas e intereses de la juventud actuando como interlocutor eficaz ante los poderes del Estado, y pudiendo participar a estos efectos en los consejos u órganos consultivos que existan en la Administración General del Estado relacionados con la juventud.
- e) La representación de España como interlocutor de la juventud asociada española, defendiendo los intereses de la juventud de manera global, en el Foro Europeo de la Juventud, así como

en aquellos otros órganos y espacios internacionales que estén destinados a la sociedad civil y cuyas funciones guarden relación con las inherentes al Consejo.

- f) La emisión, por iniciativa propia o a petición de las Administraciones públicas, de informes y dictámenes sobre aquellos proyectos normativos, planes, programas y otras iniciativas relacionadas con el objeto y finalidad del Consejo.

52. Otras funciones que, en nuestra opinión, tienen una naturaleza inequívocamente pública en la medida en que se deben realizar en colaboración con las Administraciones públicas competentes en cada caso, guardando, por lo tanto, una más que estrecha conexión con los intereses generales del conjunto de la sociedad española y, muy en particular, del colectivo juvenil, serían:

- a) El fomento, junto a los poderes públicos, de la participación de la juventud, y en especial de las entidades juveniles, en el desarrollo de la educación no formal.
- b) El fomento del tejido participativo en colaboración con los poderes públicos, estimulando la creación de entidades y Consejos de Juventud en los distintos ámbitos territoriales, apoyándolos y capacitándolos.

53. Una última función de naturaleza jurídico-pública que tenía atribuida el Consejo de la Juventud de España por el art. 2 de la Ley de creación de esta entidad de derecho público del año 1983 y que, en nuestra opinión, no tiene el más mínimo sentido que ahora desaparezca, dada su importancia para la consecución de los intereses generales de la sociedad española en general y, muy en particular, del colectivo juvenil, es la siguiente: «Proponer a los poderes públicos la adopción de medidas relacionadas con el fin que le es propio [al Consejo de la Juventud de España]». Esta es una genuina función de colaboración del Consejo con los poderes

públicos para lograr la realización de los intereses generales del país, a cuyo servicio dichos poderes del Estado están constitucionalmente obligados (art. 103.1 CE).

54. Hasta aquí las consideraciones sobre las funciones públicas de la nueva corporación, pero, ¿qué sucede con sus funciones o sus competencias de naturaleza estrictamente privada? Este último tipo de funciones debe ir ligado al desarrollo de los eventuales fines privados que tenga la nueva corporación Consejo de la Juventud de España, puesto que si no tuviese fines de esta naturaleza no tendría ningún sentido la atribución de funciones de naturaleza jurídico-privada. Estas funciones de carácter privado, y que en muchos casos no son fáciles de diferenciar de las que cuentan con una naturaleza jurídico-pública, deben ser, al menos, las siguientes:

- a) El desarrollo de programas propios de educación no formal, sin perjuicio de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico español a las Administraciones públicas.
- b) La realización, con plena autonomía e independencia, de análisis, estudios, e informes desde la perspectiva del colectivo social juvenil.
- c) El fomento de la coordinación, relación e intercambio entre las entidades miembro, así como las relaciones con plataformas interasociativas y movimientos sociales.
- d) La sensibilización de la opinión pública sobre la realidad juvenil y la proyección de las propuestas de la juventud hacia la sociedad para su mejor desarrollo político, social, económico y cultural.

55. Dadas las dificultades (cuando no la imposibilidad) que siempre existe para hacer una enumeración exhaustiva de las funciones (ligadas a un fin o a una pluralidad de objetivos) de cualquier tipo de órgano administrativo o entidad dotada de personalidad

jurídica, resulta plenamente normal que el ordenamiento jurídico o, en su caso, los estatutos rectores de dichas personas jurídicas incluyan previsiones o disposiciones generales de atribución residual de competencias, que sirvan de verdadera cláusula de cierre de la correspondiente enumeración competencial. Se propone que se incluya una cláusula de este tipo en el proyecto de Real Decreto que contemple la posible atribución al Consejo de la Juventud de España de funciones no previstas en la enumeración. Y ello, tanto en lo que se refiere a las funciones de naturaleza pública como a las privadas. Esta cláusula general final podría tener una redacción como la siguiente:

«La realización de todas aquellas otras funciones de naturaleza pública que contribuyan al cumplimiento de los fines atribuidos a la corporación Consejo de la Juventud de España por el ordenamiento jurídico, así como la de aquellas otras funciones de carácter privado, acordadas por su Asamblea General, cuando se trate de la consecución de fines estrictamente privados propios de esta entidad».

56. Como ya se ha avanzado en distintos pasajes de este estudio, la realización de fines de naturaleza pública es lo que justifica la elección de la forma jurídica corporativa. Si el Consejo de la Juventud de España persiguiese únicamente objetivos privados, hubiese bastado con la atribución de una forma jurídico-privada, como pudiese ser la asociativa o la fundacional. En todo caso, la distinción entre los fines u objetivos públicos de la futura corporación (con las correspondientes funciones o competencias de naturaleza también jurídico-pública) y entre sus fines privados (con sus también correlativas funciones privadas) es esencial, además, tanto desde el punto de vista jurídico como desde la perspectiva financiera.

57. A) En efecto, los fines y las funciones estrictamente públicas estarán sometidos a un régimen jurídico-público, quedando

habilitada la Administración para la supervisión de su realización por parte del Consejo de la Juventud de España y la jurisdicción contencioso-administrativa para el control jurídico de la actividad administrativa derivada de este tipo de actuaciones; los objetivos y las competencias privadas tendrán un régimen jurídico de esta naturaleza, careciendo la Administración de cualquier control de oportunidad en este ámbito y el control jurídico se efectuará por la jurisdicción civil.

58. B) La distinción entre la actividad jurídico-pública y la jurídico-privada de la futura corporación tiene su proyección también, y de manera crucial, en su financiación: si se quiere que el Consejo de la Juventud de España siga existiendo efectivamente como tal, y que pueda perseguir la realización de las finalidades públicas que tiene encomendadas, mediante el correcto ejercicio de las correlativas funciones de esta naturaleza que tiene atribuidas por el ordenamiento jurídico, es indispensable que cuente con una financiación pública suficiente. En este orden de ideas, debería crearse, por un lado, una comisión mixta (en la que participasen representantes tanto de la Administración de tutela como de la futura corporación) destinada específicamente al estudio de las necesidades financieras reales de la nueva entidad; y, por otro, debería buscarse en el seno de dicha comisión mixta un mecanismo que permitiese el cálculo del coste del ejercicio eficaz y eficiente de las diferentes funciones públicas atribuidas, siendo indispensable, además, que esta financiación quedase reflejada anualmente en la correspondiente partida de los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

En caso de que no se asegure una financiación pública adecuada, la viabilidad de la nueva corporación Consejo de la Juventud de España será realmente imposible y una hipotética muerte del mismo tendrá unas repercusiones terribles, y ya no solo para la juventud española, sino también para los intereses generales de

nuestro país, tanto dentro de nuestras fronteras como a nivel internacional. Ya hemos expuesto a lo largo de este estudio (así como en otras ocasiones anteriores) las consecuencias (y no solo de imagen, sino también prácticas) que para nuestro país se derivarían de la ausencia de un Consejo de la Juventud de España –como el que ahora existe, con unos altos niveles de autonomía funcional e independencia– dentro del Foro Europeo de la Juventud. Y estas nefastas consecuencias han sido puestas de manifiesto en numerosas ocasiones y son, además, bien conocidas por el Gobierno de la Nación y por su Administración especializada en materia de juventud, así como por las Cortes Generales, por lo que no creemos que sea necesario volver una vez más sobre esta cuestión.

## CAPÍTULO VII

# LA MEMBRESÍA DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA

### 1. SOBRE LOS MÚLTIPLES PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS POR LA REGULACIÓN DE LA MEMBRESÍA DE LA NUEVA CORPORACIÓN CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA EFECTUADA POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DE 2014

59. La membresía de la nueva corporación de base privada Consejo de la Juventud de España se debe modular a partir de la previsión contenida en el art. 21.2 de la Ley de racionalización, que se expresa de la siguiente manera:

«El Consejo de la Juventud de España estará integrado por asociaciones juveniles, federaciones constituidas por estas y secciones juveniles de las demás asociaciones, siempre que reúnan los requisitos que reglamentariamente se establezcan».

Difícilmente la regulación de este precepto puede pretender ser exhaustiva, ya que apenas menciona tres de las múltiples formas jurídicas del movimiento asociativo juvenil en España, y ni siquiera son las más frecuentes.

60. La Exposición de Motivos de esta norma legal señala que el cambio de naturaleza jurídica obedece a la pretensión de «un adelgazamiento de la administración institucional sin que se vea mermada la presencia y representación del asociacionismo juvenil en los mecanismos y toma de decisiones de las instituciones en materia de juventud». El articulado no debiera interpretarse, por tanto, en un sentido que pueda mermar la presencia y representación del asociacionismo juvenil en el único mecanismo estatal de participación juvenil, esto es, en el Consejo de la Juventud de España. Los términos utilizados por el Legislador denotan una comparación de dos tiempos: la reforma (segundo tiempo) no persigue empeorar la presencia y representatividad anterior al cambio de naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España (primer tiempo). Existe una situación que debe mantenerse, a pesar de la supresión de un organismo autónomo y la creación de una corporación de base privada, y esta situación no es otra que la participación de las organizaciones juveniles.

61. La Exposición de Motivos aclara, además, que «el movimiento juvenil debe seguir jugando un papel fundamental en la determinación de las políticas de juventud y, por ello, atendiendo a la naturaleza privada de las entidades que lo integran, se configura el Consejo de la Juventud de España como una entidad corporativa de base privada y personalidad jurídica propia». La alusión al «movimiento juvenil» como sujeto participativo supone el reconocimiento de un abanico más amplio de organizaciones juveniles que las reconocidas por una eventual lectura restrictiva del art. 21.2 de la Ley de racionalización.

62. La naturaleza corporativa del Consejo de la Juventud de España obedece al papel que se le atribuye al «movimiento juvenil», en general, y a una presunción sobre la naturaleza jurídica de las entidades que componen ese «movimiento juvenil». El Legislador parece estar convencido de que el movimiento juvenil en

España, el que ha participado en las décadas anteriores a través del Consejo, es de estricta y única naturaleza jurídica privada, y además asociativa, lo cual no es cierto en absoluto, como veremos más adelante.

63. Los tipos específicos de entidades asociativas mencionadas de forma expresa por el art. 21.2 de la Ley de racionalización, representan, en un sentido estricto, figuras precisas en la normativa estatal, que constituyen solo una mínima parte de las posibles formas jurídicas legales que adoptan las entidades propias del movimiento juvenil en España. En consecuencia, el articulado de la Ley aclara los tipos mínimos que tienen cabida en la nueva corporación. Pero el movimiento juvenil es, y ha sido desde hace décadas, mucho más que «asociaciones juveniles, federaciones constituidas por estas y secciones juveniles de las demás asociaciones». Para hacer una lectura del articulado coherente con la Exposición de Motivos, solo cabe interpretar que el art. 21.2 de la Ley de racionalización es *numerus apertus*, y además el sentido de sus palabras debe ser considerado en la acepción más amplia posible, más allá de las posibles precisiones reglamentarias aplicables al asociacionismo de ámbito estatal. Pretender, por el contrario, que el contenido del art. 21.2 de la Ley de racionalización es *numerus clausus*, y que utiliza los términos en su sentido estricto o restrictivo, genera consecuencias absurdas, como demostraremos a continuación.

## **2. LAS RAZONES PARA LA COMPOSICIÓN TRADICIONAL DE BASE ASOCIATIVA DE LOS CONSEJOS DE LA JUVENTUD**

64. El Legislador de 2014 parece confundir una circunstancia accesoria, basada en razones históricas y de lógica material, con un elemento esencial del Consejo de la Juventud de España: su

existencia al servicio de toda la juventud española, y no solo de las organizaciones juveniles. Esto le lleva a confundir el instrumento (las asociaciones de jóvenes) con el fin (la participación juvenil).

La composición de base asociativa de los Consejos de la Juventud no obedece a que la razón de su existencia sea constituir un Consejo Sectorial de Asociaciones de jóvenes, de los previstos por el art. 42 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (en adelante, LODA). Los consejos sectoriales se componen de representantes de las Administraciones públicas y de un conjunto determinado de asociaciones por razón de la especialidad de sus fines, para el asesoramiento al sector público en ámbitos concretos de actuación.

Sin embargo, los Consejos de la Juventud tienen un origen y una razón de ser completamente distinta: persiguen la participación libre y eficaz de toda la juventud (no solo de la juventud asociada) en el desarrollo económico, social, político y cultural; es decir, buscan la igualdad positiva de una determinada generación en sus oportunidades de tomar parte en el desarrollo integral de la sociedad. Semejante implicación es especialmente importante en nuestros contextos demográficos occidentales, donde la juventud, cada vez con menos peso cuantitativo, es una minoría que puede llegar a ser marginalizada. Su expulsión efectiva del espacio público derivaría, como ya hemos señalado en anteriores ocasiones, en graves riesgos para el sistema democrático, por la alimentada desafección política de toda una generación. Para prevenir esta peligrosa posibilidad, se articulan instituciones orgánicas que faciliten un mayor peso cualitativo de los ciudadanos jóvenes en la democracia de los Estados: los Consejos de la Juventud, donde las asociaciones son meros instrumentos de intermediación.

En efecto, la tradición jurídica española y europea ha configurado los Consejos de la Juventud, habitualmente, como instituciones compuestas por asociaciones (entidades privadas sin ánimo de

lucro), formadas a su vez por ciudadanos jóvenes. Pero el objetivo ha sido en todo momento integrar a cuantos más jóvenes posibles mejor, no solo a aquellos que sometan su participación a un determinado tipo específico de asociaciones.

La composición asociativa es accesoria, y obedece a dos motivaciones claras: 1º) razones históricas, de capacidad material de tales instituciones para integrar la participación de la juventud previamente organizada (los Consejos de la Juventud no disponen en nuestro país de medios, aún, para ser herramientas de participación directa); y 2º) razones de legitimación, ya que la participación deliberativa de la juventud asociada garantiza procedimientos internos de rendición de cuentas entre la juventud ya participativa, entre sus portavoces y sus bases.

65. La razón histórica fundamental para limitar la participación en los Consejos de la Juventud a los jóvenes asociados es de carácter material: cuando se crean estas instituciones, no existen herramientas que permitan canalizar la participación de todos los ciudadanos jóvenes, considerados de forma individual (algo que Internet, por ejemplo, sí facilitaría hoy en día, aunque es cierto que de forma aún solo parcial). Por este motivo se acudió a integrar a todos los posibles jóvenes que ya estuvieran organizados de manera colectiva, esto es, a través de asociaciones formales reconocidas en Derecho mediante su inscripción (no constitutiva) en registros públicos que permitan confirmar su existencia real y favorecer la seguridad jurídica. Las restricciones a un cierto número de asociaciones en función de su implantación y número de personas socias obedece al mismo criterio de capacidad material para gestionar un organismo con un número limitado de entidades miembro, seleccionando, por tanto, las más representativas.

66. En cualquier caso, el movimiento juvenil y sus formas de organización existen con anterioridad a la regulación jurídica vigente de los tipos específicos de asociaciones juveniles, en España

y en la mayor parte de Europa. La realidad social suele ser siempre más rápida que el Legislador.

Las organizaciones juveniles con mayor trayectoria en España (desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX) son de cuatro tipos básicos: 1º) confesional-católicas, 2º) sindicales o políticas, 3º) estudiantiles y 4º) de servicios de educación no formal. Ninguno de estos tipos de entidades es considerado hoy una asociación juvenil de ámbito estatal. Lo mismo ha venido sucediendo en la mayor parte de Europa.

Son estas organizaciones, no obstante, las que instan a los poderes públicos desde 1940 en el norte de Europa, y desde 1975 en España, a la creación Consejos de la Juventud de ámbito estatal como espacio de encuentro de las organizaciones juveniles democráticas. Los Estados crean, regulan o reconocen instituciones como los Consejos de la Juventud a instancias de organizaciones privadas sin ánimo de lucro, preexistentes. En el Derecho comparado no existe casi ningún ordenamiento jurídico que prevea una figura de asociacionismo juvenil como ocurre en el Derecho español, y, sin embargo, sus Consejos de la Juventud están perfectamente configurados.

67. El Consejo de la Juventud de España, creado en 1983, pero ya reivindicado por las entidades juveniles desde la década de los años setenta del pasado siglo, es el resultado integrador de tres tipos concretos de organizaciones juveniles activas durante la Transición, y que constituyen desde hace décadas el núcleo mayoritario del movimiento juvenil en España: 1º) las «entidades juveniles educativas y de servicios» (incluye las religiosas, escultistas, estudiantiles, etc.); 2º) las «organizaciones juveniles políticas»; y 3º) los Consejos de Juventud de ámbito autonómico, algunos creados con anterioridad al Consejo de la Juventud de España, pero que en todo caso se incorporan de forma progresiva a la participación en el ámbito estatal hasta completar todo el mapa

autonómico (no hubo Comunidad Autónoma sin Consejo de la Juventud, durante décadas). Así se desprende, por ejemplo, de las previsiones contenidas en el Real Decreto 2868/1983, de 13 de octubre, por el que se crea el Comité Español del Año Internacional de la Juventud y se regula su funcionamiento, norma previa a la constitución del Consejo de la Juventud de España.

68. Las organizaciones privadas señaladas con anterioridad, se inscriben, a los efectos de publicidad, en diversos registros públicos, por razones de especialización objetiva (religiosas, políticas, sindicales, etc.) o subjetiva (estudiantes de secundaria, universitarios, etc.). Conviene insistir en que ninguna de las entidades de pleno derecho del actual Consejo de la Juventud de España está registrada como «asociación juvenil» del tipo estatal, luego esta categoría es una figura subsidiaria no utilizada por las principales organizaciones juveniles de ámbito estatal (las más representativas y con mayor número de jóvenes asociados).

69. Como ya hemos apuntado, en el contexto histórico del siglo XX, sin los medios informáticos desarrollados en las primeras décadas del siglo XXI, la ordenación pública de la participación juvenil se estructuró a partir de la juventud participativa organizada, es decir, de la juventud ya integrada en organizaciones sociales previas a las estructuras de participación reconocidas por los Estados.

70. La base asociativa permitía, además, favorecer un sistema propio de rendición de cuentas que reforzara la legitimidad representativa de aquella participación juvenil: se trataba así de no dar cabida en el ámbito estatal a la participación de ciudadanos jóvenes aislados, portadores de sus propios intereses e inquietudes personales, sino de jóvenes representantes de colectivos, jóvenes que debían rendir cuentas de sus actos en los Consejos de la Juventud ante una base juvenil más amplia, sometidos a procesos democráticos de abajo a arriba, que podían ser desauto-

rizados por vías de democracia interna, y que al mismo tiempo gozaban de una representatividad tangible que reforzaba su capacidad de incidencia política e institucional ante la sociedad y los poderes públicos.

71. Gracias a las nuevas oportunidades de comunicación e interacción digital, y debido a las nuevas realidades participativas no estructuradas, los Legisladores vienen adoptando nuevas reformas que reconocen y articulan la participación de jóvenes no previamente asociados, e incluso de colectivos informales de jóvenes, por ejemplo mediante la reciente Ley de la Comunidad Valenciana 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de juventud. Esta tendencia se generalizará, probablemente, en el resto de ordenamientos autonómicos, y debería ser tenida en cuenta también en el ámbito estatal. Esta incorporación de la juventud no asociada a los Consejos de la Juventud se está produciendo de hecho de forma progresiva, y es ya tradicional en numerosos Consejos de la Juventud de ámbito local (espacio más permeable a la participación directa de ciudadanos jóvenes), y en cierta medida, también, en el ámbito autonómico.

### **3. LA PARTICIPACIÓN DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO JUVENIL EN EL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA A PARTIR DE UNA INTERPRETACIÓN AMPLIA DEL ARTÍCULO 21.2 DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN**

72. Ya hemos mencionado el tenor literal de la membresía del Consejo de la Juventud de España, según la regula el art. 21.2 de la Ley de racionalización de 2014. Son tres los tipos específicos de miembros que prevé la Ley para el futuro Consejo de la Juventud de España: 1º) asociaciones juveniles, 2º) federaciones constituidas por asociaciones juveniles, y 3º) secciones juveniles de

otras asociaciones. Todas ellas sometidas, además, a otros requisitos reglamentarios establecidos con posterioridad a la Ley. Pero esta enumeración ya es *per se* bastante conflictiva, y requiere un análisis previo sobre su verdadero significado, antes de abordar los requisitos reglamentarios admisibles en materia de membresía.

73. El articulado de la Ley de racionalización hace una alusión muy limitada y muy poco afortunada a la membresía que se presume para un Consejo de la Juventud de ámbito estatal, y más en un Estado tan descentralizado como España. Los tres tipos específicos son expresados de forma imprecisa, y sobre ellos caben varias interpretaciones posibles, más o menos restrictivas. Para realizar una exégesis adecuada, conviene recordar lo que señala la Exposición de Motivos de la misma Ley sobre la membresía del Consejo de la Juventud de España, al referirse a la continuidad de la participación del «movimiento juvenil».

Parece evidente que, dentro de la voluntad de deslegalizar el Consejo de la Juventud de España, el Legislador ha realizado una alusión de mínimos a la membresía de la nueva corporación Consejo de la Juventud de España. Alusión, por otra parte, que recoge términos distintos en el articulado de los empleados en la Exposición de Motivos (asociaciones *versus* movimiento), y que pueden llevar a una grave confusión por la polisemia jurídica de varios de ellos. Intentaremos anticipar algunas aclaraciones conceptuales básicas:

- a) Las asociaciones en España son de diversos tipos (general o especiales), reconocidos expresamente por la Constitución. La doctrina iuspublicista mayoritaria coincide en señalar que la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA), no agota ni siquiera la regulación del tipo general de asociaciones. Ni en su parte orgánica, ni en su parte ordinaria. Existen, por tanto, asociaciones que, en la

noción general de la categoría, son asociaciones aunque no se denominen expresamente como tales, por ser tipos especiales: ciertas entidades religiosas, sindicatos, partidos políticos, etc. De manera que existen, al menos, dos sentidos utilizados por el ordenamiento jurídico y por la doctrina para el término «asociación»: el primero referido a la categoría amplia de entidades privadas sin ánimo de lucro y de base subjetiva (es decir, formadas por otras personas físicas y/o jurídicas, lo que las diferencia de las fundaciones, de base patrimonial). El segundo sentido es el referido al tipo general de la LODA, más restrictivo que el sentido de categoría amplia, puesto que haría mención a todas las asociaciones de primer grado inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones y en sus equivalentes autonómicos. En la primera acepción, bajo la categoría común de asociaciones pueden integrarse todos los tipos especiales que, en la segunda acepción, quedarían excluidos. Así, la expresión de la Ley «las secciones juveniles de otras asociaciones», puede limitarse a las secciones del tipo general, o a las secciones de toda la categoría asociativa en sentido amplio. La diferencia no es baladí, como veremos a continuación.

- b) Las asociaciones juveniles son un tipo especial reconocido por el derecho positivo, pero cuyos requisitos no están regulados por la LODA. Las asociaciones juveniles aparecen mencionadas entre los distintos tipos en los que pueden legítimamente integrarse y formar parte ciudadanos jóvenes (incluso menores de edad). Pero no es un tipo exclusivo para tal edad, y la regulación de sus requisitos para la inscripción registral no es ni siquiera coherente entre el ordenamiento estatal y los autonómicos con competencias en la materia. Por tanto, bajo la expresión de «asociaciones juveniles» cabe una multitud extraordinaria de posibles entidades, sometidas a exigencias formales diversas (y hasta incompatibles entre sí) en función

de su ámbito territorial. El único rasgo común es que su base es de ciudadanos menores, en todo caso, de treinta y un años de edad (a veces menores de treinta, otras veces hasta los treinta cumplidos).

- c) Las federaciones son un tipo especial de asociaciones caracterizadas por estar constituidas por personas jurídicas y no por personas físicas. Sin embargo, también pueden atribuirse tres acepciones jurídicas válidas al término federación: una genérica y dos específicas. La genérica es aquella que comprende, bajo tal término, a todas las entidades asociativas que no son de primer grado, es decir, cuya composición no es de personas físicas. Entre las acepciones específicas, una es la que distingue las federaciones de las confederaciones, siendo las primeras las entidades asociativas de segundo grado, es decir, compuestas por entidades de primer grado, mientras que las confederaciones son las formadas por al menos tres de segundo grado, es decir, por tres federaciones. Pero, además, las federaciones son distintas también de las uniones de asociaciones (también reconocidas por la LODA), siendo ambas figuras de segundo grado. En consecuencia, la expresión «federaciones de asociaciones juveniles» implica un abanico de organizaciones que pueden excluirse mutuamente según el sentido específico o general que se quiera atribuir a tales términos.

74. El elemento más conflictivo de los anteriores, por ser quizá el más desconocido por el propio Legislador, estriba en la delimitación de la noción de «asociaciones juveniles» como tipo especial de asociaciones. El Legislador emplea un término en el art. 21.2 de la Ley de racionalización que no está definido legalmente en el ordenamiento estatal, sino por vía reglamentaria, sin pretensión de regular el derecho de asociación entre jóvenes, sino los requisitos de inscripción registral de un tipo especial de asociaciones estatales, con independencia de sus fines.

A la luz de las distintas regulaciones (esto es, la estatal y las autonómicas), las asociaciones juveniles se diferencian del tipo general por la edad de las personas físicas que las componen, es decir, por causas subjetivas. Las asociaciones juveniles en España se caracterizan por estar creadas, integradas y lideradas por jóvenes de entre 14 y 30 años de edad, como regla general con algunas excepciones. Pero estas asociaciones no se identifican por unos objetivos distintos de las demás del tipo general, como sí sucede en otros tipos especiales (estudiantiles, sindicales, políticas, culturales...). El tipo especial de asociación juvenil, por lo tanto, es una institución que funciona como mecanismo subsidiario de reconocimiento jurídico: todas las asociaciones compuestas por jóvenes que no se sometan a un tipo especial por razones objetivas/sectoriales, podrán ubicarse como «asociación juvenil» sometida a la regulación estatal o autonómica que determine los requisitos para su inscripción registral. Tal interpretación se apoya en la evolución iushistórica de la regulación sobre asociaciones juveniles:

- a) La regulación jurídica de las «asociaciones juveniles» como tipo especial de asociaciones se produjo en España, por primera vez, mediante el Real Decreto 3481/1977, de 16 de diciembre, por el que se regula provisionalmente el reconocimiento de asociaciones juveniles. Su contenido fue duramente criticado por el movimiento juvenil, e incluso varios de sus preceptos resultaron incompatibles con la ordenación posterior del derecho fundamental de asociación contenido en el art. 22 de nuestro texto constitucional de 1978.
- b) Aquella regulación provisional de 1977 fue rechazada de forma contundente por las organizaciones juveniles primero, y luego por los propios órganos rectores del Consejo de la Juventud de España a partir de su constitución en 1983. Su vigencia perduró, en su mayor parte, no obstante, hasta que se

aprobó un nuevo marco normativo de tipo especial mediante el Real Decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de asociaciones juveniles, que con una mínima reforma continúa vigente en la actualidad. El mismo art. 1 de este Real Decreto de 1988 señala que el objeto de la norma son las asociaciones compuestas por jóvenes (de 14 a 29 años) «que no estén sometidos a otro régimen específico». Es decir, que el propio Real Decreto reconoce que existen otras asociaciones compuestas por jóvenes, sometidas a regímenes distintos. Esta norma, por tanto, no pretende definir todas las formas de asociacionismo de los jóvenes, sino dar respuesta a la necesidad de inscripción, a los efectos de publicidad, de un conjunto de entidades asociativas de ámbito estatal integradas por personas físicas que pueden no tener plena capacidad de obrar.

- c) La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación (LODA), reconoce de forma explícita en su art. 3 b) el derecho fundamental de asociación a los menores no emancipados, de acuerdo a las previsiones del art. 7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (LOPJM). En síntesis, el derecho fundamental de los menores de edad no se circunscribe en España a su pertenencia a las denominadas «asociaciones juveniles», sino que estos pueden promover también otros tipos específicos de asociaciones, así como formar parte de las mismas e incluso, con matices según el tipo, integrarse en sus órganos directivos. Las asociaciones juveniles son solo un tipo específico de los que son susceptibles de reunir a jóvenes asociados. La propia LOPJM alude, por ejemplo, a las organizaciones juveniles políticas y sindicales, como tipos distintos de las asociaciones juveniles e infantiles que pueden inscribirse en el Registro Nacional de Asociaciones.

- d) La disposición reglamentaria vigente, de 1988, es anterior a la ordenación del derecho fundamental de asociación a través de la LODA, y no agota las formas que esta misma Ley, en su contenido orgánico, reconoce como posibles para la participación asociativa de los jóvenes. Esto es evidente porque la Ley, en su art. 3.b), menciona expresamente a las asociaciones infantiles, de alumnos (estudiantiles) y juveniles, sin ánimo de exhaustividad.
- e) Como desarrollo de la normativa señalada, el Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones, prevé en su art. 7 una estructura sencilla para este Registro, distribuida en cuatro secciones: la primera para las asociaciones (de tipo general); la segunda para las federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones (tres tipos especiales distintos entre sí); la tercera para las asociaciones juveniles (un tipo especial por razón de sus asociados); y la cuarta para las delegaciones en España de asociaciones extranjeras. Esta configuración da una idea de la importancia estructural reconocida a las asociaciones juveniles en el movimiento asociativo español.
- f) En las últimas décadas, por una regulación jurídica deficiente, se ha producido una creciente expulsión de la consideración de «asociaciones juveniles» de aquellas entidades asociativas no compuestas de forma exclusiva por jóvenes. Algo que, por ejemplo, no sucede en el Derecho portugués. Pero el Legislador autonómico ha tendido a reconocer el tipo especial de «asociación juvenil» como una figura en la que no tienen cabida las organizaciones compuestas mayoritariamente por jóvenes que sean, además, apoyadas por algunos ciudadanos no jóvenes (mayores de treinta), como es el caso de la gran mayoría de entidades dedicadas a la educación no formal en el tiempo libre (religiosas, escultistas, etc.). Estas entidades, que

históricamente son el origen del movimiento juvenil, han sido clasificadas en numerosas Comunidades Autónomas como «entidades prestadoras de servicios a la juventud». Lo que ha supuesto una nueva confusión con otras entidades privadas, de tipo empresarial, que sí tienen ánimo de lucro, precisamente porque venden servicios a la población joven.

- g) Debe quedar claro que todas las Comunidades Autónomas han creado, por vía legal o reglamentaria, requisitos propios para la inscripción registral de asociaciones juveniles de su correspondiente ámbito autonómico. Estos requisitos determinan que existan asociaciones juveniles en un territorio que no podrían solicitar, con las reglas de sus Estatutos, la inscripción en otro territorio, y resulta ser, consecuentemente, una vía habitual para definir tipos jurídicos distintos de asociaciones juveniles.

75. La realidad asociativa del movimiento juvenil en España es bien distinta de la que parece imaginar el Legislador de 2014. Por una parte, no existe un único tipo de asociaciones juveniles común a todo el territorio nacional. Además, la mayor parte de organizaciones juveniles de ámbito estatal no son asociaciones juveniles del tipo regulado por el Real Decreto de 1988. Por otra parte, la mayoría del tejido asociativo juvenil en España es de ámbito autonómico o local, no siempre federado o confederado en el ámbito estatal, dentro de una clara dimensión negativa del derecho fundamental de asociación (el derecho a no asociarse/federarse). Los elementos esenciales de esta circunstancia los describimos a continuación para poner de manifiesto la absoluta necesidad de interpretar como *numerus apertus* la previsión del art. 21.2 de la Ley de racionalización, evitando de esta manera una situación ridícula de vaciamiento de la única institución estatal de participación juvenil reconocida como tal por los poderes públicos.

76. La noción de asociación juvenil, además de poder referirse a muy diversos tipos de entidades, no encarna ni mucho menos la forma jurídica mayoritaria que revisten las organizaciones no lucrativas categorizadas por la doctrina como «movimiento juvenil», o como «organizaciones de socialización juvenil». La mayor parte de jóvenes que se integran en asociaciones no lo hacen en ninguno de los tipos especiales de asociaciones juveniles (estatales o autonómicas), sino en otro tipo de organizaciones juveniles.

Junto a las asociaciones juveniles, el movimiento juvenil se ha compuesto, tradicionalmente, de los siguientes tipos con reconocimiento propio en el derecho positivo, estatal o autonómico: 1º asociaciones estudiantiles, diferenciadas a su vez en función de los distintos niveles o ámbitos del sistema educativo (de secundaria, universitarias, sectoriales de enseñanzas artísticas, etc.); 2º asociaciones infantiles (con desarrollo normativo solo en el País Vasco); 3º entidades religiosas juveniles (sometidas a reglas propias, distintas de la LODA); 4º organizaciones juveniles de partidos políticos, de sindicatos y de asociaciones empresariales (también excluidas de su inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones, como regla general); 5º así como secciones, departamentos, áreas o secretariados de juventud de otras organizaciones de todo tipo (fundaciones, asociaciones, federaciones, confederaciones, partidos, sindicatos, etc.). Así se desprende de la membresía histórica del Consejo de la Juventud de España desde 1983 hasta 2017.

En definitiva, el movimiento juvenil está compuesto, en sentido amplio, por organizaciones dotadas de personalidad jurídica propia, y orientadas a fines sin ánimo de lucro, pero no necesariamente por entidades asociativas. Las formas de tales organizaciones son muy diversas en función de numerosos factores (objetivos, subjetivos, territoriales, materiales, funcionales, etc.), y están sometidas a distintos regímenes jurídicos. Esta noción

trasciende con creces los conceptos utilizados (debe entenderse que de manera ejemplificativa y abierta) por el art. 21.2 de la Ley de racionalización de 2014.

77. La descentralización política del Estado español ha favorecido una tendencia descentralizadora también entre el movimiento juvenil, de manera que muchas de las que al inicio de la etapa democrática (entre 1978 y 1990) eran asociaciones estatales de jóvenes, revisten hoy formas de confederaciones (tercer grado), federaciones y uniones de asociaciones (ambas de segundo grado). Conviene recordar que las confederaciones se distinguen de las federaciones y de las uniones de asociaciones porque se integran a su vez por al menos tres entidades federativas, que en el caso que nos ocupa suelen ser federaciones de ámbito autonómico compuestas a su vez por asociaciones locales o provinciales.

78. Si ya advertíamos de que la mayor parte de la juventud asociada no se integra en asociaciones juveniles, hay que añadir que la gran mayoría de asociaciones juveniles en España (entidades de primer grado de tipo especial) no son de ámbito estatal, sino de ámbito autonómico o local. Por esta razón, se inscriben en las secciones correspondientes de los registros autonómicos de asociaciones, sometidas para su inscripción y consecuente publicidad ante terceros a reglas de ámbito autonómico. Los jóvenes de esta mayoría de asociaciones juveniles solo han podido participar en el ámbito estatal (a través del Consejo de la Juventud de España) con plenos derechos, hasta la fecha, por dos vías: 1º) a través de federaciones, uniones y confederaciones, si comparten con otras asociaciones marcos ideológicos e identidad más allá de sus propios territorios autonómicos; y 2º) a través de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico, puesto que en el seno de los mismos también han tenido participación más o menos directa, según el territorio, las entidades juveniles locales. Esta segunda vía ha sido, por cierto, la única que ha permitido participar a jóvenes no asociados.

79. Las Comunidades Autónomas, todas ellas competentes hoy en día en materia de asociacionismo, de infancia y de juventud, modulan de muy distinta manera el reconocimiento jurídico de las asociaciones juveniles, no siempre respetando además las previsiones de la normativa estatal. En algunos casos se prohíbe, incluso, la pertenencia de los menores de edad a los órganos directivos (Extremadura o Andalucía, por ejemplo), a pesar de ser esta previsión claramente contraria al contenido esencial del derecho fundamental de asociación (art. 22 CE). Pero dada la escasa litigiosidad del sector no lucrativo, y más aún tratándose del tercer sector de jóvenes, estas disposiciones, parece que claramente inconstitucionales, según ha sido advertido ya por la doctrina, siguen desplegando efectos sobre la configuración de las asociaciones juveniles locales y autonómicas de buena parte del territorio nacional.

80. La mayor parte de las organizaciones juveniles de ámbito estatal son en realidad federaciones y confederaciones de otras entidades juveniles locales y autonómicas, sometidas, como ya hemos señalado, a muy diversas exigencias de reconocimiento e inscripción. En consecuencia, son federaciones compuestas de manera heterogénea por entidades que no siempre cumplen los mismos requisitos según deban inscribirse en unos territorios u otros, y no siempre, o no todas, sus entidades federadas son reconocidas de forma expresa como «asociaciones juveniles». Así, una organización será considerada como una «asociación juvenil» en sentido estricto en una determinada Comunidad Autónoma, y otra organización que comparta federación con esta, regulada con un mismo modelo estatutario y organizativo, será considerada «entidad prestadora de servicios a la juventud» en otra Comunidad Autónoma. La cualidad de «entidad prestadora de servicios a la juventud», por cierto, solo significa una matización secundaria de su naturaleza como asociación de tipo general, no juvenil.

81. Las federaciones o confederaciones juveniles no existen como concepto jurídico positivo. Las federaciones o confederaciones de asociaciones juveniles son, en realidad, personas jurídicas que integran a distintos tipos de entidades juveniles, normalmente de ámbito autonómico. Las federaciones estatales compuestas total o parcialmente por asociaciones juveniles se inscriben en la sección segunda del Registro Nacional de Asociaciones, pero no están consideradas en ningún caso como «federación juvenil», ni son en sentido estricto «asociaciones juveniles». No existe ninguna diferenciación jurídica significativa entre las federaciones de asociaciones juveniles y otras entidades federativas de tipo general. Lo mismo sucede con las confederaciones. No hay ninguna forma de determinar qué federaciones y confederaciones son propias del movimiento juvenil, más allá de lo que declaren las propias entidades, y sin que ello signifique que las organizaciones juveniles que las integran (asociaciones o federaciones) cumplan los mismos requisitos administrativos para ser consideradas «juveniles» en unas Comunidades Autónomas o en otras.

82. Las secciones juveniles de otras asociaciones no tienen un régimen jurídico específico para su reconocimiento por el ordenamiento jurídico estatal. Algunas Comunidades Autónomas han regulado las condiciones mínimas que deben respetarse en la constitución de una sección juvenil inscrita, pero vinculada a una asociación matriz. Esas previsiones solo son aplicables en sus correspondientes ámbitos territoriales y a los solos efectos de publicidad de tales secciones, que ni siquiera tienen personalidad jurídica propia. En consecuencia, la noción jurídica de «sección juvenil de otra asociación» es extraordinariamente abstracta e imprecisa en el ámbito estatal: puede o no estar reconocida por las normas estatutarias de la organización, sometida o no a los mismos rangos etarios de las asociaciones juveniles, gozar de mayor o menor autonomía funcional en el seno de la entidad matriz, etc.

El único término que puede aportar precisión es la alusión a las «otras asociaciones», entendiendo por tales todas aquellas de tipo general y aquellas entidades asociativas de cualquier otro tipo especial, esto es, en el sentido de asociación como categoría amplia. El resultado es que esta expresión tampoco debe interpretarse en el sentido excluyente de las secciones juveniles de federaciones, sino que debe abarcar a las secciones de confederaciones, de otros tipos asociativos especiales (partidos políticos, sindicatos, entidades singulares, etc.), e incluso de fundaciones, que también pueden existir en virtud de los estatutos de las mismas.

83. En definitiva, la inmensa mayoría de las organizaciones juveniles de ámbito estatal no están registradas hoy en día como «asociaciones juveniles», sino que quedan fuera de la sección tercera del Registro Nacional de Asociaciones. Las entidades miembro de pleno derecho del actual organismo autónomo Consejo de la Juventud de España se encuentran registradas de la siguiente manera:

- a) Como entidades públicas en el Inventario de Entes de Comunidades Autónomas, hasta nueve de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico (sin incluir al de la Comunidad de Madrid<sup>15</sup>).
- b) Como «entidades religiosas» ante el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, al menos seis, sin que

---

<sup>15</sup> El Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid ha sido recientemente creado, de nuevo, por la Ley 8/2017, de 27 de junio, de Creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid. De esta forma ha sido recuperada la institución ya prevista por la Ley 10/1986, de 4 de diciembre, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, eliminado a su vez por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público. Sin embargo, la nueva institución no ha sido incluida aún en el Inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, ni ha sido readmitido aún como miembro de pleno derecho del Consejo de la Juventud de España.

exista ninguna clasificación interna en tal registro que las distinga como juveniles.

- c) Como federaciones y confederaciones de otras entidades (juveniles o no juveniles, sin determinación explícita), en la sección segunda del Registro Nacional de Asociaciones. Son de este tipo al menos seis entidades de ámbito estatal, principalmente estudiantiles, de educación no formal, feministas y de defensa de derechos LGBTI.

84. Al margen de cualquier registro público, al tratarse de entidades sin personalidad jurídica propia, también se sitúan casi todas las secciones juveniles de entidades de ámbito estatal que integran el Consejo de la Juventud de España: 1º de partidos políticos y de organizaciones sindicales (hasta siete), 2º de entidades singulares (Cruz Roja, por ejemplo), o 3º de otras entidades asociativas de tipo general (la mayoría de estas últimas con carácter de entidad observadora del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España). El grado de independencia de tales secciones con respecto a sus entidades matrices varía de forma muy significativa entre unas y otras, sin que sea sencillo establecer equivalencias relevantes.

85. Una interpretación restrictiva de las previsiones sobre la membresía contenidas en la Ley de racionalización derivaría en consecuencias absurdas. Si solo pudiesen ser entidades del Consejo de la Juventud de España las que enumera el tantas veces referido art. 21.2 de esta norma legal, y en el sentido estricto dado por el ordenamiento jurídico estatal, esto supondría que solo formarían parte aquellas registradas en: 1º la sección tercera del Registro Nacional de Asociaciones («asociaciones juveniles» en sentido estricto); 2º algunas de las inscritas en la sección segunda (aquellas federaciones que acrediten su composición con base exclusivamente en entidades registradas en la sección tercera

del Registro Nacional de Asociaciones o registros equivalentes en las Comunidades Autónomas); y 3º) las secciones juveniles de las entidades inscritas en la sección primera del Registro Nacional de Asociaciones. Conviene tener en cuenta que ninguna de las entidades que viene ostentando la condición de pleno derecho del Consejo de la Juventud de España desde las últimas décadas está registrada como asociación juvenil en la sección tercera, por falta de base representativa suficiente. Por tanto, una interpretación de la membresía en el sentido limitado ya señalado, implicaría las siguientes consecuencias específicas entre las entidades de base privada:

1. La exclusión de todas las confederaciones del movimiento juvenil, al estar compuestas por entidades federativas y no por asociaciones juveniles, como parecería exigir en sentido estricto la redacción literal del art. 21.2 de la Ley de racionalización. Las confederaciones son entidades de tercer nivel, y la referida Ley solo contemplaría, si su redacción fuera *numerus clausus* y en sentido restrictivo, las entidades de segundo nivel compuestas por asociaciones juveniles. Esta circunstancia también excluye, no obstante, a las entidades de segundo nivel que no se definan de forma explícita como federaciones, lo que afecta a todas las «uniones de asociaciones» juveniles.
2. La exclusión de la gran mayoría de federaciones, ya que es prácticamente imposible que todas sus entidades asociativas federadas ostenten la condición de «asociación juvenil» en sentido estricto y de acuerdo a las normas variables de cada Comunidad Autónoma para sus correspondientes registros.
3. La exclusión de todas las organizaciones juveniles religiosas registradas ante el Ministerio de Justicia, ya que no se distingue su carácter de entidad juvenil mediante ningún criterio positivo de identificación.

4. La exclusión de todas las secciones juveniles de entidades que no sean asociaciones del tipo general (sección primera del Registro Nacional de Asociaciones), sino figuras asociativas singulares (partidos políticos, sindicatos, entidades empresariales, etc.), inscritas ante otros registros especializados.
5. La exclusión de las secciones juveniles de las fundaciones, y de otras entidades singulares (Cruz Roja Española, ONCE, etc.), al no ser figuras asociativas de ningún tipo previsto por la LODA.
6. La exclusión de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico que tengan naturaleza de corporación de base privada, al no ser un tipo de figura que pueda solicitar su inscripción ante el Registro Nacional de Asociaciones.

86. En definitiva, una interpretación limitativa y *numerus clausus* de la membresía prevista por la Ley de racionalización de 2014 supondría una reducción de las entidades de pleno derecho del Consejo de la Juventud de España, con respecto al anterior organismo autónomo, de entre el ochenta y el noventa por ciento de su membresía actual e histórica. Parece obvio que esta no puede ser la voluntad del Legislador, dado que en la Exposición de Motivos de la Ley de racionalización señala expresamente que la razón de continuidad entre ambas figuras (la de 1983 y la de 2014) radica precisamente en mantener su membresía de base privada.

#### **4. LA IRRACIONAL EXCLUSIÓN DE LOS CONSEJOS DE LA JUVENTUD DE ÁMBITO AUTONÓMICO EN LA COMPOSICIÓN DEL NUEVO CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA**

87. La Ley de racionalización de 2014, además de establecer una membresía de base privada que debe ser interpretada como

*numerus apertus*, contiene una exclusión irracional de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico. Lo hace al señalar en su Exposición de Motivos que «la naturaleza privada de las entidades que lo integran» es la que justifica la supresión de un ente y la creación del nuevo, entre otras causas. Parece fuera de duda que el Legislador de 2014 ha excluido deliberadamente del nuevo Consejo de la Juventud de España a la práctica totalidad de los Consejos de la Juventud de las Comunidades Autónomas, ya que en su mayoría no son entidades de naturaleza privada. Esta exclusión, no obstante, no es advertida y no está fundamentada por el Legislador, ni en la parte expositiva ni en la dispositiva de la Ley de racionalización. Bien al contrario, ya hemos subrayado cómo el Legislador sostiene que la reforma no persigue reducir la presencia del movimiento juvenil, aunque en este supuesto parece que cae en una inevitable contradicción.

88. El Legislador de 2014 incurre en dos graves falsedades sobre la base privada del Consejo de la Juventud de España: una primera de carácter histórico, y otra segunda de carácter material.

89. La falsedad de carácter histórico es relevante, puesto que pretende servir de justificación a la transformación de la naturaleza jurídica de la única institución estatal de participación juvenil, *ex art.* 48 CE. Si es falsa, como pretendemos, la justificación se desmorona. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley de racionalización señala lo siguiente:

«De acuerdo con el artículo 2 de dicha Ley [refiriéndose a la de creación del organismo de 1983], el Consejo de la Juventud de España se configura como una entidad de base asociativa, siendo sus miembros las asociaciones juveniles o federaciones constituidas por estas y las secciones juveniles de las demás asociaciones».

Semejante afirmación es absurda. La composición del Consejo de la Juventud de España se regulaba en la Ley de 1983 por el

art. 3, no por el art. 2. Pero lo grave no es este despiste numérico del Legislador. Tampoco es grave que el artículo 2 de la Ley de 1983 en realidad señalara las funciones del Consejo, entre las que, por cierto, mencionaba de forma expresa «fomentar (...) de modo especial, las relaciones con las Entidades interasociativas que tengan como fin la representación y participación de la juventud», en una alusión evidente a los Consejos de la Juventud de ámbito territorial inferior al estatal. Lo realmente grave es que el Legislador cercena en su Exposición de Motivos de 2014 lo que dice el verdadero artículo sobre la composición y la base integradora del ente (el art. 3 de la Ley de 1983), recortando de forma arbitraria el contenido de aquella Ley, sin ninguna lógica aceptable. Aquel precepto recogía de forma explícita en su apartado e), que el Legislador de 2014 ignora, que los «Consejos de la Juventud reconocidos por las Comunidades Autónomas» podrían ser entidades miembro del Consejo de la Juventud de España, sin importar su naturaleza jurídica pública o privada. Y ningún jurista puede dudar de la naturaleza pública de todos los Consejos de la Juventud autonómicos ya existentes en aquel momento. La misma naturaleza pública que adoptarán después los creados emulando el modelo estatal, durante más de dos décadas. En conclusión, es falso que la composición del Consejo de la Juventud de España creado por el Legislador en 1983 fuera de naturaleza exclusivamente privada: al menos 17 de sus miembros de pleno derecho eran de naturaleza jurídica pública, y el Legislador de 1983 era perfectamente consciente de ello. En 2014 no puede haberse olvidado de la naturaleza de todas las entidades de ámbito autonómico que formaron el cuerpo electoral del Consejo de la Juventud de España durante treinta años.

90. Pero, además, también se equivoca de forma evidente el Legislador de 2014 en una segunda ocasión, cuando presume la «naturaleza privada de las entidades que lo integran», refiriéndose

al movimiento juvenil en el ámbito estatal contemporáneo. No solo diecisiete Consejos de la Juventud de ámbito autonómico han tenido naturaleza jurídico-pública desde la década de 1980, sino que nueve de ellos forman parte en la actualidad de las treinta entidades miembro de pleno derecho del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España.

Conviene precisar, además, que el Poder Legislativo autonómico actual está enmendando el desastre acometido en no pocas Comunidades Autónomas en la legislatura anterior, durante la que se suprimieron hasta siete Consejos de la Juventud autonómicos. De forma progresiva asistimos a una rectificación, en la que el Legislador autonómico no duda en restaurar la naturaleza jurídica pública de estas instituciones, como es el caso de la Comunidad de Madrid. Solo uno de los que hoy forman parte del Consejo de la Juventud de España, que además carece de funcionamiento real, tiene naturaleza de corporación pública de base privada (el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia<sup>16</sup>), mientras que los otros nueve tienen naturaleza jurídica pública. Es decir, casi un tercio de la actual composición del movimiento juvenil español, que participa con plenos derechos en el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, tiene naturaleza jurídico-pública. Luego no puede decirse, como pretende el Legislador, que la composición del Consejo haya sido, o sea en el momento de la reforma (2014), meramente de base asociativa.

Lo que debe significar semejante declaración expositiva de la Ley de racionalización es que ahora, y no antes, el nuevo Consejo

---

<sup>16</sup> Durante la elaboración de este informe se aprobó una nueva regulación sobre el *Consell de la Joventut de la Comunitat Valenciana*: el art. 22.2 de la Ley 15/2017, de 10 de noviembre, de Políticas Integrales de Juventud, lo configura como corporación pública sectorial de base privada. Este Consejo de la Juventud de ámbito autonómico funciona sin ninguna incidencia, a diferencia del ejemplo de la Región de Murcia.

de la Juventud de España, regulado como corporación de base privada, estará compuesto de forma exclusiva por tales entidades de naturaleza privada, en cuyo caso los Consejos de la Juventud de diez Comunidades Autónomas quedarán fuera del Consejo de la Juventud de España regulado por la Ley de racionalización (incluyendo en tal exclusión al de reciente restauración, aún no reintegrado en el antiguo Consejo de la Juventud de España, esto es, el de la Comunidad de Madrid).

Conviene recordar, además, que la transformación de la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de la Región de Murcia (que precisamente pasó de ser un ente público a ser una corporación de base privada) supuso su destrucción *de facto*, puesto que tal cambio, acompañado de las consecuencias de su previsible falta de financiación por una transformación de estas características, y que ya hemos advertido con anterioridad, fue el punto de inflexión determinante entre su funcionamiento normal y la inexistencia absoluta de cualquier actividad. Por tanto, se puede calificar de rotundo fracaso este precedente de transformación de la naturaleza jurídica pública de un Consejo de la Juventud autonómico a la naturaleza jurídica privada. ¿Pretende el Legislador estatal que las demás Comunidades Autónomas sigan la senda de la Región de Murcia, hasta la completa desaparición de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico?

91. Los Consejos de la Juventud, por su propia razón de ser, se componen a partir de organizaciones juveniles heterogéneas (en sentido funcional, ideológico, objetivo y subjetivo), encarnando una de las dimensiones del pluralismo (político-juvenil) para la participación, en sentido amplio. Ejercen un papel fundamental en el denominado *tertium genus* entre la democracia directa y la democracia participativa, en palabras del Tribunal Constitucional (SSTC 119/1995, de 17 de julio y 31/2015, de 25 de febrero). Es decir, el desarrollo del art. 48 CE en el ámbito autonómico también

supone una regulación del ejercicio de la democracia participativa o deliberativa en clave generacional.

92. Los Legisladores autonómicos optaron desde sus orígenes, en su gran mayoría, por constituir Consejos de la Juventud solo con funciones públicas, y por tanto de naturaleza jurídico-pública, que garantizaran un espacio plural y abierto a la enorme diversidad de organizaciones juveniles, sin forzar las libertades (negativas y positivas) del derecho de asociación. Así se convirtieron en canales públicos de libre adhesión.

Al crear Consejos de la Juventud con naturaleza pública y garantías de Derecho público, se consiguió impedir que algunos Consejos, en los que predominaran ciertas mayorías ideológicas, pudieran vetar la entrada de organizaciones juveniles por razones de diversidad ideológica (algo jurídicamente factible entre entidades federativas o de mera naturaleza privada), lo que habría quebrado los principios de participación libre y plural (consustanciales, como bien sabemos, a la figura de los Consejos de la Juventud).

93. De la manera ya descrita, los Consejos de la Juventud de las Comunidades Autónomas, al ser también entes de naturaleza jurídico-pública y sometidos al Derecho público, se constituyeron en mecanismos indispensables para complementar el pluralismo del Consejo de la Juventud de España, trasladando al ámbito estatal las preocupaciones, derechos e intereses, por ejemplo, de la juventud rural, y de otras cuestiones propias de un asociacionismo no agrupado en grandes federaciones estatales. No cabe duda de que la existencia de Consejos de la Juventud de ámbito territorial inferior al estatal ha facilitado la participación real y efectiva de colectivos locales en los procesos y espacios nacionales. Solo a través de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico, constituidos como instituciones de Derecho público, se ha podido desarrollar durante décadas una interlocución participativa,

plural, libre y eficaz, tanto con los poderes públicos autonómicos (competentes también en materia de juventud), como, asimismo, hacia el ámbito estatal y europeo, a través del Consejo de la Juventud de España, y de la pertenencia de este al Foro Europeo de la Juventud. La exclusión de los Consejos de la Juventud de las Comunidades Autónomas significa mucho más que la pérdida de diez entidades para el Consejo de la Juventud de España: supone en realidad la expulsión de todas las personas jóvenes que forman parte de asociaciones no federadas en el ámbito estatal, es decir, de la mayoría de la juventud asociada.

94. La naturaleza corporativa del Consejo de la Juventud de España, por otra parte, impide, por definición, la incorporación de figuras jurídicas públicas, de acuerdo a la doctrina mayoritaria sobre el sentido de una corporación de base privada. Los propios Consejos Generales de los Colegios Profesionales están compuestos por corporaciones de base privada. Solo una interpretación ciertamente alambicada podría justificar que una corporación de base privada estuviese compuesta, parcialmente, por entidades dotadas de una forma jurídico-pública, aunque quizá no fuese imposible que el Legislador hubiera regulado ya alguna entidad de esta naturaleza, si atendemos a las asociaciones privadas constituidas total o parcialmente por entes públicos.

El impedimento parece devenir, en todo caso, de una decisión explícita del Legislador, al resaltar en la Exposición de Motivos de la Ley de racionalización de 2014 «la naturaleza privada» de las entidades que componen el nuevo Consejo de la Juventud de España. Pero si el Legislador estatal tiene plena autonomía para dotar al Consejo de la Juventud de España de una naturaleza jurídica u otra, cabe predicar lo mismo de los Legisladores autonómicos, máxime cuando ellos son también competentes en materia de política de juventud, asociacionismo juvenil y participación juvenil, de acuerdo al bloque de constitucionalidad. ¿Puede imponer

entonces el Estado una naturaleza jurídica concreta a un ente de creación discrecional de las Comunidades Autónomas, sin la más mínima justificación racional? El Legislador estatal debería haber justificado esta reforma que pretende exigir el cambio de naturaleza a instituciones públicas autonómicas, bajo el riesgo, en caso contrario, de provocar una expulsión *de facto* del asociacionismo juvenil local y autonómico no federado en redes privadas estatales.

95. La determinación de la naturaleza jurídica de los Consejos de la Juventud, pública o privada, entra dentro de la discrecionalidad organizativa de los poderes públicos territoriales. En particular, la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas, competentes todas ellas en materia de juventud, les debe permitir decidir la forma y naturaleza jurídica que quieran atribuir a sus correspondientes Consejos de la Juventud, sin injerencias irracionales del Legislador estatal. Es obvio que la Constitución de 1978 no exige ni la creación de Consejos de la Juventud como figura específica, ni una naturaleza jurídica determinada para los mismos, en caso de existir. Cuestión distinta es que el Gobierno de la Nación pueda limitar la participación de los jóvenes de unos territorios u otros en función de cómo ejerzan las Comunidades Autónomas sus propias competencias.

96. La expulsión de los Consejos de la Juventud autonómicos del único órgano de participación juvenil reconocido a nivel estatal solo puede solventarse mediante la reforma de la Ley de racionalización, o mediante la reforma del estatus legal de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico. Parece poco probable que, una vez que sea creado el nuevo Consejo de la Juventud de España como corporación de base privada, las Comunidades Autónomas acepten de buena gana la imposición por la vía de hecho de una reforma de su ordenamiento jurídico, en el ámbito de sus competencias, por una exigencia tan desafortunada del Legislador estatal. Y es que es necesario preguntarse si el Estado

puede obligar a los Legisladores autonómicos a adoptar una determinada opción legal en un ámbito que es, incontestablemente, de competencia regional. ¿Sirven las mismas razones que el Estado argumenta para la supresión del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España también para provocar una anulación de la participación de los Consejos de la Juventud autonómicos de naturaleza jurídica pública (es decir, todos los que realmente funcionan en la actualidad) en el ámbito estatal y europeo?

97. En consecuencia, incluso aunque el desarrollo reglamentario de la Ley de racionalización del Sector Público de 2014 prevea una eventual membresía de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico con independencia de su naturaleza pública o privada, los derechos de estas entidades en el seno del Consejo de la Juventud de España estarán sometidos a una enorme inseguridad jurídica. Tal incertidumbre será difícil de superar mientras no se reforme la propia Ley de racionalización, puesto que la impugnación de la incorporación o de la presencia de estos Consejos (de naturaleza pública) por parte de cualquier sujeto que ostente legitimación suficiente, puede derivar en la expulsión irremediable de estas plataformas autonómicas fuera del Consejo estatal de la Juventud.

98. Por último, en relación a la membresía de los Consejos de la Juventud autonómicos, el Legislador estatal, tanto en el articulado como en la Exposición de Motivos de la Ley de racionalización, evita pronunciarse sobre este efecto particular de exclusión de hecho. Algo que fue expresamente advertido por los órganos rectores del Consejo de la Juventud de España al Gobierno y a los grupos parlamentarios de ambas cámaras de las Cortes, durante la tramitación del Anteproyecto y del Proyecto de Ley de racionalización. Por lo tanto, el Legislador conocía esta consecuencia de expulsión de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico, aunque no ofrezca razonamiento alguno para su exclusión, o los

que ofrece (composición histórica de base privada del antiguo Consejo de la Juventud de España, y naturaleza privada de todas las entidades del movimiento juvenil) son evidentemente erróneos.

## **5. LA MEMBRESÍA DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEL ARTÍCULO 48 CE Y DE OTROS PRINCIPIOS QUE INCIDEN EN LA IDONEIDAD DE LA REGULACIÓN PREVISTA POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DE 2014**

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

100. La membresía debe ser regulada con respeto a la libertad del movimiento juvenil para adoptar cualquiera de las formas jurídicas que el ordenamiento español contemple dentro del derecho fundamental de asociación.

101. Por los motivos expuestos, debería además habilitarse al Consejo de la Juventud de España para prever, cuando sus miembros puedan materializarlas con medios suficientes, fórmulas que faciliten la participación de la juventud no asociada.

102. La imposición de un tipo específico de asociacionismo como exclusivo para acceder al único canal estatal de participación juvenil es tan irracional hoy en día como la exclusión de toda la juventud no asociada. Si la Constitución y el Legislador orgánico

han dado un amplio margen de libertad a los ciudadanos jóvenes para elegir entre distintas formas de asociacionismo, pudiendo optar, incluso, por no asociarse, el Legislador ordinario no debería imponer una participación restringida a quienes se decidan por un tipo asociativo especial y determinado. Sobre todo, no debe exigirlo el Legislador cuando no aporta ninguna justificación racional para ello. Podría ser lógico que la composición del Consejo de la Juventud de España fuera exclusivamente mediante asociaciones juveniles si estas fuesen la única vía posible para que los jóvenes se asociasen, o, tal vez, constituyesen la forma mayoritaria de asociacionismo entre jóvenes, pero la realidad demuestra que no es así.

103. Las contradicciones de las normas aplicables en numerosas Comunidades Autónomas han llevado al absurdo de que ciertas organizaciones juveniles de tipos especiales sometidos a una regulación deficiente hayan tenido que constituir a su vez secciones juveniles de sí mismas, como único mecanismo que les permitiera ser reconocidas como entidad juvenil ante determinadas Administraciones Públicas.

104. La imposición de criterios de membresía que supongan discriminaciones arbitrarias entre las organizaciones juveniles puede suponer una inagotable fuente de conflictos jurídicos, sociales y políticos. No puede ser suficiente para expulsar a una parte del movimiento juvenil la naturaleza jurídica de instituciones previstas por los Legisladores autonómicos, y que estos regulan en el ejercicio de sus competencias exclusivas. Sobre todo, cuando no parece discutible, para el propio Legislador estatal, que al menos parte de las funciones de los Consejos de la Juventud son de carácter público, y hay una evidente y consolidada tradición jurídica de que tales entes sean de naturaleza pública.

105. El principio de libertad conecta, además, con la independencia exigida por el Foro Europeo de la Juventud para la admisión de los Consejos Nacionales de Juventud.

El Legislador español y el Poder Ejecutivo pueden regular un Consejo de la Juventud que no encaje en las exigencias del Foro Europeo de la Juventud, naturalmente. Pero parece una opción poco racional, de acuerdo a las funciones que se le pretenden atribuir. Un Consejo de la Juventud de España aislado de sus homólogos europeos debilita la participación juvenil estatal hasta límites ridículos, puesto que excluye a la mayoría de la juventud participativa española de las deliberaciones de ámbito europeo e internacional, convirtiendo al *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya* en el Consejo español más representativo en el seno del *Youth Forum*, y, por tanto, en el único ente interasociativo español con derecho a voto.

En su Consejo de Miembros de noviembre de 2001, en Atenas, el Foro Europeo de la Juventud concretó los criterios que determinan la valoración de sus órganos competentes para resolver sobre la admisión con plenos derechos de los Consejos Nacionales de Juventud, en función de la independencia real de los mismos. Entre tales criterios destacan varios que conectan con la libertad para determinar la membresía sin injerencias externas: «derecho a decidir sobre sus propios Estatutos», «derecho a determinar la composición de sus órganos estatutarios y de sus estructuras de trabajo», y «derecho a tomar decisiones sobre las cuestiones relativas a la pertenencia». Una imposición por parte del Gobierno, mediante Real Decreto, de criterios abiertamente contrarios a las expectativas legítimas de las entidades juveniles, podría suponer la no admisión de la nueva corporación Consejo de la Juventud de España en el Foro Europeo de la Juventud. Esta situación convertiría cualquier regulación de un hipotético Consejo de la Juventud de España en una norma absurda y contradictoria.

106. Las expectativas de las organizaciones juveniles estatales con respecto a la membresía de los Consejos de la Juventud, y en particular en lo referido a la composición del Consejo de la

Juventud de España, son fáciles de determinar por la cantidad de posicionamientos emitidos formalmente. Destaca, en particular, el documento denominado «Principios para la Participación Juvenil», aprobado por unanimidad de las organizaciones miembro del Consejo en su Asamblea Ejecutiva de 30 de junio de 2013. Es digno de destacar el amplio consenso sobre estos principios, aprobados con todos los votos a favor en un órgano tan extraordinariamente plural como es la Asamblea Ejecutiva del Consejo (más de treinta entidades tenían entonces derecho de voto). Con efectos sobre la membresía del Consejo, aquel documento considera que «cualquier estructura de participación juvenil» en España se debe regir, entre otros, por los siguientes principios:

1. «Participación, garantizando que todas las entidades representativas sean protagonistas en los procesos de toma de decisiones».
2. «Pluralidad, promoviendo la diversidad en su composición para poder representar la heterogeneidad de la realidad asociativa juvenil, poniendo en valor el enriquecimiento del intercambio de sensibilidades entre sus entidades miembro».
3. «Abierto, a todas las entidades juveniles de ámbito estatal y de carácter democrático, así como a los Consejos de la Juventud autonómicos».

107. La vulneración de estos principios en la composición de un futuro Consejo de la Juventud de España supone la quiebra de un extraordinario consenso entre las organizaciones juveniles. Una regulación reglamentaria contraria a una postura unánime entre las organizaciones juveniles de ámbito estatal conllevaría unas consecuencias que el Gobierno, en el ejercicio de su capacidad normativa discrecional, debe ponderar antes de provocar una regulación incoherente, que diga perseguir un fin y conseguir el resultado opuesto. Sería irracional que se creara una estructura

orgánica rechazada de forma masiva por quienes están llamados a componerla. Y muy probablemente, además, provocaría la muerte inmediata (o en un plazo muy corto) de la nueva corporación Consejo de la Juventud de España, dado que buena parte de sus miembros históricos perderían su derecho a participar en una entidad como la creada, y los que pudiesen seguir formando parte de esta nueva entidad quizá pudiesen perder cualquier interés en hacerlo por considerar que la misma no sirve realmente (o, como dice nuestra Constitución, de manera «libre» y «eficaz») para la consecución del resultado previsto por nuestra Norma Fundamental de hacer realidad la participación juvenil «en el desarrollo político, social, económico y cultural» de nuestro país y, en definitiva, de Europa.

## CAPÍTULO VIII

# EL DERECHO TRANSITORIO

108. Uno de los problemas prácticos y jurídicos más importantes y más complejos de resolver a los que debe enfrentarse el actual organismo autónomo Consejo de la Juventud de España es la organización del procedimiento administrativo para su transformación desde su presente forma jurídico-pública hasta la nueva forma corporativa. Esta tarea es de tal magnitud que, en la medida de lo posible, requiere el diseño jurídico de un procedimiento pormenorizado y podría requerir, asimismo, la asistencia logística de la Administración de tutela, dotando a los órganos rectores del Consejo de la Juventud de España de los necesarios medios financieros, materiales y personales para lograr dicho resultado de manera satisfactoria.

109. Un posible diseño del derecho transitorio referido podría ser el siguiente:

«Disposición transitoria única. Constitución de la Comisión Gestora y celebración de la primera Asamblea General Ordinaria de la corporación Consejo de la Juventud de España.

1. En el momento de entrada en vigor de este Real Decreto quedará automáticamente constituida la Comisión Gestora del Consejo de la Juventud de España.

2. Esta Comisión Gestora estará conformada por los miembros de la última Comisión Permanente elegida por la Asamblea General Ordinaria del extinto organismo autónomo Consejo de la Juventud de España.
3. La Comisión Gestora abrirá, dentro del plazo de un mes desde su constitución, un procedimiento para la incorporación de las entidades que vayan a formar parte del Consejo de la Juventud de España, que se prolongará un máximo de cinco meses.
4. Durante dicho procedimiento la Comisión Gestora velará para que las entidades que soliciten su incorporación al Consejo de la Juventud de España cumplan los requisitos establecidos en este Real Decreto, teniendo en cuenta las siguientes especificidades:
  - a) Las entidades comprendidas en el apartado 1.a) del artículo 4<sup>17</sup>, deberán tener implantación y organización propia en, al menos, tres Comunidades Autónomas o Ciudades Autónomas; deberán formar parte como miembro de pleno derecho de, al menos, tres Consejos de Juventud con personalidad jurídica propia; y deberán contar, asimismo, con mil personas afiliadas o asociadas menores de 30 años.
  - b) Las entidades comprendidas en el apartado 1.b) del artículo 4<sup>18</sup>, deberán tener presencia en, al menos, tres Co-

---

<sup>17</sup> Estas organizaciones son, según el precepto señalado, las siguientes:

«Las Asociaciones Juveniles, Federaciones o equivalentes de ámbito estatal constituidas por estas, reconocidas legalmente como tales y que tengan implantación y organización propias, en los territorios y con el número de personas asociadas o afiliadas que determine el reglamento de organización y funcionamiento interno».

<sup>18</sup> Las organizaciones comprendidas en este precepto son:

«Las Secciones, Áreas, Departamentos y Secretarías de las demás Asociaciones, siempre que aquellas reúnan el total de los requisitos señalados:

munidades Autónomas o Ciudades Autónomas; deberán formar parte como miembro de pleno derecho de, al menos, tres Consejos de Juventud con personalidad jurídica propia; y deberán contar, asimismo, con mil personas afiliadas o asociadas menores de 30 años.

- c) Las entidades comprendidas en el apartado 1.c) del artículo 4<sup>19</sup>, con independencia de su número de personas asociadas o afiliadas, deberán tener implantación, al menos, en diez provincias; deberán prestar servicios, como mínimo, a tres mil quinientas personas jóvenes anualmente; y deberán, asimismo, formar parte como miembro de pleno derecho de, al menos, tres Consejos de Juventud autonómicos, dotados con personalidad jurídica propia. No obstante, en aquellas Comunidades Autónomas en las que no hubiera un Consejo de la Juventud autonómico,

---

1º. Tener una especificidad y mandato de trabajo juvenil reconocida por los órganos de dirección de la entidad general, así como una estructura permanente adecuada a dicho mandato, donde las personas jóvenes sean protagonistas.

2º. Las personas asociadas o afiliadas a la entidad general pertenecientes a la Secretaría, Departamento, Área o Sección Juvenil o equivalente deberán contar con la edad establecida en el reglamento de organización y funcionamiento interno.

3º. La delegación expresa de la representación en materia juvenil en la secretaría, departamento, área o sección juvenil o equivalente, por parte de la entidad general mediante acuerdo de sus órganos competentes.

4º. Tener la implantación requerida por el reglamento de organización y funcionamiento interno».

- <sup>19</sup> Las organizaciones enmarcadas en este precepto son:

«Las asociaciones prestadoras de servicios a la juventud sin ánimo de lucro, reconocidas legalmente como tales, siempre que sus estatutos contemplen de forma clara y explícita que entre sus fines sociales se encuentren el desarrollo de manera continuada de programas y actuaciones dirigidos exclusivamente a personas jóvenes. Estas entidades deberán tener implantación y organización propia, con la presencia territorial y el número de personas asociadas o afiliadas que se determine en el reglamento de organización y funcionamiento interno».

será necesario acreditar la inscripción en el registro correspondiente que garantice la presencia autonómica, siendo computable, a estos efectos, la inscripción en dos registros con el mismo valor que la presencia en un Consejo de la Juventud autonómico.

- d) Los Consejos de la Juventud o entidades equivalentes de ámbito autonómico, reconocidos por las correspondientes Comunidades Autónomas y por las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, deberán tener personalidad jurídica propia en el momento en el que presenten la solicitud.
  - e) Las entidades comprendidas en el apartado 5 del artículo 4<sup>20</sup> podrán solicitar su incorporación al Consejo de la Juventud de España a partir del momento en el que se produzca la aprobación del Reglamento de Funcionamiento y Organización Interno aprobado por la Asamblea General Ordinaria.
5. La Comisión Gestora convocará la primera Asamblea General Ordinaria en un plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de este Real Decreto, conforme a las siguientes reglas:
- a) La Comisión Gestora convocará a las entidades que superen positivamente el procedimiento de admisión. Esta

---

<sup>20</sup> Estas organizaciones son, según el precepto señalado, las siguientes:

«Excepcionalmente, y con el objetivo de favorecer de manera positiva la igualdad de oportunidades, el Consejo de la Juventud de España, previo informe de la Comisión Permanente y ratificación de la Asamblea, podrá admitir entidades de pleno derecho que, por las características del colectivo minoritario al que representan, no puedan cumplir con los criterios recogidos en el apartado 1a), 1b) y 1c), del presente artículo, debiendo establecerse unos criterios específicos de territorios y número de personas asociadas o afiliadas en el reglamento de organización y funcionamiento interno».

- convocatoria se efectuará con una antelación mínima de dos meses a la celebración de la Asamblea General.
- b) La convocatoria irá acompañada del orden del día y de la normativa reguladora de la elección de la Comisión Permanente. Ambos documentos serán elaborados por la Comisión Gestora procurando buscar el mayor consenso posible entre las entidades miembro.
  - c) La Comisión Gestora preparará y remitirá a las entidades la documentación que será examinada por la primera Asamblea General, con una antelación mínima de un mes a la celebración de dicha Asamblea General. Esta documentación constará, al menos, de los siguientes textos:
    - i. Un Proyecto de Reglamento de funcionamiento de la primera Asamblea General Ordinaria, que será aplicado a partir de su aprobación por mayoría simple.
    - ii. Un Proyecto de Reglamento de Funcionamiento y Organización Interna del Consejo de la Juventud de España. El procedimiento para la propuesta y votación de enmiendas será el propuesto por la Comisión Gestora.
6. La primera Asamblea General Ordinaria estará compuesta por las personas delegadas de las entidades miembro convocadas. Los miembros de la Comisión Gestora formarán parte de la Asamblea con voz, pero sin voto y sin afectar su presencia al quórum, salvo en el caso de que acudan como personas delegadas de una entidad miembro, en cuyo caso tendrán voz y voto, afectando su presencia, asimismo, al quórum necesario para la constitución de la Asamblea y para las distintas votaciones celebradas en su seno. La composición de las delegaciones de las entidades se regirá por los siguientes criterios:

- a) Cada entidad tendrá un mínimo de dos personas delegadas y un máximo de 9.
- b) Las entidades comprendidas en las letras a), b) y c) del artículo 4.1<sup>21</sup> del presente Real Decreto contarán con las siguientes personas delegadas:
  - i. Las entidades pertenecientes a cinco o a seis Consejos de la Juventud de Comunidades Autónomas o Ciuda-

---

<sup>21</sup> Estas entidades son las señaladas en las notas anteriores, esto es:

«a) Las Asociaciones Juveniles, Federaciones o equivalentes de ámbito estatal constituidas por estas, reconocidas legalmente como tales y que tengan implantación y organización propias, en los territorios y con el número de personas asociadas o afiliadas que determine el reglamento de organización y funcionamiento interno.

b) Las Secciones, Áreas, Departamentos y Secretarías de las demás Asociaciones, siempre que aquellas reúnan el total de los requisitos señalados:

- 1º. Tener una especificidad y mandato de trabajo juvenil reconocida por los órganos de dirección de la entidad general, así como una estructura permanente adecuada a dicho mandato, donde las personas jóvenes sean protagonistas.
- 2º. Las personas asociadas o afiliadas a la entidad general pertenecientes a la Secretaría, Departamento, Área o Sección Juvenil o equivalente deberán contar con la edad establecida en el reglamento de organización y funcionamiento interno.
- 3º. La delegación expresa de la representación en materia juvenil en la secretaría, departamento, área o sección juvenil o equivalente, por parte de la entidad general mediante acuerdo de sus órganos competentes.
- 4º. Tener la implantación requerida por el reglamento de organización y funcionamiento interno.

c) Las asociaciones prestadoras de servicios a la juventud sin ánimo de lucro, reconocidas legalmente como tales, siempre que sus estatutos contemplen de forma clara y explícita que entre sus fines sociales se encuentren el desarrollo de manera continuada de programas y actuaciones dirigidos exclusivamente a personas jóvenes. Estas entidades deberán tener implantación y organización propia, con la presencia territorial y el número de personas asociadas o afiliadas que se determine en el reglamento de organización y funcionamiento interno».

- des Autónomas, dotados con personalidad jurídica propia: tres personas delegadas.
- ii. Las entidades pertenecientes a entre siete y nueve Consejos de la Juventud de Comunidades Autónomas o Ciudades Autónomas, dotados con personalidad jurídica propia: cuatro personas delegadas.
  - iii. Las entidades pertenecientes a entre diez y trece Consejos de la Juventud de Comunidades Autónomas o Ciudades Autónomas, dotados con personalidad jurídica propia: cinco personas delegadas.
  - iv. Las entidades con presencia en catorce o más Consejos de la Juventud autonómicos o de Ciudades Autónomas, dotados con personalidad jurídica propia: seis personas delegadas.
  - v. Una persona delegada adicional por la presencia en cuatro o más Comunidades Autónomas sin Consejo de la Juventud con personalidad jurídica propia o equivalente.
- c) Los Consejos de la Juventud de Comunidades Autónomas o de Ciudades Autónomas, dotados con personalidad jurídica propia, al amparo de la letra d) del artículo 4.1<sup>22</sup> del presente Real Decreto, contarán con las siguientes personas delegadas:
- i. Todos los Consejos de la Juventud de Comunidades Autónomas o de las Ciudades Autónomas de Ceuta y

---

<sup>22</sup> El mencionado artículo alude a estos Consejos de la Juventud en los siguientes términos:

«Los Consejos de la Juventud o entidades equivalentes de ámbito autonómico, reconocidos por las correspondientes comunidades autónomas y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, dotados de una personalidad jurídica propia».

de Melilla, por el mero hecho de ser miembros, estarán representados por dos personas delegadas.

ii. Todos los Consejos de la Juventud de Comunidades Autónomas contarán con personas delegadas adicionales en función de los siguientes criterios:

- Una persona delegada adicional por cada diez asociaciones de ámbito territorial autonómico, excluyendo de este cómputo los Consejos de carácter territorial. Por este concepto podrá otorgarse hasta un máximo de tres personas delegadas.
- Una persona delegada adicional por cada cinco Consejos de carácter territorial, dotados con personalidad jurídica propia. Por este concepto podrá otorgarse hasta un máximo de tres personas delegadas.
- Una persona delegada adicional si la población joven de la Comunidad Autónoma supera las quinientas mil personas. Se entiende por población joven a los efectos de este precepto a las personas comprendidas entre los 16 y 30 años, ambos inclusive, según el último censo oficial del Instituto Nacional de Estadística.

d) Las personas delegadas a la Asamblea General no podrán superar los 30 años de edad.

7. La Comisión Gestora invitará a las entidades observadoras y de convenio del extinto organismo autónomo Consejo de la Juventud de España a participar con voz, pero sin voto, en la primera Asamblea General Ordinaria de la corporación Consejo de la Juventud de España.

8. Las entidades y personas invitadas por la Comisión Gestora contarán con una persona delegada con voz, pero sin voto,

en la primera Asamblea General Ordinaria del Consejo de la corporación Consejo de la Juventud de España. Su credencial será distinta a la de las personas delegadas.

9. La Comisión Gestora moderará la primera Asamblea General Ordinaria».



## CAPÍTULO IX

# CONCLUSIONES

**P**rimera.—Una recomendación previa: la conveniencia de derogar o, al menos, de reformar de manera sustancial la regulación legal del Consejo de la Juventud de España, antes de proceder a cualquier desarrollo reglamentario de esta entidad.

La reforma operada sobre la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de España a través de la Ley de racionalización del Sector Público de 2014 adolece de múltiples indicios de irracionalidad: provoca consecuencias contrarias a los objetivos que dice perseguir, algunas de las medidas que adopta carecen de toda explicación lógica, y produce una casi absoluta deslegalización que devalúa la ordenación jurídica de la participación juvenil en el ámbito estatal; de forma tal que genera un grave desajuste entre la regulación constitucional de la promoción de la participación juvenil *ex art. 48 CE* y los fines previstos en la Ley. En consecuencia, sería recomendable abordar la derogación o una intensa y profunda reforma de las previsiones de la Ley de racionalización sobre el Consejo de la Juventud de España, en vez de proceder a su desarrollo reglamentario.

**Segunda.—Sobre la naturaleza de la ordenación legal de la corporación Consejo de la Juventud de España como una**

### **regulación mínima de contenidos y, además, carente de exhaustividad.**

La Ley de racionalización de 2014 es, además, una verdadera norma de deslegalización del Consejo de la Juventud de España. El contenido regulador de esta Ley sobre el Consejo es mínimo (tan solo se refiere a su naturaleza jurídica, a sus fines y a su membresía, además de contener la previsión de que se adopte un reglamento de organización y funcionamiento interno), y ni siquiera ese contenido mínimo puede considerarse como exhaustivo. Una interpretación contraria (esto es, una interpretación cerrada y estricta de su contenido) provocaría resultados completamente absurdos y haría absolutamente inviable su existencia. Para la puesta en marcha de la nueva figura, un reglamento gubernamental debe desarrollarla de manera profusa, corrigiendo en la medida de lo posible (pero respetando siempre el principio de jerarquía normativa) la mala técnica legislativa empleada.

**Tercera.-La regulación legal mínima de los fines (y funciones) del Consejo de la Juventud de España puede y debe ser ampliada por el reglamento ejecutivo dictado para su desarrollo, que, además, debe incluir una cláusula general abierta que permita la atribución futura de cualesquiera otros fines (y funciones) ahora no previstos.**

La naturaleza pública y privada del nuevo Consejo de la Juventud de España exige, por lógica, que la corporación ostente fines y funciones de carácter público, encomendados por los poderes públicos estatales o europeos, mediante la Ley de racionalización o cualquier otra norma legal o, incluso, reglamentaria (y, por supuesto, mediante toda norma europea que pudiese tener efecto directo en nuestro país). Los fines señalados explícitamente por la Ley de racionalización no son los únicos posibles de carácter público. Además, la naturaleza corporativa permite al Consejo de la Juventud de España la consecución de todos aquellos fines pri-

vados que estimen convenientes los miembros del Consejo, con el límite de que estos últimos objetivos no deberían interferir en la eficaz realización de los fines públicos encomendados, resultando obligado, en todo caso, su absoluto respeto del ordenamiento jurídico. La inclusión de una enumeración pormenorizada de todos los fines u objetivos (y funciones o competencias) de naturaleza pública y privada imaginables que puedan corresponder al Consejo no debe efectuarse en el reglamento ejecutivo sin incorporar, además, una cláusula general abierta de atribuciones de fines (y de funciones), que permita evitar problemas de orden práctico en el futuro, ya que esta nueva entidad podría tener, en efecto, los fines u objetivos (y las funciones) que le encomendase el Poder Legislativo, en otra norma legal, o el Poder Ejecutivo, mediante el reglamento ejecutivo o cualquier otra norma reglamentaria. Todo ello, y tal y como decíamos hace unos instantes, sin olvidar la posibilidad de atribución directa en un futuro más o menos próximo de fines (y de funciones) a los Consejos de la Juventud nacionales (y, entre ellos, naturalmente, al Consejo de la Juventud de España) por las Instituciones de la Unión Europea.

**Cuarta.—La atribución de fines y de funciones públicas al Consejo de la Juventud de España se proyecta, además de en el régimen jurídico de sus actos, en la necesidad de dotar a la nueva corporación de financiación pública, que debe ser cuantificada de manera precisa y consignada anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.**

La atribución de fines y funciones de naturaleza pública implica, de forma inevitable, una proyección también en su financiación, por lo que es indispensable que cuente con una financiación suficiente y acorde para tales fines y funciones. En este orden de ideas, debería buscarse, a través de una comisión mixta integrada por miembros de la Administración General del Estado y por representantes del Consejo de la Juventud de España, un mecanismo

que permitiese el cálculo del coste del ejercicio eficaz y eficiente de las diferentes funciones públicas atribuidas, siendo necesario, además, que esta financiación quedase reflejada anualmente en la correspondiente partida de los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

**Quinta.–Su potestad de tutela no faculta a la Administración General del Estado para imponer una regulación discrecional ni para vulnerar la independencia de la corporación.**

La potestad de tutela que puede ejercer la Administración General del Estado sobre el Consejo de la Juventud de España se limita al control de legalidad de sus disposiciones generales y al cumplimiento de sus fines y de sus funciones públicas, atribuidas legal o reglamentariamente, sin que por ello pueda atentar contra la independencia o la autonomía funcional de la corporación, concretada en su capacidad de autogobierno, su capacidad autonormativa y su autonomía de gestión. La Administración de tutela debe respetar en todo caso los principios constitucionales de libertad y eficacia con respecto a la juventud participativa en la nueva corporación, puesto que el Consejo de la Juventud de España (en su forma de 1983 y en la de 2014) constituye el único instrumento orgánico de ámbito estatal que permite la participación de la juventud en el desarrollo social, económico, político y cultural del país, *ex art.* 48 CE. La adopción de un reglamento de desarrollo que colisionara con las expectativas legítimas del movimiento juvenil convertiría tal regulación en papel mojado y en una normativa carente de cualquier sentido racional, además de atentar, eventualmente, contra la Constitución Española de 1978.

**Sexta.–La membresía del Consejo de la Juventud de España establecida por la Ley de racionalización es la mínima que tiene derecho a formar parte de la nueva corporación.**

La regulación sobre la membresía de la corporación Consejo de la Juventud de España contenida en la Ley de racionalización

debe ser interpretada, necesariamente, como *numerus apertus* (en el sentido más amplio posible de esta expresión). Lo contrario (una interpretación estricta, esto es, como *numerus clausus*) podría afectar a la racionalidad y a la coherencia misma de la norma, además de poner seriamente en riesgo la viabilidad del Consejo de la Juventud de España o, al menos, su pertenencia al Foro Europeo de la Juventud y a otras instituciones internacionales de participación y de representación juvenil equivalentes.

**Séptima.—La expulsión de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico debe ser corregida mediante la imprescindible reforma de la Ley de racionalización.**

La Ley de racionalización de 2014 provoca la expulsión fuera del Consejo de la Juventud de España de los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico, cuestión que debe ser urgentemente reformada. De lo contrario, su posible participación en el Consejo de la Juventud de España puede ser declarada ilegal, al no contar con la seguridad jurídica más elemental, y las consecuencias pueden deslegitimar la propia existencia del Consejo de la Juventud de España. Los Consejos de la Juventud de ámbito autonómico son instituciones esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para una participación real de todos los jóvenes en el conjunto del territorio del Estado, así como para respetar el derecho de asociación de los jóvenes, en su sentido más amplio.

**Octava.—El régimen transitorio requiere una regulación pormenorizada y la dotación de medios por parte de la Administración General del Estado al Consejo de la Juventud de España en funciones para que efectivamente se pueda proceder a su transformación jurídica desde la actual forma de organismo autónomo a la nueva de corporación de base sectorial privada.**

Uno de los problemas prácticos y jurídicos más importantes y más complejos de resolver a los que debe enfrentarse el Consejo

de la Juventud de España en funciones es la organización del proceso administrativo para su transformación desde su presente forma jurídico-pública hasta la nueva forma corporativa. Esta tarea es de tal magnitud que requiere el diseño jurídico de un procedimiento pormenorizado y podría requerir, asimismo, la asistencia logística de la Administración de tutela (esto es, de la Administración General del Estado), dotando a los órganos rectores del Consejo de la Juventud de España de los necesarios medios financieros, materiales y de personal para lograr dicho resultado de manera satisfactoria.

Cáceres, diciembre de 2017

**ANEXO**  
**PROYECTO DE REAL DECRETO**  
**POR EL QUE SE REGULA LA COMPOSICIÓN**  
**Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO**  
**DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA<sup>23</sup>**

**(PREÁMBULO)<sup>24</sup>**

**E**l artículo 48 de la Constitución Española prevé el mandato a los poderes públicos de promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo

---

<sup>23</sup> El presente proyecto de Real Decreto tiene como objetivo el desarrollo de las previsiones sobre el Consejo de la Juventud de España contenidas en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, y muy en particular en su art. 21. Este proyecto fue consensuado, en sus líneas esenciales, entre el Instituto de la Juventud (INJUVE) y el Consejo de la Juventud de España en noviembre de 2017. Era Director General en ese momento don Javier Dorado Soto, mientras que la Presidencia del Consejo de la Juventud estaba ocupada por doña Julia Chica Linares.

Durante la fase final de su procedimiento de tramitación, este proyecto fue remitido por la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad al Consejo de Estado mediante Orden de 30 de noviembre de 2017, solicitando consulta con carácter de urgencia. El Consejo de Estado emitió su Dictamen núm. 1085/2017, adoptado por unanimidad de la Comisión Permanente reunida el

político, social, económico y cultural. Este precepto fue desarrollado por la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la

---

20 de diciembre de 2017. En este Dictamen, este Supremo Órgano Consultivo del Gobierno de la Nación hace distintas consideraciones sobre el conjunto del proyecto de texto normativo remitido, así como sobre distintos preceptos concretos de su articulado. En todo caso, lo más relevante desde el punto de vista jurídico es la «observación esencial» que efectúa con respecto a su art. 4, referido a las «Entidades integrantes del Consejo de la Juventud de España». Las consecuencias jurídicas de estas «observaciones esenciales» están previstas en el art. 130 (titulado la «Forma de los Dictámenes») del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, cuyo apartado 3 prevé que:

«Cuando el Dictamen contenga observaciones y sugerencias de distinta entidad establecerá, siempre que sea posible, cuáles se consideran esenciales a efectos de que, si estas son atendidas en su totalidad, la resolución que se dicte pueda utilizar la fórmula de acuerdo con el Consejo de Estado».

La solicitud de Dictamen remitida al Consejo de Estado se formuló, como se ha indicado hace unos instantes, con carácter de urgencia. Esta circunstancia ha servido para que este Supremo Órgano Consultivo del Gobierno de la Nación reproche al Poder Ejecutivo el tremendo retraso en hacer efectivas las previsiones contenidas en la Ley de racionalización del Sector Público con respecto al Consejo de la Juventud de España, o, lo que es lo mismo, la gran demora en la transformación de su naturaleza jurídica en corporación de base privada. En este sentido, señala el apartado I del Dictamen que:

«(...) no puede dejar de indicarse que desde la entrada en vigor de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que tuvo lugar el 18 de septiembre de 2014, ha transcurrido con creces el plazo previsto en su disposición transitoria primera».

Y es que, en efecto, este precepto establecía, como ya hemos indicado, un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de dicha norma, y la solicitud del Dictamen ha tenido lugar más de tres años después de dicha fecha. En todo caso, concluye el Consejo de Estado su reproche al Poder Ejecutivo con las siguientes palabras:

«Se deduce de lo anterior que el Proyecto se ha comenzado a tramitar, según resulta de los documentos incorporados al expediente, en el mes de junio de 2017, con notable retraso sobre las previsiones del Legislador. No

Juventud de España, que consolidó una dinámica de participación necesaria a través de una figura con representatividad formal propia, reconocida como interlocutora válida entre la juventud del país y sus instituciones a través de esta entidad de derecho público con personalidad jurídica propia como cauce de libre adhesión para fomentar dicha participación de la juventud en el desarrollo político y social de nuestro país.

En la actualidad, la permanente necesidad de racionalización del sector público, y la administración institucional, ha dado lugar a la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, la cual insta al Ejecutivo a la reforma institucional en materia de juventud<sup>25</sup>. Para ello se redefinición [sic] este espacio de manera que permita adelgazar la administración institucional sin que

---

contiene el expediente explicación alguna de las razones de dicho retraso, lo que resulta criticable, pues no es adecuado trasladar al Consejo de Estado, en forma de solicitud de Dictamen al amparo del artículo 19.1 de su Ley Orgánica, las disfunciones en la tramitación de los procedimientos de tramitación de disposiciones administrativas de carácter general ni las imprevisiones en los calendarios normativos».

<sup>24</sup> El Consejo de Estado dice en el apartado IV (referido a las «Observaciones») de su Dictamen 1085/2017, de 20 de diciembre, que:

«Debe revisarse el Preámbulo, a fin de que se eviten en él expresiones inadecuadas que no recogen de manera fiel el contenido de las prescripciones de la Ley 15/2014 (“se propone la supresión del Consejo de la Juventud...”, puede leerse en su segundo párrafo). Además debe corregirse la expresión “se redefinición” (segundo párrafo), así como dotar de orden al Preámbulo, que debe contener una referencia, aunque sea sucinta, al contenido y estructura de la norma proyectada».

<sup>25</sup> Téngase presente que el apartado 1 de la disposición adicional primera (rubricada «Supresión del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España») de la referida Ley 15/2014, de 16 de septiembre, prevé que:

«Queda suprimido el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, creado por la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera».

se vea mermada la presencia y representación del asociacionismo juvenil en los mecanismos y toma de decisiones de las instituciones en materia de juventud. Para ello se propone la supresión del Consejo de la Juventud de España como organismo autónomo, pero se reconoce su actuación como interlocutor de los intereses de la juventud española especialmente en aquello que les afecte en su desarrollo político, social, económico y cultural, manteniéndose la presencia y la representación del asociacionismo

---

La referida disposición transitoria primera (rubricada «Continuación de funciones por el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España») de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, establece que:

«1. En el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se constituirá la entidad corporativa de base privada prevista en el artículo 21. Hasta tanto se constituya la referida entidad corporativa de base privada el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España al que se refiere la Disposición adicional primera continuará desempeñando sus funciones de conformidad con sus normas de creación y funcionamiento.

Durante este período, los miembros del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España permanecerán en su cargo en funciones.

2. La formulación y aprobación de las cuentas anuales del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España y su rendición al Tribunal de Cuentas en los términos que se establecen en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, corresponderá a los cuentadantes de dicho organismo, o al Director General del Instituto de la Juventud en el caso de que ya se hubiera constituido la entidad corporativa de base privada.

3. Las operaciones ejecutadas por el Instituto de la Juventud correspondientes al organismo autónomo suprimido Consejo de la Juventud de España, se registrarán en la contabilidad y el presupuesto del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, en tanto no se modifique el presupuesto del Instituto de la Juventud para incorporar los correspondientes créditos del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España.

4. Se formulará una cuenta del ejercicio en el que se extinga el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España correspondiente a las operaciones realizadas por el mismo y las indicadas en el apartado 3 anterior, procediendo también a su rendición al Tribunal de Cuentas en los términos que se establecen en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Dicha cuenta será independiente a la cuenta a rendir por el Instituto de la Juventud».

juvenil mediante su nueva creación como entidad corporativa de base privada.

La definición de la composición y el funcionamiento de esta nueva entidad supone el diseño de un espacio que deberá servir como canal de libre adhesión, con autonomía real y gobernanza joven que permita adquirir a la juventud las competencias necesarias para el ejercicio de la democracia desde espacios propios y estables, haciendo que la sociedad civil organizada por jóvenes juegue un papel propio y fundamental en la decisión e implementación de políticas en materia de juventud desde sus diferentes ámbitos y materias a todos los niveles del Estado. De la misma forma, debe contar con instrumentos para participar en los espacios internacionales en los que representar y defender sus intereses y derechos.

La regulación de la composición y el funcionamiento del Consejo de la Juventud de España se realiza a través de sus entidades integrantes, sus órganos unipersonales y de gobierno, de manera que se conforme una estructura con autonomía organizativa que, a su vez, sea una garantía de funcionamiento con independencia de acción. Para ello, se ha definido su composición a través de sus entidades integrantes y los órganos de gobierno del Consejo de la Juventud de España, y la creación temporal de una comisión gestora que permita a la entidad comenzar su funcionamiento hasta el momento en que se constituya y celebre la primera Asamblea General del Consejo de la Juventud de España, tal y como recoge la disposición transitoria única. Esta composición va acompañada de la descripción de las funciones que realizará en todo el territorio nacional.

Por último y con el objeto de garantizar el instrumento más adecuado para el cumplimiento de los objetivos, el fin y las funciones del Consejo de la Juventud de España, y en virtud al procedimiento establecido, desde el punto de vista de la seguri-

dad jurídica, y como consecuencia de lo establecido en una norma con rango de ley, se han solicitado los informes preceptivos previos del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Públicas, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, así como el dictamen del Consejo de Estado.

En su virtud, a propuesta de la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de acuerdo con el Consejo de Estado, previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día

## DISPONGO:

### **Artículo 1. *Naturaleza y régimen jurídico***

1. El Consejo de la Juventud de España es una Entidad Corporativa de Base Privada, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de su fin<sup>26</sup>, que desarrolla su actividad en todo el territorio<sup>27</sup>, sin perjuicio de la representación internacional que tiene reconocida.

---

<sup>26</sup> El art. 21.1 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, dispone que:

«El Consejo de la Juventud de España se configura como una entidad corporativa de base privada, dotada de personalidad jurídica, que tiene por finalidad servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud, y que desempeñará las funciones que reglamentariamente se determinen para el cumplimiento de estos fines».

<sup>27</sup> El Consejo de Estado señala en el apartado IV (referido a las «Observaciones») de su Dictamen 1085/2017, de 20 de diciembre, que:

«En el artículo 1, en línea con lo observado por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se sugiere incluir el adjetivo “nacional” tras la referencia al territorio, como manera de precisar el ámbito de actuación de la “entidad corporativa de base privada”».

2. El Consejo de la Juventud de España se regirá por las normas de derecho privado, con las especificidades previstas en esta norma y en las disposiciones posteriores que lo desarrollen. No obstante, en el ejercicio de las funciones públicas que le hayan sido atribuidas o delegadas se regirá por las normas de derecho público aplicables en cada caso<sup>28</sup>.
3. El Consejo de la Juventud de España se configura principalmente como entidad de interlocución y colaboración en materia de juventud con la Administración General del Estado y sus organismos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes.

### **Artículo 2. *Fin***

El Consejo de la Juventud de España tiene como fin servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud<sup>29</sup>.

### **Artículo 3. *Funciones***<sup>30</sup>

1. Para la consecución del fin del artículo 2, el Consejo de la Juventud de España ejercerá las siguientes funciones públicas:

---

<sup>28</sup> El art. 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que:

«Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley».

<sup>29</sup> Ténganse presentes el art. 48 CE y el art. 21.1 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

<sup>30</sup> El Consejo de Estado dice en el apartado IV (referido a las «Observaciones») de su Dictamen 1085/2017, de 20 de diciembre, que:

- a) Representar a la juventud asociada y defender los intereses de la juventud de manera global.
- b) Colaborar con las administraciones públicas en el diseño, implantación, gestión, seguimiento y evaluación de aquellas políticas y actuaciones en materia de juventud.
- c) Impulsar la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo social, económico, cultural y político.
- d) Canalizar y defender las demandas e intereses de la juventud actuando como interlocutor eficaz ante los poderes del Estado, pudiendo participar a estos efectos en los consejos u órganos consultivos que existan en la Administración General del Estado relacionados con la juventud.

---

«En el artículo 3, dedicado a las funciones, y al modo de lo que preveía el anteproyecto de Ley de Servicios y colegios profesionales que decayó en la anterior legislatura para este tipo de Corporaciones de Derecho Público de base privada, se diferencia entre las funciones públicas atribuidas al Consejo de la Juventud de España y sus “otras funciones” (apartados 1 y 2 respectivamente). El deslinde entre unas y otras puede considerarse, en principio, acertado, aunque no se alcanza a vislumbrar la diferente calificación de la función consistente en “colaborar con las Administraciones Públicas en el diseño, implantación, gestión, seguimiento y evaluación de aquellas políticas y actuaciones en materia de juventud” (función pública conforme al artículo 3.1.b) del Proyecto) y las referentes a “fomentar, junto a los poderes públicos, la participación de la juventud, y en especial de las entidades juveniles, en el desarrollo de la Educación no formal” y “fomentar el tejido participativo en colaboración con las Administraciones Públicas, estimulando la creación de entidades y consejos de juventud en los distintos ámbitos territoriales, apoyándolos y capacitándolos” (funciones no públicas, conforme a las letras a) y c) del artículo 3.2).

La cuestión no es meramente teórica, habida cuenta del diferente régimen jurídico aplicable y de recursos que en cada caso corresponde (artículos 1 y 14 del Proyecto), aunque, dado el alcance esencialmente representativo o de fomento e impulso de las funciones que se atribuyen al Consejo, no puede considerarse *a priori* que una eventual calificación incorrecta de una u otra función pueda llevar aparejadas relevantes consecuencias jurídicas para la entidad en sí misma considerada».

- e) Participar representando a España como interlocutores de la juventud asociada española y defendiendo los intereses de la juventud de manera global, en el Foro Europeo de la Juventud, así como en aquellos otros órganos y espacios internacionales que estén destinados a la sociedad civil y cuyas funciones guarden relación con las inherentes al Consejo.
  - f) Emitir, a iniciativa propia o a petición de las administraciones públicas, informes y dictámenes sobre aquellos proyectos normativos, planes, programas y otras iniciativas relacionadas con el objeto y finalidad del Consejo.
2. Corresponde, además, al Consejo de la Juventud de España el ejercicio de las siguientes funciones:
- a) Fomentar, junto a los poderes públicos, la participación de la juventud, y en especial de las entidades juveniles, en el desarrollo de la Educación no formal.
  - b) Realizar, con autonomía e independencia, análisis, estudios, e informes desde la perspectiva de la participación juvenil.
  - c) Fomentar el tejido participativo en colaboración con las Administraciones Públicas, estimulando la creación de entidades y consejos de juventud en los distintos ámbitos territoriales, apoyándolos y capacitándolos.
  - d) Fomentar la coordinación, relación e intercambio entre las entidades integrantes, así como las relaciones con plataformas interasociativas y movimientos sociales.
  - e) Sensibilizar a la opinión pública sobre la realidad juvenil y proyectar las propuestas de la juventud hacia la sociedad.
  - f) Realizar todas aquellas otras que contribuyan al cumplimiento del fin establecido en el artículo 2.

#### **Artículo 4. Entidades integrantes del Consejo de la Juventud de España<sup>31</sup>**

1. Podrán ser entidades integrantes de pleno derecho del Consejo de la Juventud de España:

---

<sup>31</sup> Téngase presente el art. 21.2 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

El Consejo de Estado efectúa una «observación esencial» en relación con este artículo 4 del proyecto en el apartado IV de su Dictamen 1085/2017, de 20 de diciembre, que recogemos a continuación:

«En la tramitación del expediente se han formulado observaciones a este precepto, por entender que el citado artículo 21.2 de la Ley 15/2014 limita el espectro de tales entidades a las que cita, es decir, a las “asociaciones juveniles, federaciones constituidas por estas y secciones juveniles de las demás asociaciones, siempre que reúnan los requisitos que reglamentariamente se establezcan”.

Por su parte, el Proyecto, además de a esas entidades [artículo 4.1.a): “Las Asociaciones Juveniles, Federaciones o equivalentes de ámbito estatal constituidas por estas...”; y artículo 4.1.b): “Las Secciones, Áreas, Departamentos y Secretarías de las demás Asociaciones”, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Proyecto], menciona como posibles integrantes de pleno derecho del Consejo a las siguientes:

Artículo 4.1.c): “Las asociaciones prestadoras de servicios a la juventud sin ánimo de lucro, reconocidas legalmente como tales” (...).

Artículo 4.1.d): “Los Consejos de la Juventud o entidades equivalentes de ámbito autonómico” (...).

Artículo 4.5: “Excepcionalmente, y con el objetivo de favorecer de manera positiva la igualdad de oportunidades, el Consejo de la Juventud de España, previo informe de la Comisión Permanente y ratificación de la Asamblea, podrá admitir entidades de pleno derecho que, por las características del colectivo minoritario al que representan, no puedan cumplir con los criterios recogidos en el apartado 1a), 1b) y 1c), del presente artículo, debiendo establecerse unos criterios específicos de territorios y número de personas asociadas o afiliadas en el reglamento de organización y funcionamiento interno”.

Pues bien, a juicio del Consejo de Estado, la redacción del artículo 4 plantea dos órdenes de problemas:

El primero de ellos, el relativo a la ampliación del ámbito subjetivo definido por la Ley 15/2014. Allí donde esta prevé en su artículo 21.2 una determinada composición del Consejo (asociaciones juveniles, federaciones constituidas por asociaciones juveniles y secciones juveniles de las demás asociaciones –es decir, de las que no sean en sentido estricto asociaciones juveniles–), el proyectado

a) Las Asociaciones Juveniles, Federaciones o equivalentes de ámbito estatal constituidas por estas, reconocidas le-

---

artículo 4 procede a su ampliación sin cobertura legal, lo que implica un desarrollo reglamentario no permitido y que por ello ha de ser suprimido.

El segundo de ellos, el relativo a la desreglamentación de que incurre –así en sus apartados 1.a) y 1.b)– en lo que a la determinación de los requisitos que han de reunir las entidades integrantes se refiere. En concreto, el ya mencionado artículo 21.2 prevé que el Consejo estará integrado por las entidades ya mencionadas “siempre que reúnan los requisitos que reglamentariamente se establezcan”. Pues bien, el artículo 4 del Proyecto no procede a esa determinación completa en ningún caso, apuntando en ocasiones alguno de esos requisitos – implantación en territorios y número de personas asociadas o afiliadas, artículo 4.1.a)–, pero dejando la mayor parte de las veces su concreción al “reglamento de organización y funcionamiento interno”, cuya aprobación corresponde al propio Consejo, con la autorización del órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad “siempre que se ajuste a las normas que reglamentariamente se aprueben en cuanto a su composición y funcionamiento” (artículo 21.3 de la Ley 15/2014). De lo anterior resulta que esos requisitos que indica el artículo 21.2 de la Ley deben contenerse en el reglamento –el Real Decreto– que regule la composición y funcionamiento del Consejo, sin que su determinación se pueda dejar, salvo en cuestiones complementarias al mencionado reglamento interno, pues de otro modo se dejaría en manos de la propia entidad la determinación de su régimen de composición y funcionamiento, cuya precisión ha encomendado al Gobierno el Legislador.

Por todo ello, el Consejo de Estado formula una observación general a los apartados 1, 3 y 5 del artículo 4 del Proyecto –y a aquellos otros que regulen cuestiones relacionadas o concordantes–, que ha de ser revisado en su totalidad para acomodarlo al artículo 21 de la Ley 15/2014.

Esta observación no se ve afectada por el hecho de que la disposición transitoria única del Proyecto contenga reglas específicas sobre requisitos de las entidades que han de integrar la Comisión Gestora del Consejo, pues se considera que tales reglas solo regirán en el período transitorio delimitado por la propia disposición, sin que puedan extender su vigencia más allá, ni suplir por tanto las carencias ya indicadas del Proyecto.

Esta observación tiene carácter esencial de conformidad con el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

En cualquier caso, no puede dejar de indicarse que la redacción de la Ley 15/2014, en este punto, limita la posible composición del Consejo de la Juventud exclusivamente a determinadas entidades que podrían formar parte de él, por lo que podría el Ministerio tratar de que se tramitase la oportuna modificación legislativa a fin de ampliar, en su caso, el espectro de entidades llamadas a ser integrantes del Consejo de la Juventud de España».

galmente como tales y que tengan implantación y organización propias, en los territorios y con el número de personas asociadas o afiliadas que determine el reglamento de organización y funcionamiento interno.

b) Las Secciones, Áreas, Departamentos y Secretarías de las demás Asociaciones, siempre que aquellas reúnan el total de los requisitos señalados:

1°. Tener una especificidad y mandato de trabajo juvenil reconocida por los órganos de dirección de la entidad general, así como una estructura permanente adecuada a dicho mandato, donde las personas jóvenes sean protagonistas.

2°. Las personas asociadas o afiliadas a la entidad general pertenecientes a la Secretaría, Departamento, Área o Sección Juvenil o equivalente deberán contar con la edad establecida en el reglamento de organización y funcionamiento interno.

3°. La delegación expresa de la representación en materia juvenil en la secretaría, departamento, área o sección juvenil o equivalente, por parte de la entidad general mediante acuerdo de sus órganos competentes.

4°. Tener la implantación requerida por el reglamento de organización y funcionamiento interno.

c) Las asociaciones prestadoras de servicios a la juventud sin ánimo de lucro, reconocidas legalmente como tales, siempre que sus estatutos contemplen de forma clara y explícita que entre sus fines sociales se encuentren el desarrollo de manera continuada de programas y actuaciones dirigidos exclusivamente a personas jóvenes. Estas entidades deberán tener implantación y organización propia, con la

presencia territorial y el número de personas asociadas o afiliadas que se determine en el reglamento de organización y funcionamiento interno.

- d) Los Consejos de la Juventud o entidades equivalentes de ámbito autonómico, reconocidos por las correspondientes comunidades autónomas y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, dotados de una personalidad jurídica propia.
2. La incorporación al Consejo de la Juventud de España de una Federación, Confederación o equivalente excluye la de sus miembros por separado.
  3. La condición de miembro de un Consejo de la Juventud o entidad equivalente reconocido por una comunidad autónoma es compatible con el derecho a incorporarse al Consejo de la Juventud de España siempre que la entidad candidata esté incluida en alguno de los párrafos a), b) y c) del apartado 1 del presente artículo.
  4. El Consejo de la Juventud de España podrá admitir miembros observadores, de convenio o adheridos, cuyos derechos y deberes se regularán mediante el reglamento de organización y funcionamiento interno.
  5. Excepcionalmente, y con el objetivo de favorecer de manera positiva la igualdad de oportunidades, el Consejo de la Juventud de España, previo informe de la Comisión Permanente y ratificación de la Asamblea, podrá admitir entidades de pleno derecho que, por las características del colectivo minoritario al que representan, no puedan cumplir con los criterios recogidos en el apartado 1a), 1b) y 1c), del presente artículo, debiendo establecerse unos criterios específicos de territorios y número de personas asociadas o afiliadas en el reglamento de organización y funcionamiento interno.

6. El proceso de incorporación regulado en este artículo se determinará por el reglamento de organización y funcionamiento interno.
7. El Consejo de la Juventud de España podrá expulsar aquellos miembros que dejen de reunir los requisitos para serlo, previo estudio de la Comisión Permanente y aprobación de la Asamblea Ejecutiva.

### **Artículo 5. Órganos de gobierno y unipersonales**

8. Los órganos de gobierno del Consejo de la Juventud de España son:
  - a) La Asamblea General.
  - b) La Asamblea Ejecutiva.
  - c) La Comisión Permanente.
  - d) Las Comisiones Especializadas y órganos de asesoramiento<sup>32</sup>.
  - e) La Comisión de Garantías.
  - f) Aquellos otros que se especifiquen en su reglamento de organización y funcionamiento interno.
2. Los órganos unipersonales del Consejo de la Juventud de España serán:
  - a) La Presidencia.

---

<sup>32</sup> El Consejo de Estado en el apartado IV (referido a las «Observaciones») de su Dictamen 1085/2017, de 20 de diciembre, afirma que:

«En el artículo 5.1.d) se hace referencia, entre los órganos de gobierno del Consejo, a “las Comisiones especializadas y órganos de asesoramiento”. Si bien a las primeras se dedica el artículo 9, no hay mención alguna a los segundos en el resto del Proyecto, salvo que se entienda que son los consultivos del artículo 7.4.i). Se entiende que el Proyecto debería precisar en alguna medida el régimen de dichos órganos de asesoramiento».

- b) La Vicepresidencia o Vicepresidencias.
  - c) La Secretaría.
  - d) La Tesorería o Responsable de Finanzas.
  - e) La persona responsable de Relaciones Internacionales.
  - f) La persona responsable del área o vocalía de la Comisión Permanente.
3. La designación de los miembros en los órganos de gobierno que se regulen y sus representantes observará, en su caso, el principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres.

### **Artículo 6. La Asamblea General<sup>33</sup>**

1. La Asamblea General es el máximo órgano rector del Consejo y estará compuesta por las entidades integrantes, las cuales contarán con tantos representantes como establezca el reglamento de organización y funcionamiento interno.
2. Su funcionamiento, la regulación del voto ponderado, la convocatoria y el régimen de acuerdos serán los establecidos por el reglamento de organización y funcionamiento interno.
3. Entre las funciones esenciales de la Asamblea General están:
  - a) Marcar las líneas generales y la estrategia de la actuación del Consejo.
  - b) Elegir a las personas que componen la Comisión Permanente del Consejo.

---

<sup>33</sup> El Consejo de Estado indica en el apartado IV (referido a las «Observaciones») de su Dictamen 1085/2017, de 20 de diciembre, que:

«En esta misma línea, en el artículo 6 debe precisarse la regla de atribución de representantes a las entidades integrantes, sin que pueda dejarse su concreción al “reglamento de organización y funcionamiento interno”, ya que, como se ha indicado, la composición y funcionamiento del Consejo deben regularse en norma reglamentaria aprobada por el Consejo de Ministros».

- c) Elegir a las personas que componen la Comisión de Garantías.
- d) Aprobar y modificar el reglamento de organización y funcionamiento interno<sup>34</sup>.
- e) Ratificar las admisiones y mociones de expulsión.
- f) Cualquier otra que determine el reglamento de organización y funcionamiento interno.

### **Artículo 7. *La Asamblea Ejecutiva***<sup>35</sup>

1. La Asamblea Ejecutiva es el órgano encargado de realizar las funciones a las que se refiere el artículo anterior, en el período de tiempo comprendido entre la celebración de dos asambleas generales, correspondiéndole promover la relación entre la Comisión Permanente y las entidades integrantes, y concretar

---

<sup>34</sup> El Consejo de Estado indica en el apartado IV (referido a las «Observaciones») de su Dictamen 1085/2017, de 20 de diciembre, en relación con las funciones de la Asamblea General, que:

«En cuanto a sus funciones, en la relativa a la aprobación de ese reglamento interno –artículo 6.3.d)– podría incluirse la competencia de autorización que se atribuye al Ministerio en el artículo 21.3 de la Ley 15/2014».

Este último precepto legal dispone literalmente que:

«El Consejo de la Juventud de España aprobará su reglamento de organización y funcionamiento, el cual deberá ser autorizado por el órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, siempre que se ajuste a las normas que reglamentariamente se aprueben, en cuanto a su composición y funcionamiento».

<sup>35</sup> El Consejo de Estado afirma en el apartado IV (referido a las «Observaciones») de su Dictamen 1085/2017, de 20 de diciembre, que:

«En el artículo 7 se regula la Asamblea Ejecutiva, órgano al que corresponde “concretar los acuerdos de la Asamblea General”, función muy similar a la de “ejecutar los acuerdos de la Asamblea General”, a que se refiere el proyectado artículo 8.1. Deberían deslindarse una y otra función de manera más clara, en aras de garantizar el adecuado funcionamiento del Consejo».

- los acuerdos de la Asamblea General, así como las atribuciones que esta le delegue en el reglamento de organización y funcionamiento interno.
2. La Asamblea Ejecutiva estará compuesta por un representante, con el voto ponderado, por entidad integrante de acuerdo a lo establecido en el reglamento de organización y funcionamiento interno.
  3. Su funcionamiento, convocatoria y régimen para la adopción de acuerdos será regulado por el reglamento de organización y funcionamiento interno.
  4. Corresponden a la Asamblea Ejecutiva las siguientes funciones:
    - a) Realizar el seguimiento de las líneas generales y mandatos determinados por la Asamblea General.
    - b) Decidir sobre la admisión y expulsión de las entidades integrantes.
    - c) Elegir, en caso de vacante, a las personas que componen la Comisión Permanente.
    - d) Decidir sobre los criterios de contratación de las personas que componen la Comisión Permanente, estableciendo el número y condiciones de las mismas.
    - e) Fijar las cuotas de las entidades integrantes.
    - f) Aprobar y modificar el Código Ético.
    - g) Aprobar y modificar los principios de Transparencia.
    - h) Aprobar anualmente, si procede, el estado de cuentas, el presupuesto y el Plan de Trabajo.
    - i) Crear y disolver grupos de trabajo u otros órganos consultivos que no tengan carácter estructural o permanente.
    - j) Cualquier otra que determine el reglamento de organización y funcionamiento interno.

### **Artículo 8. *La Comisión Permanente***

1. La Comisión Permanente es el órgano colegiado encargado de ejecutar los acuerdos de la Asamblea General y de la Asamblea Ejecutiva. Sus funciones serán:
  - a) Convocar, coordinar y promover la comunicación de las Comisiones Especializadas, así como del resto de órganos de gobierno del Consejo de la Juventud de España.
  - b) Asumir la dirección del Consejo y su representación cuando las asambleas no estén reunidas.
  - c) Realizar cualquier otra función o competencia colegiada que determine el reglamento de organización y funcionamiento interno.
  
2. La Comisión Permanente estará compuesta por:
  - a) La presidencia: ostenta la máxima representación legal del Consejo de la Juventud de España ante toda clase de personas, autoridades y entidades públicas o privadas; será quién convoque las reuniones de la Comisión Permanente y demás órganos de gobierno según se establezca en el reglamento de organización y funcionamiento interno. Además ejecutará los acuerdos pudiendo para ello realizar toda clase de actos y firmar los documentos necesarios para tal fin.
  - b) La o las vicepresidencias: sustituirá a la presidencia por indicación de esta o en los casos de ausencia, enfermedad y vacante, así como otras determinadas por la Comisión Permanente y la Asamblea Ejecutiva.
  - c) La secretaría: le corresponde la custodia de la documentación, levantar actas correspondientes a las sesiones de los órganos colegiados decisorios, expedir certificaciones e informes que sean necesarios, y todas aquellas que expresamente le sean delegadas.

- d) La persona responsable de las finanzas a quien corresponderá la custodia del patrimonio y la supervisión de la gestión económica, el pago de libramientos que autorice la presidencia, así como informar periódicamente de la situación económica del Consejo de la Juventud de España a la Comisión Permanente y a los demás órganos que lo requieran.
  - e) La persona responsable de las relaciones internacionales, que será quien coordine la acción internacional del Consejo de la Juventud de España.
  - f) Un mínimo de dos vocalías y un máximo de cuatro siendo siempre la composición total de la Comisión un número impar. Estas vocalías realizarán la coordinación de la actividad de las áreas que sean determinadas por la Asamblea General, y todas aquellas funciones expresamente atribuidas por la Asamblea Ejecutiva.
3. Una vez elegida la Comisión Permanente, el Consejo de la Juventud de España enviará la relación de nombres y cargos al Instituto de la Juventud para su publicación en anuncios del Boletín Oficial del Estado<sup>36</sup>.
  4. El reglamento de organización y funcionamiento interno determinará las funciones de cada uno de los órganos unipersonales de la Comisión Permanente, así como sus competencias colegiadas.

---

<sup>36</sup> El Consejo de Estado, en el apartado IV (referido a las «Observaciones») de su Dictamen 1085/2017, de 20 de diciembre, indica, con respecto a la publicación oficial prevista en este precepto, que:

«No se ofrece en el expediente razón alguna que justifique esa publicación, que ha sido criticada por la Secretaria General Técnica del propio departamento proponente. A falta de esa justificación y en ausencia de norma que la imponga, se sugiere suprimir la regla del Proyecto».

### **Artículo 9. *Las Comisiones Especializadas***

1. Las Comisiones Especializadas son órganos del Consejo de la Juventud de España adscritas a las vocalías de la Comisión Permanente, que actúan en un área temática determinada, a modo de asesoramiento, estudio u otras que se determinen en el reglamento de organización y funcionamiento interno.
2. Su composición y funcionamiento vendrán determinadas por el reglamento de organización y funcionamiento interno.

### **Artículo 10. *La Comisión de Garantías***

1. La Comisión de Garantías es el órgano encargado de velar por el cumplimiento del reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo, de preservar los derechos de las entidades integrantes del Consejo y de vigilar el cumplimiento de los deberes de las mismas, así como de mediar en los conflictos que, en su caso, surjan entre ellas.
2. La Comisión de Garantías estará compuesta por un máximo de cinco personas y responderá únicamente ante la Asamblea General y la Asamblea Ejecutiva, de acuerdo a lo que se establezca en el reglamento de organización y funcionamiento interno.

### **Artículo 11. *Funcionamiento del Consejo de la Juventud de España***

El reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de la Juventud de España establecerá el régimen de convocatorias y funcionamiento<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> El art. 21.3 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, dispone que:

«El Consejo de la Juventud de España aprobará su reglamento de organización y funcionamiento, el cual deberá ser autorizado por el órgano competente

## **Artículo 12. Régimen de personal del Consejo de la Juventud de España**

El personal contratado al servicio del Consejo de la Juventud de España estará sujeto al Estatuto de los Trabajadores y el resto de normativa laboral aplicable<sup>38</sup>.

## **Artículo 13. Régimen económico y patrimonial<sup>39</sup>**

1. El Consejo de la Juventud de España contará con los siguientes recursos económicos<sup>40</sup>:

---

del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, siempre que se ajuste a las normas que reglamentariamente se aprueben, en cuanto a su composición y funcionamiento».

<sup>38</sup> Téngase presente que el apartado 3 de la disposición adicional 1ª (rubricada «Supresión del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España») de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, prevé que:

«Los empleados públicos del extinto organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, se integrarán en su totalidad en el Instituto de la Juventud».

<sup>39</sup> Téngase en cuenta que el apartado 2 de la disposición adicional 1ª (rubricada «Supresión del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España») de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, dispone que:

«El Instituto de la Juventud se subroga en los bienes, derechos y obligaciones del organismo autónomo que se suprime».

<sup>40</sup> El Consejo de Estado, en el apartado IV (referido a las «Observaciones») de su Dictamen 1085/2017, de 20 de diciembre, afirma, a la vista del carácter público que pueden tener algunos de los recursos económicos previstos en este apartado primero [el Alto Órgano Consultivo se refiere, en concreto, a los previstos en sus letras a) y c)] que:

«A la vista de estos recursos, es posible que, entre otros extremos, se someta la actividad de gestión económica del Consejo a la supervisión y funciones de la Intervención General de la Administración del Estado y, en su caso, al de

- a) Las dotaciones específicas que, en su caso, figuren en los Presupuestos Generales del Estado.
  - b) Las cuotas de sus entidades integrantes.
  - c) Las subvenciones, donaciones, así como otras aportaciones en especie, que pueda recibir de las entidades públicas o privadas, de acuerdo al Código Ético y los principios de Transparencia que serán aprobados por la Asamblea Ejecutiva.
  - d) Las rentas que produzcan los bienes y valores que constituyen su patrimonio.
  - e) Los rendimientos que se generen por las actividades propias que realice el Consejo.
2. La gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Consejo de la Juventud de España corresponderán al mismo.
  3. El Consejo de la Juventud de España podrá adquirir para el cumplimiento de su fin toda clase de bienes por cualquiera de los modos admitidos en derecho.
  4. El régimen de contratación del Consejo de la Juventud de España se regirá por lo dispuesto en la legislación aplicable al ordenamiento jurídico privado.
  5. El régimen presupuestario, de gestión económico-financiera, de contabilidad, de auditoría y control financiero, será el establecido en el ordenamiento jurídico privado.

---

publicidad activa de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estos datos pueden motivar la reconsideración del proyectado artículo 13.5 (“El régimen presupuestario, de gestión económico-financiera, de contabilidad, de auditoría y control financiero, será el establecido en el ordenamiento jurídico privado”), a fin de incluir matizaciones al régimen jurídico aplicable».

## Artículo 14. Régimen de recursos

Los actos y disposiciones del Consejo de la Juventud de España, adoptados en el ejercicio de las funciones públicas que tiene atribuidas, agotan la vía administrativa<sup>41</sup> y serán directamente recurribles en la vía contencioso-administrativa<sup>42</sup>.

Las actuaciones del Consejo de la Juventud de España en otros ámbitos y, especialmente, las de carácter mercantil, civil y laboral se dilucidarán ante los Juzgados y Tribunales competentes.

### Disposición transitoria única. *La Comisión Gestora*<sup>43</sup>

1. En el momento de entrada en vigor de la norma se constituirá la Comisión Gestora del Consejo de la Juventud de España

---

<sup>41</sup> Téngase en cuenta el art. 114 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>42</sup> Véanse los arts. 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

<sup>43</sup> El Consejo de Estado dice en el apartado IV (referido a las «Observaciones») de su Dictamen 1085/2017, de 20 de diciembre, que:

«La disposición transitoria única trata de la Comisión Gestora que ejercerá las funciones previstas en esta disposición y las previstas en el artículo 8 del Proyecto para la Comisión Permanente en tanto se constituya y celebre la primera Asamblea General del nuevo Consejo.

Se ha llamado la atención sobre el hecho de que en esta disposición transitoria se prevea la constitución de esta Comisión Gestora “en el momento de la entrada en vigor del real decreto”, mientras que la disposición final primera prevé en ese mismo momento la constitución del propio Consejo. Por su parte, la ya citada disposición transitoria primera de la Ley 15/2014 dispone:

“1. En el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se constituirá la entidad corporativa de base privada prevista en el artículo 21. Hasta tanto se constituya la referida entidad corporativa de base privada el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España al que se refiere la Disposición adicional primera continuará desempeñando sus funciones de conformidad con sus normas de creación y funcionamiento.

- cuya vigencia será hasta el momento en que quede constituida y celebrada la primera Asamblea General.
2. La Comisión Gestora estará conformada por los miembros de la última Comisión Permanente elegida por la Asamblea General del extinto organismo autónomo Consejo de la Juventud de España y desarrollará las funciones encomendadas a la Comisión Permanente en el artículo 8.
  3. La Comisión Gestora abrirá, dentro del plazo de un mes desde su constitución y hasta un plazo máximo de cuatro meses, el procedimiento interno de incorporación de las entidades que vayan a formar parte del Consejo de la Juventud de España en la primera Asamblea General.
  4. Durante dicho procedimiento la Comisión Gestora velará para que las entidades que soliciten su incorporación al Consejo de la Juventud de España cumplan los requisitos establecidos teniendo en cuenta las siguientes especificidades:

---

Durante este período, los miembros del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España permanecerán en su cargo en funciones”.

A juicio del Consejo de Estado, las dos reglas que contiene el Proyecto pueden considerarse compatibles porque la constitución del Consejo –disposición final primera– no implica el despliegue inmediato de su funcionamiento sino, en una lectura menos rígida, la de la Comisión Gestora –disposición transitoria única– como órgano llamado a encauzar ese funcionamiento preliminar del Consejo hasta la celebración de su primera Asamblea General y la elección progresiva de sus diversos órganos de gobierno. En cualquier caso, el Consejo de Estado efectúa dos observaciones adicionales sobre estas cuestiones. La primera de ellas, consiste en indicar que no es correcto emplear, como hacen la disposición transitoria y la disposición final primera, la expresión “en el momento”, para fijar por referencia a ella la constitución, respectivamente, de la Comisión Gestora y del propio Consejo. Sería más adecuado que se indicara que una y otro se constituirán “cuando entre en vigor el Real Decreto”. Y en segundo lugar debe señalarse que el Proyecto podría contener una previsión relativa a la efectiva constitución del Consejo (por ejemplo, a los tres meses de la entrada en vigor del Real Decreto), teniendo en cuenta lo previsto en la proyectada disposición transitoria sobre la actividad de la Gestora».

- a) Las entidades comprendidas en el artículo 4.1.a) deberán tener implantación y organización propia, en al menos tres comunidades autónomas o ciudades autónomas, que sean miembro de al menos tres consejos de juventud con personalidad jurídica propia y mil personas afiliadas o asociadas menores de 30 años.
- b) Las entidades comprendidas en el artículo 4.1.b) deberán tener presencia, al menos, en tres comunidades autónomas o ciudades autónomas, que sean miembro de al menos tres consejos de juventud con personalidad jurídica propia y mil personas afiliadas o asociadas menores de 30 años.
- c) Las entidades comprendidas en el artículo 4.1.c) deberán, con independencia de su número de personas asociadas o afiliadas, tener implantación en al menos diez provincias y deberán prestar servicios, como mínimo, a tres mil quinientas personas jóvenes anualmente, y estar presentes en tres consejos de juventud autonómicos dotados de personalidad jurídica propia. En aquellas comunidades autónomas en las que no hubiera consejo de la juventud autonómico será necesario acreditar en el registro correspondiente la garantía de presencia autonómica, siendo computables a estos efectos la presencia en dos registros con el mismo valor que la presencia en un consejo de la juventud autonómico.
- d) Los consejos de la juventud o entidades equivalentes de ámbito autonómico, reconocidos por las correspondientes comunidades autónomas y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, deberán tener personalidad jurídica propia en el momento en el que presenten la solicitud.
- e) Las entidades comprendidas en el apartado 5 del artículo 4 podrán solicitar su incorporación al Consejo de la Juven-

tud de España a partir de la aprobación del Reglamento de Funcionamiento y Organización Interno aprobado por la Asamblea General.

5. La Comisión Gestora convocará la primera Asamblea General en un plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma de acuerdo a las siguientes condiciones:
  - a) La Comisión Gestora convocará a las entidades que superen positivamente el procedimiento de admisión. Esta convocatoria se efectuará con una antelación mínima de dos meses a la celebración de la Asamblea General.
  - b) La convocatoria irá acompañada del orden del día y de la normativa reguladora de la elección de la Comisión Permanente. Ambos documentos serán elaborados por la Comisión Gestora procurando buscar el mayor consenso posible entre las entidades integrantes.
  - c) La Comisión Gestora preparará y remitirá a las entidades la documentación que será examinada por la primera Asamblea General, con una antelación mínima de un mes a la celebración de dicha Asamblea General. Esta documentación, a la que las entidades podrán realizar las observaciones que consideren oportunas, constará, al menos, de un proyecto de reglamento para el funcionamiento de la primera Asamblea General, que será aplicado a partir de su aprobación por mayoría simple; y un proyecto de reglamento de funcionamiento y organización interna del Consejo de la Juventud de España respecto del cual la Comisión Gestora propondrá un procedimiento para la propuesta y votación de enmiendas.
6. La primera Asamblea General estará compuesta por los representantes de las entidades integrantes convocadas. La Co-

misión Gestora formará parte de la Asamblea sin voto y sin afectar al quórum salvo que acudan como representantes de una entidad miembro. La representación de las entidades se regirá por los siguientes criterios:

- a) Cada entidad tendrá un mínimo de dos representantes y un máximo de nueve.
- b) Las entidades comprendidas en artículo 4.1.a), b) y c) contarán con los siguientes representantes:
  - 1º. Las entidades que pertenezcan al menos a cuatro consejos de la juventud de comunidades autónomas o ciudades autónomas dotados con personalidad jurídica propia: tres representantes.
  - 2º. Las entidades que pertenezcan al menos a seis consejos de la juventud de comunidades autónomas o ciudades autónomas, dotados con personalidad jurídica propia: cuatro representantes.
  - 3º. Las entidades que pertenezcan al menos a ocho consejos de la juventud de comunidades autónomas o ciudades autónomas, dotados con personalidad jurídica propia: cinco representantes.
  - 4º. Las entidades con presencia en un mínimo de nueve consejos de la juventud autonómicos o de ciudades autónomas, dotados con personalidad jurídica propia: seis representantes.
  - 5º. Un representante adicional por la presencia en cuatro o más comunidades autónomas sin consejo de la juventud con personalidad jurídica propia o equivalente.
- c) Los consejos de la juventud de las comunidades autónomas o de ciudades autónomas dotados con personalidad

jurídica propia, al amparo del artículo 4.1.d), contarán con los siguientes representantes:

- 1º. Todos los consejos de juventud de comunidades autónomas o ciudades autónomas tendrán dos representantes, incluidos los consejos de juventud de Ceuta y Melilla.
- 2º. Los consejos de la juventud de comunidades autónomas tendrán representantes adicionales en función a los siguientes criterios:
  - i. Un representante adicional por cada diez asociaciones autonómicas, excepto los consejos de carácter territorial, con un máximo de tres representantes por este concepto.
  - ii. Un representante adicional por cada cinco consejos de carácter territorial, dotados con personalidad jurídica propia, con un máximo de tres representantes por este concepto.
  - iii. Un representante adicional si la población joven (personas jóvenes entre 16 y 30 años, ambos inclusive, según el último censo oficial del Instituto Nacional de Estadística) de la comunidad autónoma supera las quinientas mil personas.
  - iv. Los representantes de las entidades integrantes no podrán superar los 30 años de edad.
7. La Comisión Gestora invitará a las entidades observadoras y de convenio del extinto Organismo Autónomo Consejo de la Juventud de España a participar con voz pero sin voto en la primera Asamblea General del Consejo de la Juventud de España.

8. Las entidades y personas invitadas por la Comisión Gestora contarán con un representante con voz pero sin voto. Su credencial será distinta a la de los representantes con voto.
9. La Comisión Gestora moderará la primera Asamblea General.

**Disposición derogatoria única. Derogación normativa**

Queda derogada cualquier disposición de igual o inferior rango que se oponga a lo dispuesto en este Real Decreto.

**Disposición final primera. Constitución del Consejo de la Juventud de España**

El Consejo de la Juventud de España se constituirá en el momento que entre en vigor el presente 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.



## BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- Angel, 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.
- Cánovas, F., Riera, J. M. y Carbonell, J. M. (coords.) (1984): *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*. Madrid: Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural.
- Cardona Llorens, J. (2012): «La Convención Iberoamericana y su integración en los sistemas existentes de protección de derechos a nivel

- regional y universal», en *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Balance y reflexiones a cinco años de su entrada en vigor*. Madrid: OIJ.
- Cazorla Prieto, L. M. (1985): «Artículo 48», en Garrido Falla, F. (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Civitas, pp. 834-836.
- Dolan, P. et al. (2016): *Youth Civic Engagement. United Nations. World Youth Report*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Eberhard Harribet, L. (2002): *L'Europe et la jeunesse. Comprendre une politique européenne au regard de la dualité institutionnelle Conseil de l'Europe-Union européenne*. Paris: L'Harmattan.
- 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).
- Miranda Gonçalves, R. (coord.) (2016): *Administración Pública, Juventud y Democracia Participativa*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- 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*. Murcia: Universidad de Murcia.

- Rodríguez, E. (2016): «Políticas de Juventud, Administración Pública y reforma del Estado en Iberoamérica: experiencias acumuladas y desafíos a encarar». Informe presentado a la *XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración y Reforma del Estado: Oportunidades para la Juventud, un Desafío de Política Pública*, Bogotá, 7 y 8 de julio de 2016.
- Ruiz-Rico, J. J. y Contreras, M. (1996): «Participación de la juventud: artículo 48», en Alzaga Villaamil, Óscar (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.
- Stroud, S. (2010): *Youth civic participation in action*. Washington: Innovations in Civic Participation (IPC).
- YFJ – Foro Europeo de la Juventud (2018): *Sobre la Independencia de los Consejos Nacionales de Juventud* (traducción de *Policy Paper. On the Independence of the National Youth Councils*). Adoptado por el Consejo de Miembros de Atenas, Grecia, los días 15 a 17 de noviembre de 2001), *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 4 (doi: 10.22400/cij.4.e021).



Esta primera edición de *Participación juvenil organizada y racionalización administrativa*,  
número dos 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 julio de 2018.







