

DICTAMEN emitido a petición del Presidente del Consejo de la Juventud de España acerca de la propuesta contenida en el Informe CORA de suprimir el Consejo de la Juventud de España.

---

Madrid, agosto de 2.013

ANTECEDENTES	4
CONSULTA	5
DICTAMEN	6
I.    Planteamiento general sobre el objeto de la consulta y el alcance del presente Dictamen.	6
II.   El marco jurídico de la participación juvenil en la gestión de los asuntos públicos.	7
1. El principio constitucional de participación libre y eficaz de la juventud.	7
2. El desarrollo normativo del principio constitucional de participación juvenil.	11
A) La concurrencia de competencias estatales y autonómicas en materia de participación de la juventud.	11
B) El desarrollo estatal del principio constitucional de participación juvenil: la creación del Consejo de la Juventud de España. Las diferencias de naturaleza jurídica, funciones y actividades entre este organismo de participación independiente, democrático y de autogobierno juvenil, y un organismo de naturaleza burocrática como el Instituto de la Juventud.	12
a) La caracterización del Consejo de la Juventud de España.	12
b) La diferente posición institucional que ocupa el Instituto de la Juventud: su naturaleza burocrática y la ausencia del fenómeno participativo en su seno.	19
3. Los desarrollos autonómicos del art. 48 de la Constitución: la regla general de emulación del modelo estatal y sus excepciones.	24
III.  La participación juvenil en el ámbito de la Unión Europea y en las organizaciones internacionales de naturaleza gubernamental de las que España es parte contratante.	27
1. Planteamiento general.	27
2. La regulación de la participación de la juventud en la Unión Europea.	28
A) Planteamiento.	28
B) Las determinaciones de la Comisión Europea.	29
C) La posición del Consejo.	31
D) Los criterios del Parlamento Europeo.	34
E) La posición coincidente del Comité de las Regiones.	36
F) El respaldo explicitado por el Consejo Económico y Social Europeo.	37

3.	La participación juvenil en el seno del Consejo de Europa.	38
	A) En general.	38
	B) El respaldo e impulso de la participación juvenil en las decisiones del Consejo de Europa.	39
4.	El régimen de la participación de la juventud en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas.	45
5.	Una conclusión inicial.	48
IV.	La participación del Consejo de la Juventud de España en el Foro Europeo de la Juventud y las consecuencias de su proyectada supresión.	49
	1. Planteamiento general.	49
	2. El Foro Europeo de la Juventud y la participación española en su seno.	51
	3. Las graves consecuencias de la desaparición del Consejo de la Juventud de España sobre la participación juvenil de nuestro país en Europa.	64
V.	La desaparición del Consejo de la Juventud de España supondría la absoluta pérdida de influencia del sector juvenil español en Iberoamérica.	67
VI.	La propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España incurre en arbitrariedad (9.3 CE); la finalidad realmente perseguida carece del exigible respaldo constitucional y adolece de nulidad por inconstitucionalidad.	69
	1. Planteamiento general.	69
	2. La fundamentación invocada para adoptar la medida que se emplea en el informe CORA.	71
	a) Planteamiento.	71
	b) Las consideraciones recogidas en el resumen ejecutivo del informe.	72
	c) Los argumentos empleados en el cuerpo del Informe: la eficacia y eficiencia en la actuación administrativa, la competitividad, la confianza del público en las instituciones, la contención del gasto público y el ahorro presupuestario.	75
	d) El método de trabajo empleado.	77
	e) Las consideraciones efectuadas en el Informe con respecto al Consejo de la Juventud de España.	81
	f) El análisis concreto y desde distintas perspectivas como método para la determinación concreta del futuro de cada ente objeto de evaluación.	85
	3. Las insuficiencias y errores del Informe con respecto al Consejo de la Juventud de España.	87
	4. Las inconsistencias e incoherencias de los argumentos incorporados a la carta remitida por la Directora del Gabinete de la Vicepresidenta del Gobierno.	94

5.	La ausencia de fundamentación objetiva y razonable de la propuesta determina que la misma deba calificarse, en conclusión, como técnicamente arbitraria. Las consecuencias aplicables.	97
VII.	Una consideración final sobre los medios de reacción frente a la norma con rango de ley que, en su caso, incorpore la propuesta del Informe CORA para la supresión del Consejo de la Juventud de España: la posibilidad de impugnar ante la Jurisdicción contencioso administrativa los actos de aplicación, pretendiendo el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional frente a la norma en cuestión.	98
VIII.	Conclusiones.	101

Por el Presidente del Consejo de la Juventud de España se nos requiere para que emitamos nuestra opinión en Derecho acerca de las cuestiones que seguidamente se indican, teniendo en cuenta para ello los siguientes

#### ANTECEDENTES

Primero.- El Consejo de la Juventud de España fue creado mediante Ley 18/1983, de 16 de noviembre, “como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” (artículo 1), cuyo “fin esencial”, en los términos del artículo 1.2, está constituido por “ofrecer un cauce de libre adhesión para propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país”. Se relacionará con la Administración del Estado a través del Ministerio de Cultura (artículo 1.3).

Las funciones que le atribuye la Ley son las que constan en el artículo 2 de la misma:

- “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 la 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 art. 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”.

La singularidad de su naturaleza jurídica se subraya por la regulación de la condición de miembro. Sólo pueden ser miembros del Consejo las Asociaciones Juveniles y Secciones Juveniles de otras Asociaciones que cumplan los requisitos que especifica el artículo 3 de la Ley, y que atienden a la implantación efectiva en un número mínimo de provincias españolas y a un número mínimo de asociados. También se contempla la posibilidad de que se incorporen como socios Federaciones de aquéllas y los Consejos de la Juventud o entidades equivalentes reconocidos por las respectivas Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios.

Segundo.- El Informe emitido por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, hecho público en el mes de junio de 2013, propone la supresión del Consejo de la Juventud de España entre las diferentes propuestas que incorpora.

En atención a estos antecedentes, el Presidente del Consejo de la Juventud de España ha formulado la siguiente

#### CONSULTA

Quiere conocer nuestra opinión en Derecho acerca de la corrección jurídica de la propuesta efectuada de suprimir el Consejo de la Juventud de España, analizando además, en el caso de que lo fuese, las consecuencias que derivarían de la misma.

Aceptando gustosamente los términos en que viene formulada la precedente consulta, tenemos el honor de emitir el siguiente

## DICTAMEN

### I. Planteamiento general sobre el objeto de la consulta y el alcance del presente Dictamen.

El Informe que ha rendido la Comisión para la Reforma de la Administración propone, en lo que afecta al objeto del presente Dictamen, la supresión del Consejo de la Juventud de España. Este Consejo viene funcionando ininterrumpidamente desde hace treinta años, canalizando la participación juvenil en los términos, que conformó en el año 1983 el Legislador, establecidos por el artículo 48 de la Constitución, sin que exista ningún ente de naturaleza semejante en el ámbito estatal (sí existen, con distintas naturalezas, en el ámbito de las Comunidades Autónomas).

El Gobierno de la Nación ha impulsado la realización del citado Informe con la finalidad de reorganizar parte de la Administración Pública, principalmente estatal, en atención tanto a criterios de racionalidad como de eficiencia y contención del gasto público, con la finalidad de proponer las reformas precisas para adecuar la planta de la organización administrativa estatal a las necesidades y exigencias de los tiempos que corren, caracterizados por una fuerte crisis económica y también de confianza en las instituciones, y también con la muy loable de reducir, en la medida que proceda, la cuantía del gasto público. Para ello, la Comisión encargada de realizar el Informe, por medio de la organización interna que ha considerado oportuno establecer, ha fijado un método de trabajo y unos criterios generales conforme a los cuales efectuar la evaluación correspondiente, en lo que afecta al objeto del presente Dictamen, de cada ente de la Administración estatal, a los efectos de proponer si es preciso suprimirlo o modificarlo en cualquier sentido. Como una de las propuestas concretas que ha alcanzado es la de suprimir el Consejo de la Juventud de España, resulta preciso analizar si dicha propuesta se encuentra justificada en Derecho, conforme a las exigencias del orden constitucional; también, determinar las consecuencias que dicha

propuesta produciría sobre el protagonismo del Estado español en materia de juventud en los ámbitos internacionales y supraestatales, que son extremos a los que no ha atendido el Informe CORA.

La estructura del presente Dictamen, por ello, se ha conformado analizando en primer lugar la posición ordinamental del Consejo de la Juventud, y explicando con detalle las sustanciales diferencias que presenta con respecto al Instituto de la Juventud; seguidamente, se analizarán las consecuencias que la citada propuesta producirá sobre el ámbito internacional y supranacional, para finalmente enjuiciar la propuesta efectuada desde la perspectiva del principio que prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos.

## II. El marco jurídico de la participación juvenil en la gestión de los asuntos públicos.

### 1. El principio constitucional de participación libre y eficaz de la juventud.

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

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



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

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

a) El art. 48 CE contiene un mandato imperativo directo para los poderes públicos. Dicho precepto utiliza, en efecto, una forma verbal imperativa: “promoverán”. A este mandato explícito debe añadirse el recordatorio de que los principios rectores deben “informar” la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos.

b) Es cierto que este mandato constitucional parece, a primera vista, muy indeterminado tanto por la forma en la que está redactado como por la utilización de conceptos jurídicos indeterminados (como resulta ser el propio concepto de juventud). Ahora bien, la indeterminación no es absoluta. Y es que la obligación de actuación de los poderes públicos en el ámbito juvenil debe estar necesariamente dirigida a promover “la participación” de la juventud en el desarrollo de lo que son las distintas esferas esenciales de la vida social (esto es, la política, la social, la económica y la cultural). En otras palabras, los poderes públicos deben crear los mecanismos de colaboración o de implicación de la juventud para que este colectivo pueda contribuir, junto con dichos poderes públicos, al efectivo desarrollo de dichas esferas, participando tanto en el

diseño y regulación de las políticas públicas dirigidas a tal fin como en las tareas de desarrollo y de gestión de tales políticas.

c) No cualquier mecanismo de participación de la juventud diseñado por los poderes públicos es admisible, dado que dicha “participación” se caracteriza al máximo nivel jurídico como “libre y eficaz”. En otros términos, la participación juvenil “libre” debe asegurarse a través de mecanismos que no estén controlados por los poderes públicos, sino que deben ser autónomos o independientes del sistema jerárquico gubernamental, que, en ningún caso, podría imponer instrucciones. El mecanismo de participación de los jóvenes diseñado por los poderes públicos también debe ser “eficaz”, esto es, no sólo tiene que ser independiente o autónomo con respecto al aparato administrativo, sino que sus opiniones no pueden consistir en un mero papel mojado, debiendo tenerse en cuenta tanto en el diseño y regulación de las políticas públicas que afecten a los jóvenes como en su gestión y desarrollo efectivo.

d) El art. 48 CE vincula a los poderes públicos por su propia redacción, pero en la medida en que dicho precepto contiene un principio rector de la política social y económica, entra en juego también el art. 53.3 CE.

Esta última norma constitucional hace que los principios rectores sean mandatos vinculantes de actuación de desarrollo permanente para todos los poderes públicos (ya sean de naturaleza estatal o ya autonómica) para la realización de las tareas de naturaleza pública que tienen encomendadas, si bien es cierto que dichos mandatos tienen naturaleza objetiva sin generar derechos subjetivos constitucionales para los ciudadanos. Y es que este último precepto impone tanto al legislador como a los distintos aplicadores del Derecho “el reconocimiento, el respeto y la protección” de los principios rectores (y, entre ellos, el de participación libre y eficaz de la juventud *ex art. 48 CE*), o, como dice el Tribunal Constitucional, estos principios, “al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en

términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 CE” (STC 14/1992, de 10 de febrero, FJ 11, por todas).

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

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

## 2. El desarrollo normativo del principio constitucional de participación juvenil.

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

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

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

“Un título competencial tan genérico e indeterminado como el señalado, que obviamente tiene relación con el art. 48 CE, según el cual ‘los Poderes Públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural’, habilita a la Generalidad para llevar a cabo actuaciones tendentes a ese objetivo, siempre que no invada otras competencias del Estado. Pero no puede considerarse un obstáculo para que el propio Estado persiga ese mismo objetivo constitucional, a lo que está también obligado, ejercitando sus propias competencias sectoriales, en la medida en que puedan ser utilizadas para la ‘promoción de la juventud’. En este sentido, es evidente que el Estado tiene algunos títulos competenciales -desde las relaciones internacionales a la legislación civil y laboral, desde los servicios educativos a los culturales o inclusive servicios sociales que

no fueran regionalizables, etc.- a través de los que puede desarrollar lo que podríamos definir como su política de promoción de la juventud” (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 13).

B) El desarrollo estatal del principio constitucional de participación juvenil: la creación del Consejo de la Juventud de España. Las diferencias de naturaleza jurídica, funciones y actividades entre este organismo de participación independiente, democrático y de autogobierno juvenil, y un organismo de naturaleza burocrática como el Instituto de la Juventud.

a) La caracterización del Consejo de la Juventud de España.

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

Esta norma fue publicada en el BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1983, bajo el epígrafe: “Ley 18/1983, de 16 de noviembre, de creación del Organismo autónomo Consejo de la Juventud de España”. Esta rúbrica fue corregida en dos ocasiones: una primera vez en el BOE núm. 12, de 14 de enero de 1984, pasando a tener la siguiente denominación: “Ley 18/1983, de 16 de noviembre, de creación del Consejo de la Juventud de España”; y una segunda, y definitiva, vez en el BOE núm. 21, de 25 de enero de 1984, que dejó la redacción definitiva de la rúbrica de esta norma como: “Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España”.

El art. 68 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, procedió a la adaptación del Consejo de la Juventud de España a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, vulgarmente conocida como LOFAGE. Este

precepto fue, a su vez, modificado por el art. 75 de Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

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

Partiendo de esta normativa, deben reseñarse, a los efectos de este informe, las siguientes notas relativas al régimen jurídico aplicable al CJE:

- La Ley 18/1983, que carece de exposición de motivos, crea el CJE con el declarado “fin esencial” de constituir “un cauce de libre adhesión para propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España” (art. 1.2). En otras palabras, esta Ley estatal está expresamente dictada para

cumplimentar el mandato establecido para el legislador estatal en el art. 48 CE, relativo a la promoción de “la participación libre y eficaz de la juventud” en los diversos aspectos de la vida social.

- El CJE (creado, como acabamos de subrayar, con la finalidad básica de cumplimentar a nivel estatal el citado mandato constitucional) se configura como una “entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” (art. 1.1). Este organismo público se crea con una declarada independencia funcional respecto a la Administración territorial matriz, esto es, la Administración General del Estado, que se deriva no sólo de la Ley 18/1983, sino también del art. 68 de la Ley 50/1998, y, por remisión de este último precepto, de la disposición adicional 10ª, apartado 2, de la LOFAGE. No obstante su declarada independencia funcional, y en tanto que organismo público creado por el Estado, se “relacionará” con su estructura o aparato institucional a través, originariamente, del Ministerio de Cultura (art. 1.3), y, en la actualidad, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por la vía de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (art. 2.7 del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura básica de este último departamento ministerial).

- Para lograr la finalidad esencial de “propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España” (art. 1.2 de la Ley 18/1983, en relación con el art. 48 CE), se atribuyen legalmente al organismo público dotado de independencia funcional, que es el CJE, el ejercicio de una pluralidad de funciones, que sirven para materializar el núcleo central de la finalidad participativa juvenil, connatural al Consejo, según la voz del legislador estatal padre de la Ley de 1983. Estas funciones, recogidas en el art. 2 de esta norma, son: 1) La colaboración con la Administración mediante la realización de estudios, emisión de informes y otras actividades relacionadas con la problemática e intereses juveniles que puedan serle solicitados o acuerde formular por su propia iniciativa; 2) La participación en los

Consejos u Organismos consultivos que la Administración del Estado establezca para el estudio de la problemática juvenil; 3) El fomento del asociacionismo juvenil, estimulando su creación y prestando el apoyo y la asistencia que le fuese requerida; 4) El impulso de la comunicación, la relación y el intercambio entre las organizaciones juveniles de los distintos Entes territoriales y, de modo especial, las relaciones con las Entidades interasociativas que tengan como fin la representación y participación de la juventud; 5) La representación de sus miembros en los Organismos internacionales para la juventud de carácter no gubernamental; y 6) La propuesta a los poderes públicos de la adopción de medidas relacionadas con el fin que le es propio.

- El CJE es un organismo público singular tanto en su composición como en su gobierno, dado que está compuesto por representantes del colectivo juvenil que se autodirigen de manera democrática e igualitaria, sin que quepa, como se decía con anterioridad, ningún poder de dirección externo, ya sea administrativo o ya gubernamental.

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

Este colectivo juvenil compuesto por representantes del movimiento asociativo juvenil de todo el Estado se autogobierna a través de una serie de órganos previstos en



la Ley del CJE de 1983, cuya composición y funcionamiento están regulados, además de en dicha Ley, en su reglamento de régimen interior.

Es cierto que en el CJE hay legalmente representantes de la Administración, pero dichos representantes carecen de todo poder decisorio. Y es que, por un lado, si bien la Ley de 1983 prevé la presencia en los diferentes órganos del Consejo de un representante del Ministerio de Cultura [hoy del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que es el departamento con el que en la actualidad “se relaciona” el CJE con la Administración estatal –art. 2.7 del ya citado Real Decreto 200/2012, en relación con el art. 1.3 de la Ley del CJE de 1983], dicho representante dispone de voz, pero carece de voto. Y si, por otro lado, se incorporasen al Consejo para la realización de sus tareas, siempre temporalmente y a iniciativa del propio CJE, representantes de diferentes áreas de la Administración, dicho personal estará dotado de voz, pero en ningún caso de voto (art. 9).

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

- La independencia funcional del CJE queda reforzada por las breves previsiones contenidas en su Ley de creación de 1983, relativas a la tramitación del presupuesto de este organismo: corresponde al propio organismo la elaboración de su anteproyecto de presupuesto, que, junto con la correspondiente memoria, se presentará a través del departamento ministerial mediante el que se relaciona con la Administración matriz para que se tramite conforme a la legislación presupuestaria estatal. En todo caso, este organismo público deberá rendir cuentas anualmente de la ejecución de su presupuesto conforme a dicha normativa presupuestaria.

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

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

La actividad efectiva de CJE se encuentra relacionada en los Informes de Gestión del Consejo (el último se corresponde con el período 2010/2012), que sólo recogen la labor formal del Consejo, pero que no pueden recoger, evidentemente, la inmensa actividad informal de negociación y de influencia (o, si se quiere, de lobby) que despliega el Consejo a través de sus miembros tanto ante las Administraciones

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

- En conclusión, el CJE es un organismo público, independiente frente a cualquier instrucción administrativa o gubernamental, conformado exclusivamente por jóvenes, que funciona de manera democrática, con la finalidad de asegurar la participación “libre y eficaz” de los jóvenes en el desarrollo de las distintas facetas que conforman la vida social: 1) consensuando en un órgano plural las ideas que deben regir las políticas ligadas a la juventud; 2) constituyendo un cauce de relación estructurado y permanente entre la juventud y los poderes públicos nacionales, mediante el cual los jóvenes pueden hacer llegar de manera ordenada sus opiniones acordadas previamente a los poderes públicos y éstos, a su vez, pueden hacer llegar su voz a la población juvenil; 3) conformando un mecanismo de contacto estable con los organismos de participación juvenil autonómicos, nacionales de otros Estados y supranacionales (europeos, iberoamericanos, africanos o, eventualmente, de cualquier otra parte del mundo), dotados de la misma naturaleza democrática e independiente; 4) difundiendo y defendiendo la posición juvenil previamente pactada ante las Administraciones públicas, pero también ante la propia sociedad civil; y 5) colaborando con los poderes públicos en la definición y en la puesta en práctica de las políticas públicas que están directa e indirectamente ligadas a la juventud.

b) La diferente posición institucional que ocupa el Instituto de la Juventud: su naturaleza burocrática y la ausencia del fenómeno participativo en su seno.

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

El organismo autónomo Instituto de la Juventud fue creado originariamente por el Real Decreto 1119/1977, de 20 de mayo, que lo integró en la Presidencia del Gobierno a través de la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte, con las finalidades de gestionar los servicios y establecimientos del Estado al servicio de la juventud y de realización de actividades y de estudios ligados a este colectivo social. Tras diversas vicisitudes normativas, el INJUVE está regulado en la actualidad por el Real Decreto 468/2005 de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto de este organismo autónomo, y que tiene como finalidad, según se indica en su exposición de motivos, la redefinición de “los fines del Instituto sobre la base de las presentes necesidades de la población joven para poder aplicar las políticas gubernamentales en la materia, fundamentadas éstas en los valores de solidaridad e igualdad”.

La naturaleza jurídica del INJUVE es la de organismo autónomo de los previstos en el art. 43.1 a) de la LOFAGE, estando dotado personalidad jurídica pública

diferenciada y plena capacidad jurídica y de obrar (art. 1, apartados 1 y 2, de su Estatuto).

Está dotado de “autonomía de gestión” (art. 1.2), si bien corresponde al departamento ministerial de adscripción “la dirección estratégica”, así como la evaluación y el control de los resultados de su actividad y los de su eficacia (art. 1.4). El Ministerio que en la actualidad dirige y supervisa el ajuste “al principio de instrumentalidad respecto de los fines y objetivos” encomendados al INJUVE como buen organismo público (art. 44.1 de la LOFAGE) es el de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (art. 2.7 del Real Decreto 200/2013, de 23 de enero).

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

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

las políticas del departamento ministerial de adscripción (y, en definitiva, gubernamentales) respecto de la juventud.

En aras a la correcta consecución de estos fines, el art. 3 de su Estatuto habilita al INJUVE para desarrollar, “en el marco de las competencias estatales” en materia de juventud, las funciones siguientes: 1) El desarrollo de la cooperación con las Administraciones públicas en materia de juventud; 2) El fomento de la comunicación, los intercambios y la movilidad de los jóvenes españoles en el ámbito nacional e internacional; 3) El análisis y la investigación de la realidad juvenil; 4) La promoción de la participación del Consejo de la Juventud de España y de los jóvenes en general en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud del Gobierno; 5) El fomento de la cooperación territorial en el desarrollo de las políticas de juventud; y 6) La prestación de cualesquiera otros servicios adecuados para el cumplimiento de sus fines específicos.

A la vista de estos fines y de estas funciones, sobre los textos normativos no pueden coincidir ni los fines ni las funciones del CJE y del INJUVE. Y es que, ciertamente, el CJE es un organismo de participación de los jóvenes, conformado sólo por jóvenes, que contribuyen desde su independencia funcional de manera determinante en la definición y ejecución de las políticas juveniles tanto en España como en Europa (a través del Foro Europeo de la Juventud, organismo dotado también de plena independencia funcional); el INJUVE no lo es, no es un organismo independiente, democrático y de autogestión o autogobierno juvenil, en la medida en que es un organismo sometido a la dirección del Gobierno, que es quien impone sus decisiones unilaterales en materia de juventud a través de su aparato funcional, pudiendo tener o no en cuenta la opinión del colectivo juvenil al que van dirigidas esas decisiones. A ello debe añadirse que, por mucho que el INJUVE pueda promover la participación juvenil, este organismo autónomo no es, en modo alguno, un órgano de participación juvenil, por lo que, por tanto, tiene vetado el acceso a los organismos internacionales de

participación juvenil, y, muy particularmente, al crucial Foro Europeo de la Juventud. En resumidas cuentas, eventualmente el CJE podría perseguir todos los fines y realizar todas las funciones que hoy tiene atribuidas el INJUVE, pero el INJUVE ni podría perseguir todos los fines ni realizar todas las funciones que en la actualidad tiene atribuidas y ejerce efectivamente el CJE. Y es que el INJUVE no puede ni perseguir los fines ni cumplimentar las funciones que conlleven las ideas de independencia funcional, autonomía, autogobierno y participación y representación juvenil, exigidas a nivel nacional por el art. 48 CE, pero también, y como veremos posteriormente, a nivel internacional por múltiples documentos de las diferentes Instituciones comunitarias europeas, del Consejo de Europa o de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales todas ellas de las que nuestro país está orgulloso de ser miembro de pleno derecho, habiendo tomado parte, en la medida en la que le corresponde, en la adopción de buena parte de dichos documentos que abogan por la existencia de Consejos Nacionales de la Juventud aderezados con dichos principios.

El poder absoluto de dirección del gobierno del Estado sobre el INJUVE (y, correlativamente, la absoluta falta de independencia funcional de esta entidad pública –frente a lo que sucede con el CJE–) puede observarse de manera meridianamente clara con una simple lectura de las normas reguladoras de la composición y del funcionamiento de los órganos rectores de este organismo público. Y es que en todos ellos está patente la impronta burocrática que caracteriza a este ente, por estar completamente dirigido por altos cargos del gobierno o de la administración, que o bien cooperan en la definición de las políticas del Gobierno –del que, incluso, forman parte– ligadas a la juventud, o bien porque son altos cargos que están sometidos a las decisiones jerárquicas dictadas por el Gobierno o por el Ministerio encargado en cada momento de la gestión de los asuntos juveniles.

En efecto, los órganos rectores del INJUVE son: 1) La Presidencia, que, según el Estatuto de este organismo, será ejercida por el titular del Ministerio de Trabajo y

Asuntos Sociales, que es a quien corresponde “la alta dirección” del ente y la presidencia de su Consejo Rector, así como “la aprobación de los planes generales de actividades del organismo” (art. 5 de su Estatuto). Debe recordarse, no obstante, que, como se ha señalado anteriormente, las competencias en materia de juventud corresponden en la actualidad al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, estando adscrito el INJUVE a este departamento a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (art. 2.7 del ya citado Real Decreto 200/2012). 2) El Consejo Rector, que se caracteriza por el Estatuto del organismo como “órgano colegiado de carácter ministerial”, y en el que participan tanto miembros del aparato burocrático (así el Pleno de este órgano será presidido por el titular del Ministerio de adscripción; el vicepresidente será el Director General del Instituto; y habrá hasta siete vocales más pertenecientes al propio organismo) como del CJE (que estará representado por su presidente, su vicepresidente, además de otros cuatro representantes). En todo caso, tanto en el Pleno del Consejo Rector como en su Comisión Permanente (presidida por el Director General del Instituto) la Administración cuenta con la mayoría de miembros (art. 6 de su Estatuto). 3) El Director General del Instituto de la Juventud, que “ejercerá su representación legal” y “asumirá las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades del organismo para el cumplimiento de sus fines”, es nombrado y separado de su cargo libremente mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de adscripción, pudiendo realizarse su nombramiento entre funcionarios de alto nivel, pero también entre personal no funcionario (art. 7 de su Estatuto, en relación con la disposición adicional 1ª del Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo).

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



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

### 3. Los desarrollos autonómicos del art. 48 de la Constitución: la regla general de emulación del modelo estatal y sus excepciones.

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

B) De manera consecuente con la asunción de competencias en materia de juventud, muchas Comunidades Autónomas han respetado el mandato constitucional *ex* art. 48 CE de promoción de la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo

de los distintos aspectos de la vida social en sus respectivos territorios. Con esta finalidad, y al lado del aparato burocrático encargado de gestionar las políticas autonómicas de juventud, se han creado numerosos Consejos de la Juventud autonómicos, muchos mediante leyes específicas de creación y de regulación del régimen jurídico de dichos organismos (esto sucede, a título de ejemplo, en Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, La Rioja o País Vasco), otros insertos en el marco de leyes genéricas de juventud (así, en Castilla y León, Valencia y Murcia) o, incluso, algún otro en leyes de acompañamiento a la ley autonómica de presupuestos (este es el caso del Consejo de la Juventud de Andalucía, creado por la Ley andaluza 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas). El único Consejo de la Juventud autonómico creado por una norma reglamentaria ha sido el navarro, que lo fue mediante el Decreto Foral 110/1986, de 18 de abril, si bien este organismo público se encuentra hoy parcialmente regulado también mediante una norma legal (en concreto, por la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud).

Aunque la configuración jurídica de estos Consejos de la Juventud autonómicos no es uniforme en todo el mapa autonómico, sí que es cierto que suelen responder a la figura de entidad de derecho público dotada de personalidad jurídica y de plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Estos organismos públicos, y esto es lo determinante a la hora de cumplimentar el mandato constitucional de “participación libre y eficaz de la juventud”, están pertrechados por las normas en las que son creados de “independencia funcional”, frente a la entidad matriz de la que dependen y con la que se relacionan a través de la correspondiente Consejería autonómica competente en materia de juventud. Una excepción a esta configuración generalizada de los Consejos de la Juventud autonómicos como entidades de derecho público dotada con personalidad jurídica e independencia funcional, la constituye el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia que se configura como “una corporación pública sectorial de base privada con personalidad jurídica propia y plena

capacidad para el cumplimiento de sus fines” (art. 46.1 de la Ley autonómica 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia), estando, eso sí, conformada por jóvenes y autogobernada por jóvenes a través de órganos con un funcionamiento democrático interno (arts. 48 y 49 de esta Ley 6/2007).

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

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

El Consejo Asesor y Consultivo de la Juventud de Galicia es, como la propia Ley gallega que lo crea dice, un simple órgano administrativo de participación, carente de toda función ejecutiva (pues es, meramente, consultivo), integrado dentro de la Consellería competente en materia de juventud, y no es, por tanto, una entidad de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, dotada de independencia funcional para la gestión de las políticas públicas ligadas a la juventud, como sucede con el CJE y con los Consejos de Juventud autonómicos (con la peculiaridad reseñada en el caso del Consejo de la Juventud de la Región de Murcia).

Dicho en términos más claros, si cabe, el Consejo Asesor y Consultivo de la Juventud de Galicia no cumple los requisitos mínimos esenciales que deben poseer los

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

### III. La participación juvenil en el ámbito de la Unión Europea y en las organizaciones internacionales de naturaleza gubernamental de las que España es parte contratante.

#### 1. Planteamiento general

El interés por la participación de la juventud ha estado presente en el funcionamiento cotidiano de las dos organizaciones internacionales fundamentales en la Europa de nuestro tiempo, esto es, en la Unión Europea, en primer y esencial término, y en el Consejo de Europa, en segundo término. Y así queda reflejado en múltiples documentos emanados por las instituciones rectoras de ambas organizaciones internacionales. Es cierto, además, y en todo caso, que esta misma preocupación

transciende al viejo continente para extenderse del campo internacional regional al global, estando también presente dicha preocupación, en efecto, a nivel universal en la Organización de las Naciones Unidas.

## 2. La regulación de la participación de la juventud en la Unión Europea.

### A) Planteamiento.

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

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

## B) Las determinaciones de la Comisión Europea.

La Comisión Europea se ha mostrado partidaria del impulso de la participación de los jóvenes en la toma de decisiones a nivel tanto europeo como de los diferentes Estados miembros de la Unión, participación ésta que se debería canalizar a través del Foro Europeo de la Juventud y de los distintos Consejos de la Juventud nacionales y regionales existentes en el ámbito territorial de esta organización internacional gubernamental. Destacamos algunas de las determinaciones que reflejan lo indicado:

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

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

públicos a nivel nacional, europeo e internacional, que puede crear ‘un déficit de ciudadanía’”, pues no en vano “ha aparecido una desconfianza con respecto a las estructuras institucionales. Los jóvenes participan menos que en el pasado en las estructuras tradicionales de la acción política y social (partidos y sindicatos) y su participación en las consultas democráticas es baja”.

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

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

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

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

### C) La posición del Consejo.

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

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

a’) La Resolución del Consejo y de los Ministros responsables de la Juventud reunidos en el seno del Consejo, de 8 de febrero de 1999, relativa a la participación de los jóvenes. En esta resolución se apela a la Comisión para que promueva “la



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

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

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

a’) La Resolución del Consejo de 25 de noviembre de 2003 en materia de objetivos comunes relativos a la participación y la información de los jóvenes. El Consejo insiste en este documento sobre la necesidad de impulsar la participación de los jóvenes de una manera muy particular “en la vida ciudadana” y “en el sistema de

democracia representativa”, remarcando que, con esta doble finalidad, resulta imprescindible: 1) “Fomentar el interés de los jóvenes por las estructuras participativas, tales como ONG, asociaciones, voluntariado y consejos locales de juventud, y apoyar las actividades de las ONG juveniles, respetando su independencia y su autonomía”; y 2) “Alentar y desarrollar, (...) a todos los niveles adecuados, un diálogo regular y estructurado entre los organismos políticos y los jóvenes y sus estructuras representativas (Consejos nacionales, regionales y locales de jóvenes, organizaciones juveniles, Foro Europeo de la Juventud, etc.).

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

c’) La Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la aplicación de los objetivos comunes de participación e información de los jóvenes a fin de promover su ciudadanía europea activa (año 2006). Se propugna en este documento la necesaria “participación de los jóvenes en la vida cívica”, siendo para ello imprescindible: 1) “Crear condiciones adecuadas para el funcionamiento de las organizaciones y grupos de acción juveniles, por ejemplo proporcionándoles apoyo económico y locales para sus actividades”; 2) “Alentar la creación de oportunidades de participación amplias e iguales para todos los jóvenes”; 3) “Fomentar que los jóvenes y sus organizaciones entablen cooperación a escala mundial”; y 4) “Fomentar un diálogo estructurado con los jóvenes sobre temas que les afecten, con la participación tanto de Consejos Nacionales de la Juventud como de jóvenes comprometidos en nuevas formas de ciudadanía activa, tales como redes y grupos de acción, mediante un proceso de consulta”.

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

#### D) Los criterios del Parlamento Europeo.

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

a) La Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión “Un nuevo impulso para la juventud europea” (año 2002), tras considerar “que es particularmente importante que los jóvenes participen en las decisiones que les afectan” y “que tal participación no debe tener un carácter meramente simbólico, sino ofrecer resultados perceptibles a los participantes”, concluye, en el ámbito de la participación, pidiendo, en la esfera nacional, por un lado, “a los Estados miembros que, en la aplicación del Libro Blanco, velen por garantizar la participación de los jóvenes y de las

organizaciones juveniles a escala nacional”; y destacando, en el ámbito comunitario, por otro, “el importante cometido de las organizaciones internacionales de la juventud, por ejemplo, las europeas, en particular, el Foro Europeo de la Juventud, como interlocutores de la sociedad civil para una participación continua de los jóvenes”.

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

Sobre estas premisas, la Decisión dispone que el objetivo general del programa de acción comunitario, que ella misma instaura en aras a la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud, consiste en el apoyo a las actividades de este tipo de organismos, que “serán las del programa de trabajo permanente de organismos que persigan un objetivo de interés general europeo en el ámbito de la juventud o un objetivo de la política de la Unión Europea en este ámbito”. Según el documento reseñado, estas actividades “deberán fundamentalmente contribuir –o tener capacidad para ello– a la participación activa de los ciudadanos jóvenes en la

vida pública y la sociedad y al desarrollo y aplicación de medidas de cooperación comunitaria en el ámbito de la juventud en sentido amplio”. Y en relación con el Foro Europeo de la Juventud, la Decisión indica que la cooperación con este organismo “persigue ese objetivo general, dado que este foro ejerce actividades de representación y coordinación de las organizaciones no gubernamentales de jóvenes y transmite información sobre la juventud a las instituciones europeas”.

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

#### E) La posición coincidente del Comité de las Regiones.

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

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

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

#### F) El respaldo explicitado por el Consejo Económico y Social Europeo.

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

### 3. La participación juvenil en el seno del Consejo de Europa.

#### A) En general.

El Consejo de Europa es la organización internacional donde el fomento de la participación juvenil ha alcanzado las cotas más elevadas hasta nuestros días, no sólo pronunciándose abierta y activamente en favor de un imprescindible fortalecimiento de los Consejos de Juventud en los distintos niveles territoriales (internacionales, nacionales, regionales), sino llegando, incluso, a establecer la participación directa de los representantes juveniles en el diseño de las políticas y de los programas de esta organización internacional, a través del sistema de “cogestión”.

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

En este proceso decisorio de “cogestión”, que deriva de la Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 12 de enero de 1971, participan -con anterioridad a que adopte la decisión definitiva el Comité de Ministros- los órganos siguientes: 1) El Comité Director Europeo de la Juventud, que, respondiendo a la vía de la cooperación intergubernamental, reúne a altos funcionarios en representación de los departamentos ministeriales competentes en materia juvenil en cada uno de los cuarenta y nueve Estados miembros del Convenio Europeo de Cultura, firmado en París el 19 de diciembre de 1954; 2) El Consejo Consultivo de la Juventud, que está conformado por una treintena de representantes de organismos de la juventud de naturaleza no

gubernamental; 3) El Consejo Mixto de la Juventud es un primer órgano de “cogestión”, que, reuniendo a todos los miembros del Comité Director Europeo de la Juventud y del Consejo Consultivo de la Juventud, propone los objetivos prioritarios, los medios y los desarrollos presupuestarios ligados a las políticas de juventud; y 4) El Comité de Programación para la Juventud es un segundo órgano de “cogestión”, que, compuesto de ocho miembros del Comité Director Europeo de la Juventud y otros ocho del Consejo Consultivo de la Juventud, está encargado de establecer, supervisar y evaluar los programas de los Centros Europeos de la Juventud y de los Fondos Europeos para la Juventud.

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

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

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



cuando sea necesario, el apoyo para participar e influir en las decisiones, y para tomar parte en acciones y actividades encaminadas a construir una sociedad mejor”.

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

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

Por otro lado, la referida a la participación institucional de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones y en los debates sobre las políticas públicas que les conciernen a nivel local y regional. Esta participación, según la Carta, “exige” que las autoridades locales y regionales establezcan “una estructura permanente, como un consejo, un parlamento o un foro de jóvenes”. Este tipo de estructuras proporciona un marco físico que permite a los jóvenes discutir libremente sobre sus preocupaciones y plantearse las a las autoridades y al conjunto de la sociedad, pudiendo incluir, entre otras, y en palabras de este documento, las funciones siguientes: 1) “proporcionar un foro que permita a los jóvenes expresarse libremente sobre sus preocupaciones relacionadas, entre otros aspectos, con las propuestas y políticas de las autoridades”; 2)

“brindar a los jóvenes la oportunidad de formular propuestas a las autoridades locales y regionales”; 3) “permitir a las autoridades consultar a los jóvenes sobre cuestiones específicas”; 4) “facilitar un foro donde puedan desarrollarse, supervisarse y evaluarse proyectos en que tomen parte los jóvenes”; 5) “ofrecer un foro que facilite la consulta con las organizaciones y asociaciones de jóvenes”; o 6) “facilitar la participación de los jóvenes en otros órganos consultivos de las autoridades locales y regionales”.

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

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

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

el buen funcionamiento de órganos democráticos de la juventud representativos de los jóvenes y de las organizaciones juveniles no gubernamentales en las esferas local, regional y nacional.

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

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

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

Este importante documento tiene su origen en la labor de un grupo de trabajo creado *ad-hoc* por el Comité Director Europeo de la Juventud, en el que participaron expertos gubernamentales en políticas de juventud, por un lado, y representantes de organizaciones no gubernamentales de la juventud miembros del Consejo Consultivo de

la Juventud del Consejo de Europa, por otro lado. En este trabajo preparatorio se tuvo en cuenta un estudio comparado realizado en el año 2003 sobre el funcionamiento de los Consejos Nacionales de la Juventud en Europa (superior ya en ese momento a la cuarentena), titulado “La situación de los Consejos Nacionales de la Juventud y de los órganos consultivos de la juventud en Europa”, y en el que destacan, entre otras muchas ideas, dos, extraídas de la exposición de motivos del proyecto de recomendación remitida por el Comité Director Europeo de la Juventud al Comité de Ministros del Consejo de Europa. A saber: 1) Resulta necesario “apoyar las actividades de los Consejos Nacionales de la Juventud y animar para la creación de estos Consejos en los países en los que todavía no existen”; y 2) Los Consejos Nacionales de la Juventud son los principales portavoces de los jóvenes “ante los gobiernos y la democracia representativa y parlamentaria. Su contribución esencial para la promoción de la vida asociativa y para el desarrollo de la sociedad civil no ofrece ninguna duda. Juegan, además, un importante papel en la educación y en la formación de los representantes de los jóvenes en materia de cooperación juvenil. Su mayor fuerza reside probablemente en su interacción profesional, regular, con los servicios de juventud. Participan en una multitud de instancias de cooperación y de cogestión, formuladas en su mayor parte sobre el modelo del sector de la juventud del Consejo de Europa, contribuyendo a la elaboración y a la aplicación de medidas de política de juventud. Son los vectores más eficaces de la política de juventud y de la participación de los jóvenes, así como de los valores del Consejo de Europa”.

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

garantizar este pluralismo”, el Comité de Ministros dirige a los gobiernos de los Estados miembros las siguientes recomendaciones:

1ª) La consideración, como núcleo duro de la política de juventud, de la necesidad de prestar ayuda a los jóvenes para que puedan convertirse en ciudadanos activos.

2ª) El reconocimiento de que “los Consejos Nacionales de la Juventud que existen hoy en numerosos países europeos pueden contribuir activamente, y así lo hacen efectivamente, al desarrollo de las políticas públicas de juventud”.

3ª) El apoyo al “desarrollo y al trabajo de los Consejos Nacionales de la Juventud respetando su naturaleza jurídica, considerándolos como colaboradores (*partners*) de las autoridades públicas en el desarrollo de las políticas de juventud y legitimando su papel en este contexto, teniendo en cuenta los principios básicos siguientes: la libertad de expresión de los Consejos Nacionales de la Juventud; la posibilidad de los Consejos Nacionales de la Juventud de formular opiniones y recomendaciones sobre cualquier cuestión que les concierna; el derecho de estos Consejos Nacionales de la Juventud de determinar sus propios métodos de organización y de trabajo; la posibilidad de los Consejos Nacionales de la Juventud de tener acceso a las informaciones relevantes que conciernan a cuestiones juveniles; [y] la importancia de la toma en consideración por las autoridades públicas de las recomendaciones de los Consejos Nacionales de la Juventud, y su aceptación por parte de las autoridades, debiendo éstas, en el caso de que decidiesen no seguir estas recomendaciones, explicar las razones de su decisión”.

4ª) La promoción, “en cooperación con los jóvenes y sus organizaciones, del proceso de creación de Consejos Nacionales de la Juventud en aquellos países donde no existen”.

5ª) La creación de “las condiciones necesarias para la ampliación de la participación de los jóvenes en la sociedad y para el desarrollo de la vida asociativa, con el fin de permitir a los Consejos Nacionales de la Juventud, en caso necesario, ser más representativos de los jóvenes, incluyendo a los jóvenes pertenecientes a toda clase de minorías y a diferentes formas de organizaciones juveniles”.

6ª) La promoción y el apoyo para “el desarrollo de la acción internacional de los Consejos Nacionales de la Juventud, así como para su cooperación europea, con el fin de reforzar, particularmente, su contribución a los objetivos y a las prioridades del Consejo de Europa en el ámbito de la juventud”.

7ª) La consideración de “la implicación de los Consejos Nacionales de la Juventud en la definición de los procedimientos y los mecanismos utilizados por las autoridades públicas para la consulta de los jóvenes”.

#### 4. El régimen de la participación de la juventud en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas.

El impulso de la participación activa de la juventud en el desarrollo de la vida social en la esfera internacional no se ha limitado al ámbito regional europeo, sino que se extiende a nivel general, impregnando los pronunciamientos de la Organización de las Naciones Unidas desde, al menos, el año 1985, en el que se celebró el Año Internacional de la Juventud. Concretamos los pronunciamientos adoptados por aquélla en relación al asunto que nos ocupa en los siguientes:

A) La Resolución de la Asamblea General sobre el Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo y Paz (año 1985), que recuerda “la importancia de la participación activa y directa de la juventud y de las organizaciones juveniles en las actividades organizadas en los planos local, regional e internacional en la esfera de la juventud”.

B) Es, en todo caso, más significativa en el claro posicionamiento de la ONU en el apoyo de la participación juvenil para el desarrollo de la vida pública a través de los Consejos Nacionales de la Juventud, invitando a todos los Estados a que mantengan e, incluso, incrementen su apoyo a este tipo de organismos juveniles, la Resolución de la Asamblea General sobre Políticas y programas relativos a la juventud: la juventud en la economía mundial - Fomento de la participación de los jóvenes en el desarrollo social y económico (año 2008). En este documento, la Asamblea General de la ONU insta a los Estados miembros al fomento de la participación juvenil de manera general, para pasar después a reconocer, de una manera mucho más específica, el papel de los Consejos de la Juventud de ámbito nacional.

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

En segundo lugar, y con respecto al papel de los Consejos Nacionales de la Juventud, esta Resolución “(R)econoce también que los Consejos Juveniles Nacionales o sus órganos equivalentes constituyen canales eficaces de cooperación e intercambio de información entre los jóvenes, los gobiernos de sus países y otras instancias encargadas de tomar decisiones y que los Consejos Juveniles robustos pueden brindar oportunidades para que más jóvenes participen en los procesos de toma de decisiones y en la configuración de la sociedad en la que viven, acoge con beneplácito a este respecto el apoyo político y financiero prestado por los Estados Miembros para la creación y el

desarrollo sostenido de dichos Consejos, e invita a todos los Estados a que mantengan e incrementen ese apoyo, cuando corresponda” (punto 21).

C) Resulta también paradigmático en la defensa del papel de los Consejos Nacionales de la Juventud el Informe del Secretario General de la ONU sobre el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes: progresos y limitaciones con respecto al bienestar de los jóvenes y a su papel en la sociedad civil (año 2008). Este Informe, que responde a una petición formulada por la Asamblea General de esta organización internacional, se centra en el análisis de los progresos realizados y de las limitaciones a las que se enfrentan los jóvenes con respecto a su papel en la sociedad civil y a su contribución a ella, así como a los progresos y dificultades a la hora de asegurar su bienestar desde la aprobación a mediados de la década de los noventa del pasado siglo del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. En este Informe se proponen también objetivos y metas para supervisar los progresos de los jóvenes en esos ámbitos, y, en particular, en la esfera de la “Participación plena y efectiva de los jóvenes en la vida de la sociedad y en la adopción de decisiones”, en la que se establece como “Objetivo 1”, el destinado a “Asegurar la participación plena y efectiva de los jóvenes en la vida de la sociedad y en los procesos de adopción de decisiones”, y, dentro de él, se fijan dos metas: 1) La “Meta 1:1”, con el horizonte del año 2015, y que consiste en “proporcionar oportunidades formales para que los jóvenes, a través de sus organizaciones, contribuyan a todo el proceso de adopción de decisiones a nivel local, municipal y nacional”; y 2) La “Meta 1:2”, que propugna asegurar “que para 2015 se reconozca públicamente el valor de la contribución al desarrollo de los Consejos Nacionales de la Juventud en los niveles superiores del gobierno y cuando no existan, facilitar el establecimiento de los Consejos Nacionales de la Juventud para 2015”.



## 5. Una conclusión inicial.

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

Señalaremos seguidamente algunas de las consecuencias concretas que, desde esta perspectiva, produciría la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España que incorpora el Informe CORA, y que desde luego, atendiendo a los antecedentes que nos han sido facilitados, no han sido manejadas, en modo alguno, por el referido Informe, y que presentan una relevancia, jurídica y política, sumamente destacables. Por ello no es preciso, ni siquiera en términos generales, detener nuestro análisis en este momento acerca ni de los mecanismos que dotan de efectividad a los pronunciamientos alcanzados en cada una de las organizaciones a las que nos hemos

referido (sin duda de muy diferente alcance en cada caso) ni de los instrumentos que podrían posibilitar medidas concretas que doten de eficacia a sus determinaciones, además de las que derivan de la propia significación de la condición de socio o miembro en cada una de las organizaciones en cuestión que obliga, en términos generales y de buena fe, al cumplimiento de aquéllas, precisamente porque en algunos casos la consecuencia efectiva deriva de forma inmediata de las propias previsiones directamente aplicables, como sucede, de forma singularizada, en el ámbito del Foro Europeo de la Juventud.

#### IV. La participación del Consejo de la Juventud de España en el Foro Europeo de la Juventud y las consecuencias de su proyectada supresión.

##### 1. Planteamiento general.

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

La gran paradoja que se plantea hoy en día en las relaciones entre el CJE y el Foro Europeo de la Juventud consiste en que la propuesta de supresión del CJE formulada en el Informe CORA dejará, en caso de materializarse, sin representación al conjunto del Estado español en el Foro Europeo, representación que quedará en manos

de un Consejo de la Juventud de una parte del territorio hispano: el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya.

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

No es sólo, no obstante, esta pérdida de influencia de nuestro país en las políticas europeas de juventud la que está en juego, sino que resulta chocante que, en un momento en el que se está promocionando la Marca España (y parece que decididamente) desde el Ejecutivo estatal, se acabe con uno de los mejores referentes de la “fama” y del “prestigio” de España a nivel internacional, como es la representación de su sector juvenil en los foros internacionales, sobre todo cuando el asociacionismo juvenil español goza de un extraordinario predicamento y de una enorme capacidad de influencia entre sus homólogos europeos. Si, como se ha dicho en alguna ocasión, el estado saludable del tejido asociativo juvenil de un país, y de su capacidad de participación en el desarrollo de los diferentes aspectos de la vida social, constituye una manifestación esencial de la cualidad y de la calidad democrática de un país, la desaparición (de derecho o de hecho) del CJE supondrá un duro golpe para la calidad y la cualidad democrática española, y también lo será, indefectible e ineludiblemente, para

la visión que se tenga del estado actual de la democracia española por uno de los sectores fundamentales de la sociedad europea, como es el juvenil, y, sin duda, de las propias organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales que, de una manera u otra trabajan, para el fortalecimiento de la participación juvenil en el desarrollo de la vida social, y donde esta participación, y a diferencia de lo que se pretende en España, cada vez es más importante en el diseño de las políticas ligadas directa e indirectamente a la juventud y en su ejecución.

## 2. El Foro Europeo de la Juventud y la participación española en su seno.

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

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

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

C) La misión del Foro Europeo de la Juventud ha consistido desde su creación en el reforzamiento de la capacidad de acción de los jóvenes del viejo continente para que puedan participar de una manera activa y real en la construcción de Europa y en el desarrollo de las sociedades en las que viven, así como en la mejora de las condiciones de vida de los jóvenes en tanto que ciudadanos europeos de hoy. En este contexto, esta plataforma internacional defiende los intereses de todos los jóvenes europeos, a través de la representación de sus miembros ante las instituciones europeas e internacionales generales, así como ante los agentes sociales y ante los representantes de la sociedad civil, en los ámbitos que afectan a la juventud.

D) Los objetivos del Foro, según el art. 2 de sus vigentes Estatutos de 2010, consisten en “la organización de estudios, investigaciones, debates, seminarios, reuniones, publicaciones, informaciones o acciones que tengan como propósito la defensa de los intereses de la juventud en Europa”. En todo caso, y “sin perjuicio del

carácter científico y pedagógico de su objetivo, el Foro promoverá la defensa de los intereses de sus miembros ante el Consejo de Europa, la Unión Europea y otros agentes políticos, y apoyará, promoverá y coordinará el trabajo de sus miembros”.

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

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

a) Está compuesto por dos tipos de miembros: los Consejos Nacionales de la Juventud, que responden a una “idea territorial”, y las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, que responden a una concepción de naturaleza más bien “ideológica”.

Los Consejos Nacionales de la Juventud miembros de Foro son, a día de hoy, unos cuarenta, representando a Estados europeos firmantes del Convenio Cultural Europeo del Consejo de Europa de 1954. Esto es, hay, por un lado, Consejos de Estados miembros de la Unión Europea, estando prácticamente representados en la actualidad todos estos Estados a través del correspondiente Consejo Nacional, puesto que los

Estados que carecían de una estructura juvenil participativa independiente, representativa, democrática, abierta y autogestionada por los jóvenes, como era el caso de Polonia y de Bulgaria, la han creado recientemente. Por otro lado, son también miembros del Foro los Consejos Nacionales de la Juventud de Estados externos a la Unión Europea, pero que sí están presentes en el Consejo de Europa, tales como: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Islandia, Moldavia, Noruega, Rusia o Suiza.

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

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

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

b) Los criterios generales que deben cumplimentar los Consejos Nacionales de la Juventud y las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud para poder ser miembros del Foro Europeo de la Juventud son los siguientes: 1) “Aceptar y trabajar para el objetivo (*purpose*) del Foro”; 2) “Ser una organización no gubernamental y sin ánimo de lucro”; 3) “Tener fines y estructuras democráticas, así como aceptar los principios de la Convención Europea de Derechos Humanos”; 4) “Reconocer plenamente los Estatutos del Foro”; 5) “Trabajar con los jóvenes y disponer de un órgano de toma de decisiones controlado por jóvenes”; y 6) “No estar sujeto en sus decisiones a la dirección de cualquier autoridad externa”.

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



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

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

Las “implicaciones políticas” del principio de independencia de los Consejos Nacionales de la Juventud, según el Foro Europeo, pueden resumirse así: 1) La apelación a “todos los gobiernos europeos para que respeten la independencia de los

Consejos Nacionales de la Juventud y estructuras representativas similares” de acuerdo con la forma de entender este principio expresada por el Foro en el documento adoptado por su Consejo de Miembros en noviembre de 2001, que ahora se reseña; 2) “Los gobiernos deberían, además, consultar a sus respectivos Consejos Nacionales de la Juventud en el caso de transición (modificación) de la (una) ley relativa a la juventud para asegurar la continuidad de la independencia”; 3) “El Foro Europeo de la Juventud da la bienvenida calurosa a la cooperación entre los gobiernos y los Consejos Nacionales de la Juventud, creyendo que resulta esencial para el desarrollo y la implementación de una efectiva política de juventud”; 4) En todo caso, “si un Consejo Nacional de la Juventud no es completamente independiente” (de acuerdo con los términos en los que se define este principio por el Foro Europeo), la citada “cooperación se considerará como una laguna para la validez democrática y, por lo tanto, un riesgo de defectuosa representación de las opiniones e intereses de la juventud”; y 5) “El Foro anima a la inclusión de los jóvenes y de las organizaciones juveniles no gubernamentales representativas en comités gubernamentales y en otros órganos consultivos, así como la consulta activa con tales estructuras en materias relativas a un más avanzado desarrollo de la política de juventud”, pero este apoyo, no obstante, “no debería comprometer el papel privilegiado que debería darse a los Consejos Nacionales de la Juventud de naturaleza representativa, democrática e independiente”. Y es que estos Consejos “son las más importantes y más legítimas estructuras representativas de las opiniones de los jóvenes”.

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

Además de los criterios generales de pertenencia al Foro Europeo, sus Estatutos establecen unos criterios específicos para poder integrarse dentro de cada una de estas

categorías, teniendo en cuenta que los mismos varían en función de que nos encontremos ante Consejos Nacionales de la Juventud u Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud. Los miembros de pleno derecho deben satisfacer, además, naturalmente, de los generales que se acaban de indicar, los siguientes criterios específicos: en el caso de los Consejos Nacionales de la Juventud: 1) “Ser el órgano nacional de coordinación de las organizaciones no gubernamentales de juventud de un Estado europeo”; y 2) “Estar abierto a todos e incluir a la mayoría de las organizaciones y movimientos juveniles democráticos en el nivel nacional de dicho Estado”. Y en el supuesto de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, éstas deben: bien “contar con al menos 5000 miembros jóvenes en diez Estados europeos, y bajo ninguna circunstancia tener menos de 300 miembros jóvenes en ninguno de esos diez Estados”; o bien “contar con una recomendación motivada (*motivated recommendation*) de la Secretaría General y de la Junta de Administración o del Órgano Consultivo para las Solicitudes de Admisión, que asesora a dicha Junta sobre las solicitudes de adhesión de nuevos miembros”.

Los miembros candidatos tienen que reunir, además de los generales que se han señalado anteriormente, los siguientes criterios específicos: en el caso de los Consejos Nacionales de la Juventud: 1) “Ser el órgano nacional de coordinación de las organizaciones no gubernamentales de juventud de un Estado europeo”; y 2) “Estar abierto a todos e incluir a la mayoría de las organizaciones y movimientos juveniles democráticos en el nivel nacional de dicho Estado”. En el supuesto de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, éstas deben: bien “contar con al menos 5000 miembros jóvenes en diez Estados europeos, y bajo ninguna circunstancia tener menos de 300 miembros jóvenes en ninguno de esos diez Estados”; o bien “contar con una recomendación justificada (*justified recommendation*) de la Secretaría General y de la Junta de Administración o del Órgano Consultivo para las Solicitudes de Admisión, que asesora a dicha Junta sobre las solicitudes de adhesión de nuevos miembros”.

Los miembros observadores deben cumplimentar, además de los generales que se han señalado anteriormente, los siguientes criterios específicos: en el caso de los Consejos Nacionales de la Juventud: 1) “Ser el órgano nacional de coordinación de las organizaciones no gubernamentales de juventud de un Estado europeo”; y 2) “Estar abierto a todas las organizaciones juveniles democráticas en el nivel nacional”. En el supuesto de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, éstas deben: bien “contar con al menos 3000 miembros jóvenes en seis Estados europeos, y bajo ninguna circunstancia tener menos de 100 miembros jóvenes en ninguno de esos seis Estados”; o bien “contar con una recomendación justificada (*justified recommendation*) de la Secretaría General y de la Junta de Administración o del Órgano Consultivo para las Solicitudes de Admisión, que asesora a dicha Junta sobre las solicitudes de adhesión de nuevos miembros”.

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

expresar su postura ante la Asamblea General y ante el Consejo de Miembros; y 2) El derecho a presentar candidatos a todas las estructuras de trabajo no permanentes del Foro.

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

d) Aunque los miembros del Foro adquieren su estatus de pertenencia por un período de tiempo ilimitado, sin embargo, el fin de la pertenencia al Foro, la suspensión de derechos o la revisión del estatus de uno de sus miembros podrá ser acordada por el órgano competente del Foro cuando dicho miembro no cumpla con los criterios necesarios para pertenecer al mismo o no cumpla con sus obligaciones estatutarias, teniendo las decisiones tomadas a este respecto un efecto inmediato. En el supuesto de que se expulse a un miembro del Foro, dicho exmiembro sólo podrá volver a pertenecer al Foro una vez completado el largo y complejo procedimiento establecido a tal efecto en sus Estatutos, debiendo, en todo caso, cumplir con todos los criterios generales y específicos para poder ser miembro del Foro, y siendo, de lo contrario, rechazada la candidatura de manera radical y absoluta.

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

El Foro está dirigido por los siguientes órganos estatutarios: 1) La Asamblea General, que es el máximo órgano decisorio del organismo, estando compuesto por representantes de todos los miembros. La Asamblea General está conformada por dos grupos (uno, constituido por los Consejos Nacionales de la Juventud; y otro, constituido por las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud), que tienen el mismo número de votos. Entre las funciones de este órgano están la adopción de la guía política y el plan de trabajo del Foro, la aceptación de nuevos miembros o la elección del Presidente del Foro, de los dos Vicepresidentes y de los otros ocho miembros restantes de la Junta de Administración; 2) El Consejo de Miembros está compuesto por un delegado de cada miembro, que cuenta entre sus funciones con la relativa a la definición de las políticas y la dirección del Foro en el marco de la guía establecida por la Asamblea General. Este órgano está conformado (al igual que la Asamblea General) por dos grupos con el mismo número de votos; 3) La Junta de Administración (*Board*) está compuesta por once miembros con un mandato de dos años (con posibilidad de una reelección por igual período), nombrados por los miembros de pleno derecho con derecho a voto, y que son: un Presidente, nombrado entre los miembros representantes tanto de los Consejos Nacionales de la Juventud como de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud; dos Vicepresidentes, nombrados cada uno en representación de uno de los dos citados grupos; y ocho vocales, cuatro en representación de un grupo y otros cuatro en representación del otro. Entre sus funciones se encuentran: la definición de la estrategia general del Foro de acuerdo con su misión organizacional, el desarrollo del plan de trabajo y de la guía política acordados por la Asamblea General y las políticas determinadas por el Consejo de Miembros, el aseguramiento de la representación externa, o el mantenimiento del contacto con y entre los miembros del Foro; 4) La Comisión de Control Financiero; 5) La Secretaría General; y 6) El Órgano Consultivo para las Solicitudes de Admisión.

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

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

La explicación de esta peculiaridad en la composición del Foro Europeo de la Juventud, donde rige la regla general de que cada Estado europeo está representado por un único Consejo de la Juventud, es en el caso español, sin duda ninguna, de naturaleza histórica. El Consejo de la Juventud catalán fue creado en el año 1979, esto es, unos años antes de que viese la luz el CJE a mediados de la década de los ochenta del pasado siglo. Desde su nacimiento tuvo importantes relaciones con las dos plataformas que, en cuanto precedentes del actual Foro Europeo de la Juventud, agrupaban a los Consejos Nacionales de la Juventud de los Estados miembros de las entonces Comunidades Europeas, esto es, el Consejo Europeo de Consejos Nacionales de la Juventud y el Foro de la Juventud de las Comunidades Europeas. Estas relaciones fructificaron con su incorporación como miembro de pleno derecho de ambas organizaciones, espacio que compartía (con ciertas especificidades) con el Consejo de la Juventud de España, que desde su creación se había incorporado a ambas organizaciones, así como al Buró Europeo de Coordinación de Organizaciones Internacionales No Gubernamentales de Juventud, en un proceso prácticamente paralelo a la integración de España en las entonces Comunidades Europeas, que, como es sabido, se hizo efectiva el 1 de enero de 1986.

Esta situación estuvo en la base de que en el momento de sustitución de las citadas organizaciones internacionales de juventud en el año 1996 por el Foro Europeo de la Juventud se aceptase, con la aquiescencia del CJE, la integración del Consejo de la

Juventud catalán en la nueva organización juvenil europea. Esta circunstancia fue posible jurídicamente porque en los Estatutos del Foro se estableció, junto a la regla general de que cada Estado europeo debería estar representado por un único Consejo Nacional de la Juventud, la posibilidad de que hubiese más de uno de estos Consejos representando a un Estado cuando existiesen razones culturales, políticas o históricas que así lo aconsejasen y fuese acordado por la Asamblea General con una mayoría de dos tercios de los votos.

En todo caso, la aceptación del Consejo de la Juventud catalán como miembro de pleno derecho del Foro no conlleva aparejado el reconocimiento de los mismos derechos que los de los restantes Consejos Nacionales de la Juventud miembros de pleno derecho, incluido el CJE. En efecto, estos últimos tienen todos los derechos reconocidos estatutariamente para esta categoría de miembros, esto es, el derecho de voto, el derecho a estar presentes y a hablar en la Asamblea General y en el Consejo de Miembros, y el derecho a presentar candidatos para todos los órganos estatutarios y estructuras de trabajo del Foro, así como para las estructuras externas y delegaciones del mismo (art. 3.3.A de los Estatutos). Por el contrario, los derechos son más limitados para el caso del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, que no tiene reconocido el derecho de voto ni en la Asamblea General ni en el Consejo de Miembros, pero sí el resto de los derechos, es decir, el derecho de voto en los grupos de trabajo, el derecho a estar presentes y a hablar en la Asamblea General y en el Consejo de Miembros, y el derecho a presentar candidatos para todos los órganos estatutarios y estructuras de trabajo del Foro, así como para las estructuras externas y delegaciones del mismo.

La actual falta de reconocimiento del derecho de voto del Consejo de la Juventud catalán es acorde con las vigentes Normas de Procedimiento del Foro aprobadas en noviembre de 2010, que, en lo que aquí interesa, establecen que: “Cuando existan varios Consejos Nacionales de la Juventud de un mismo país, los diferentes Consejos Nacionales de ese país sólo tendrán un voto, que pertenecerá al Consejo



Nacional de la Juventud que represente a la Parte Contratante del Convenio Cultural [del Consejo de Europa de 1954]” (Regla A.2.2). La eventual salida del CJE dejaría el espacio libre para que el Consejo catalán adquiriese todos los derechos estatutarios correspondientes a un miembro de pleno derecho del Foro (incluyendo el derecho de voto en la Asamblea General y en el Consejo de Miembros), al cumplirse en un sentido estricto la regla de que cada Estado estará representado por un Consejo.

### 3. Las graves consecuencias de la desaparición del Consejo de la Juventud de España sobre la participación juvenil de nuestro país en Europa.

Las consecuencias de la desaparición del CJE o la de su transformación en una entidad carente de personalidad jurídica, independencia funcional, autonomía, representatividad juvenil y capacidad de autogestión por los jóvenes, no son una mera hipótesis que pueda derivarse de la lectura de los Estatutos del Foro Europeo de la Juventud, sino que han sido expresadas bien a las claras por una voz más que autorizada, la de su Secretario General (Giuseppe Porcaro), a través de una carta fechada en Bruselas el pasado 27 de junio de 2013, esto es, inmediatamente después de haberse hechas públicas las conclusiones del Informe CORA propugnando expresamente la desaparición del CJE.

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

En segundo lugar, Giuseppe Porcaro destaca el importantísimo papel desempeñado por el CJE en la defensa de los intereses y de los derechos de los jóvenes, en particular de los españoles, en Europa. Subraya, en este sentido, que el CJE “ha

desarrollado un papel crucial en la promoción de la voz de la juventud española en Europa y en el mundo, ha estado en la vanguardia de la defensa de los derechos juveniles y la igualdad, ha impulsado y alimentado un importante nexo de unión entre las personas jóvenes de Europa y Latinoamérica, y ha contribuido a ‘empoderar’ a millones de jóvenes en su desarrollo como personas autónomas así como en su ciudadanía activa”. Tras estas reflexiones, la conclusión a la que llega el Secretario General del Foro es meridianamente clara: la privación al CJE por parte del gobierno español “de su legítimo papel para continuar desarrollando esta misión supondría para España un retroceso de más de 40 años en el trabajo en materia de juventud en Europa”.

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

Y, en cuarto lugar, destaca la Carta de G. Porcaro que, si “el CJE dejara de existir en su actual forma jurídica, la entidad perdería automáticamente su estatus como miembro del Foro Europeo (según el artículo 3.6.6). Así, para volver a conseguir una condición de miembro de pleno derecho, la nueva organización tendría que iniciar un proceso complejo de solicitud, esto es, solicitar la adhesión como candidata, el mantenimiento de su calidad de candidato durante un mínimo de dos años y, finalmente, solicitar la adhesión plena. Este período conllevaría un período mínimo de tres años en completarse”.

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

a) España tendría el dudosísimo honor de ser el único Estado de la Unión Europea, y el único importante del Consejo de Europa, que carecería de un Consejo Nacional de la Juventud que represente a todos los jóvenes españoles dentro de nuestro país y ante las organizaciones internacionales de la juventud, y, muy en particular, ante el Foro Europeo de la Juventud, al no respetar los principios mínimos que sobre la naturaleza jurídica y el funcionamiento de este tipo de Consejos vienen exigidos por los Estatutos del Foro, y que, recordemos, en palabras del actual Secretario General de esta organización internacional, son, al menos, los siguientes: “independencia, dirección llevada a cabo por jóvenes y organización no gubernamental”.

b) Es cierto que de materializarse las previsiones del Informe CORA, el Foro Europeo de la Juventud contaría con un miembro español de pleno derecho, con la plenitud de derechos correspondientes a esta categoría de miembros, el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, que, realmente, no pretende representar a toda la juventud del Estado, sino tan sólo a una parte del mismo. En otras palabras, el

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

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

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

De todas las organizaciones internacionales de juventud reseñadas destaca muy significativamente una, en lo que aquí interesa, por su relación privilegiada con el

Consejo de la Juventud de España. Nos referimos, claro está, al Espacio Iberoamericano de la Juventud. Esta organización juvenil internacional de carácter no gubernamental y carente de fines de lucro está conformada por Consejos Nacionales de la Juventud de diversos Estados iberoamericanos, así como por redes, plataformas y organizaciones juveniles que trabajan en este área geográfica y cultural, con la misión de “promover la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo social, educativo, económico, cultural y político de sus comunidades, países y en último término de la Comunidad Iberoamericana de Naciones”.

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

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

En este sentido, la Declaración de San Salvador, suscrita en esta ciudad el 31 de octubre de 2008 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintidós países miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, con ocasión de la XVIII Cumbre Iberoamericana, acordó: “Promover una mayor participación política y democrática de la juventud mediante el apoyo a las organizaciones, asociaciones y redes juveniles de Iberoamérica y al recientemente creado Espacio Iberoamericano de la Juventud,

teniendo en cuenta su plena autonomía”. Este apoyo institucional explícito al nuevo foro internacional juvenil fue reiterado pocos meses más tarde en la XIV Conferencia Iberoamericana de Ministros y Responsables de Juventud, reunida en Santiago de Chile, en enero 2009, y en cuya Declaración Final consta el siguiente acuerdo: “Saludar y apoyar al Espacio Iberoamericano de Juventud (EIJ) como instancia de interlocución y diálogo con la sociedad civil joven de la Región”.

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

VI. La propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España incurre en arbitrariedad (9.3 CE); la finalidad realmente perseguida carece del exigible respaldo constitucional y adolece de nulidad por inconstitucionalidad.

#### 1. Planteamiento general.

El Tribunal Constitucional ha declarado que se incurre en arbitrariedad, entre otras muchas formulaciones, no sólo cuando no existen razones, o razones objetivas o admisibles en Derecho, sino también cuando se está en presencia del “capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales” (STC 4 de julio de 1991), de una contradicción (de la norma en el propio

sistema en que se integra, o de la regulación con la propia institución que se pretende regular, por citar los supuestos de las SsTC de 23 de marzo de 1988 y 29 de julio de 1986, respectivamente), y de forma específicamente relevante a nuestros efectos cuando los medios empleados no se compadecen con los fines que se dicen perseguir (STC de 11 de junio de 1987) o cuando esa falta de proporción o adecuación “implica un sacrificio excesivo o innecesario de derechos que la Constitución garantiza” (así, en las SsTC de 23 de mayo de 1985, 11 de junio de 1987, 29 de noviembre de 1988 y 22 de abril de 1993).

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

Si, como es generalmente aceptado (la referencia al riguroso trabajo de T. R. Fernández Rodríguez, “De la arbitrariedad del Legislador. Una crítica a la jurisprudencia constitucional”; Madrid, 1998) las decisiones que adoptan los poderes públicos, y en particular el Legislador, deben fundarse en razones, objetivas y admisibles en Derecho, resulta imprescindible, para determinar la validez constitucional de la citada propuesta, determinar tanto las razones (no sólo formales, sino reales) que se han empleado como la adecuación de las mismas a la finalidad o resultado perseguido.

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

## 2. La fundamentación invocada para adoptar la medida que se emplea en el Informe CORA.

### a) Planteamiento.

El informe que rindió la Comisión designada para analizar la reforma de la Administración propuso, como ya se ha anticipado, la supresión del Consejo, de forma que previsiblemente se iniciará la tramitación del correspondiente procedimiento legislativo tendente a modificar o a derogar la vigente Ley reguladora del citado Consejo. Como ya hemos anticipado, es imprescindible constitucionalmente que la decisión, incluida en una norma con rango de ley, encuentre la adecuada motivación o justificación. Como el esfuerzo realizado por la Comisión para elaborar el Informe refleja todos los análisis, razones y argumentaciones empleados para fundar la propuesta realizada, y es previsible que el material allí incorporado sea el que se emplee en el



procedimiento legislativo citado, parece razonable analizarlo, para valorar, conforme a los cánones constitucionales, si constituye una fundamentación objetiva y adecuada de la medida o si, por el contrario, la misma carece de la exigible justificación, que pudiese determinar que la medida propuesta incurriese en arbitrariedad, proscrita constitucionalmente. Describimos seguidamente, en consecuencia, los motivos y consideraciones que contiene el Informe en lo que afecta a la medida objeto del presente Dictamen, para ulteriormente efectuar el análisis y valoración de los mismos.

b) Las consideraciones recogidas en el resumen ejecutivo del Informe.

Siguiendo un método de presentación de los trabajos generalmente empleado en los sistemas anglosajones, el Informe CORA se inicia anticipando al lector una suerte de “resumen ejecutivo” en el que se condensan los principales extremos del contenido del trabajo.

Comienza anticipando las premisas que determinaron la creación de la Comisión (como se refleja en la página 11, una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas modernas, transparentes y ágiles; necesita un sector público libre de solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios; volcado al servicio de ciudadanos y empresas, y equiparable a los sistemas más eficaces de nuestro entorno) y reflejando el planteamiento del que partió la Comisión (la CORA ha situado la materia “Racionalización de la Administración institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado” “como uno de los ejes fundamentales de la reforma”), detallando (pp. 16-17) los desarrollos de tal eje fundamental: por un lado, se propone la aprobación de una nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, “para dotar de la máxima claridad y coherencia al marco normativo que regula la organización del sector público en España”, y “con el fin de disponer de un texto completo y codificado de la organización administrativa”. Se enfatiza que la nueva regulación debe contemplar la necesidad de condicionar la creación de cualquier nuevo

organismo o entidad pública a la justificación estricta de las razones que lo motivan, en la que se valore la existencia de posibles duplicidades, y los medios humanos, materiales y financieros de que va a disponer para desempeñar la función, lo que será evaluado periódicamente, de forma que, en caso de no subsistir las razones o los recursos que fundamentaron la constitución de la entidad, se procederá a su extinción. Por otro lado, se especifica que la Comisión ha analizado todos los entes y organismos públicos existentes en la Administración General del Estado, “valorando si se cumplen los criterios que deberían justificar su existencia individualizada de entidades dotadas de personalidad jurídica propia y por lo tanto dotadas de autonomía para la realización de la actividad que tienen encomendadas”.

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

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

No obstante, existen propuestas de diferente contenido; así, se contempla “organismo autónomo que asume las funciones y medios de un Centro directivo

adscrito hasta el momento a la organización ministerial. Instituto de la Mujer, que asume las funciones de la Dirección General de Igualdad de Oportunidades”. Por otro lado, “Fundación que se convertiría en organismo público para hacer efectiva la participación e integración de los medios disponibles que las CCAA tienen en la misma materia: Fundación Agencia Nacional de la Calidad y la Acreditación (ANECA)”.

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

“El conjunto de todas las medidas descritas en los apartados anteriores representan la reforma estructural de las Administraciones Públicas abordada por el Gobierno de la Nación desde el inicio de la legislatura, y supondrá que, acumuladamente, en los cuatro años de gobierno, el sector público habrá dejado de gastar 37.620 millones de euros. Al final de este periodo, con la total implantación de las reformas, las Administraciones estarán ahorrando 17.534 millones de euros anuales con respecto a lo gastado en 2011.

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

Es preciso tener en cuenta que, para algunas de las medidas estructurales más relevantes, consideradas tanto en este informe como en aquellas que han sido ya puestas

en marcha o están en vías de aprobación, no ha podido determinarse a priori su impacto económico, por lo que estos valores deben tomarse como extraordinariamente prudentes.

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

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

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

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

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

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

No obstante lo indicado, otro de los ejes fundamentales en torno a los que se construye tanto la finalidad como el fundamento de las propuestas que se afrontan se basan en criterios económicos, como refleja expresamente el informe, que parte de describir las medidas de reforma de la Administración previamente adoptadas por el

Gobierno, cuya justificación inicial deriva igualmente de la disciplina presupuestaria y del ajuste de gastos e ingresos en todos los niveles de la Administración. Sentado lo cual en el informe se explica (página 57) que las medidas de racionalización administrativa, supresión de organismos y estructuras, eliminación de duplicidades y mejora de la gestión de medios y servicios que en él se contemplan comporta unos ahorros acumulados totales de 6.440 millones de euros en los tres años de su implantación para las Administraciones Públicas, a los que se sumarían los generados por las medidas ya cuantificadas en materia de empleo público. Y, cuando se produzca la total efectividad de las reformas, unos ahorros para ciudadanos y empresas de 16.295 millones de euros.

d) El método de trabajo empleado.

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

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

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

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

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

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

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



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

Por lo que se refiere a la segunda faceta, esto es, la referida al procedimiento de supervisión y evaluación de las estructuras existentes y de la actividad administrativa desarrollada, el Informe especifica que la misma “supondría una evaluación permanente, que conocería y valoraría la continuidad de un organismo, la actividad efectivamente realizada, su coste económico y sus efectos y rentabilidad social, ya que el actual control de eficacia a cargo del Ministerio debe ser completado con una fiscalización periódica y externa que compruebe la subsistencia de las condiciones que justificaron la creación del organismo. Esta verificación podría hacerse efectiva trienal o quinquenalmente y tendría como efecto incluso la posible propuesta de disolución”.

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

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

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

Es preciso subrayar inicialmente que, a los efectos del Informe, se considera al Consejo de la Juventud de España como uno de los “entes participativos” (en sus propios términos: “**Entes participativos.** En este caso nos encontramos con entes que requieren de una participación social intensa para que su actividad sea eficaz. Sus relaciones jurídico-administrativas se dirigen a grupos sociales especiales o con algún tipo de cualificación. Serían los casos del Consejo Económico y Social (CES), FOGASA, MUFACE, o el Consejo de la Juventud”). Se trata de una constatación relevante, precisamente porque refleja una de las características que singularizan al Consejo, y de la que habría sido preciso extraer las consecuencias necesarias para realizar la evaluación que propuso el propio Informe, aunque realmente en su análisis se prescindió, totalmente, de aquélla.

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

Dicho lo cual, como criterio general, se especifican los criterios de evaluación o enjuiciamiento de cada uno de los entes objeto de análisis. En primer lugar, se atiende a la “creación de organismos y relaciones de tutela ministerial y control político”. Se indica para ello que “la característica básica de los entes con personalidad jurídica propia es la autonomía organizativa y de gestión y, por lo tanto su autonomía respecto del Departamento ministerial de tutela o con el que se relaciona por razón de su actividad. Pero esta autonomía es la otra cara de su adscripción a la que alude el artículo 44.1. de la LOFAGE cuando recuerda que «los *organismos públicos se ajustarán al principio de instrumentalidad respecto de los fines y objetivos que tengan específicamente asignados*». Además, es de especial importancia evitar que esta forma de gestión pueda dar lugar a duplicidad de actividades entre el ente autónomo y los centros directivos del Departamento tutelar. En consecuencia, es esencial valorar el

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

El argumento se completa con una referencia añadida: “una buena prueba de la dualidad autonomía-tutela y de la dificultad para resolverla satisfactoriamente aparece en el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, que reconoce a las «entidades de *Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas*» capacidad «*para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines*». Sin embargo, en el artículo 20 impide que estas entidades puedan ejercer esta posibilidad respecto a la «*actividad de la Administración de la que dependen*»; aunque es cierto que exceptúa de esta prohibición a las «*entidades que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración*». Finalmente, el Informe recoge una excepción a lo que viene indicando: “en este apartado ha de recordarse la existencia de una llamativa excepción, ya que junto a los entes y organismos adscritos y vinculados funcional y jerárquicamente con los diferentes Ministerios, existen organismos independientes, sobre los que no recae ninguna relación jerárquica con un Ministerio, limitando su relación con uno u otro a su encaje funcional o al simple papel de intermediación en sus relaciones con el Gobierno. Este sería el caso del Consejo Económico y Social, de la Agencia Española de Protección de Datos, del Consejo de Seguridad Nuclear o de los

organismos reguladores. El principal efecto de esta independencia es una mayor autonomía para la elaboración de sus presupuestos, que se integran en los del Estado sin que el correspondiente Ministerio tenga especiales atribuciones en su tramitación, y una plena autonomía en la selección de su personal”.

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

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

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

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

Con todo ello, la formulación de la concreta propuesta de supresión es clara: La Subcomisión de Administración Institucional ha analizado todos los entes y organismos públicos existentes, valorando los criterios que se han expuesto en los apartados anteriores y que deberían justificar la existencia individualizada de entidades dotadas de personalidad jurídica propia y, por lo tanto, dotadas de autonomía para la realización de la actividad que tienen encomendadas. Como resultado de este análisis, además de las propuestas de reordenación que figuran en los apartados anteriores, se formulan en el Informe diferentes propuestas; la primera de ellas es la que afecta al objeto del presente Dictamen: “Organismos autónomos que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial correspondiente, que asume las funciones que tienen atribuidos:

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

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

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

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

El resultado concreto de dichas fichas podría haber resultado relevante para el análisis que nos ocupa. No ha sido posible conocer su contenido completo (a salvo de la información que suministró el propio Consejo de la Juventud, que se nos ha facilitado por el Presidente) a pesar de haber sido solicitado, conforme a las exigencias que derivan no sólo del principio de transparencia (al que alude reiteradamente el Informe, aunque no se hayan extraído las consecuencias debidas en el caso) sino también del derecho que asiste a cualquier interesado a conocer el contenido íntegro de los expedientes o procedimientos que afecten a sus derechos o intereses legítimos, como sucede en el caso planteado. A pesar de haberlo solicitado expresamente, no se le ha remitido la información que solicitó el Presidente del Consejo, que estaba vinculada con las concretas fichas que debieron cumplimentarse. No obstante, en la contestación remitida por la Directora del Gabinete de la Vicepresidencia del Gobierno a su solicitud pueden encontrarse algunos elementos de juicio de interés, para el análisis propuesto: en la carta fechada el 30 de julio de 2013, al margen de los propios juicios de valor (el informe, se indica, “es consecuencia de un trabajo riguroso y detallado realizado por la citada Comisión”), se ha puesto de manifiesto, por un lado, que la regulación vigente del Consejo “cuenta con más de treinta años”, de donde se extrae como conclusión “el carácter excepcional de esta regulación”, valoración que se justificaría por un lado en que “no tuvo en cuenta las competencias que, con posterioridad, han ido asumiendo las Comunidades Autónomas”; por otro lado, en que “su configuración jurídica no encaja adecuadamente en la tipología de organismos públicos” contenida en la LOFAGE de

1997, “ya que su Ley reguladora lo configura como un organismo público a pesar de que de hecho se trata de un órgano de naturaleza asociativa y participativa”. Dicho lo cual, añade que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad “considera necesaria la reorganización de las funciones del Consejo de la Juventud”, señalando ahora que en virtud de “la existencia del Instituto de la Juventud, como organismo autónomo que gestiona la política juvenil”, y añadiendo que aquello no supone “en sí mismo la desaparición de las actividades administrativas que se llevan a cabo en la actualidad”.

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

### 3. Las insuficiencias y errores del Informe con respecto al Consejo de la Juventud de España.

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

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



mantenimiento de órganos carentes de competencias propias, de exaltación de la ineficacia o a la ineficiencia o del respaldo a fenómenos de sobrecoste por la prestación de servicios públicos. Nada por ello que objetar a los principios descritos en términos abstractos. Pero lo que se suscita en el presente Dictamen nada tiene que ver con crítica alguna a aquéllos principios, que sin duda compartimos en el sentido indicado. Se trata, bien por el contrario, de analizar un concreto supuesto de hecho y de aplicar precisamente al caso concreto los principios generales en los que se basa el análisis que delimita el propio Informe. Es la prueba del nueve de la relevancia y eficacia práctica del planteamiento general efectuado, en el que debe basarse cualquiera de las propuestas que se alcancen; también, de aplicar el control constitucional de la proscripción de la arbitrariedad de los poderes públicos, incluido el legislativo.

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

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

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

perseguida con la propuesta es distinta de la que se explicita, supuesto en el que podría constatarse la existencia de una suerte de desviación de poder.

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

Si bien se mira, en el Informe no existe análisis de ningún tipo sobre el primero de los aspectos indicados en el caso concreto del Consejo: no se ha sostenido que exista duplicidad alguna de funciones con ningún otro órgano (ya hemos visto anteriormente cómo la posible pretensión de atribuir al Instituto de la Juventud las funciones que corresponden al Consejo de la Juventud no resulta fundada, y además produciría consecuencias graves para los intereses generales y para el protagonismo del Estado en las relaciones internacionales) ni que las funciones que le correspondan no se encuentren justificadas o no sean adecuadas a finalidades dignas de protección o tutela públicas (más bien, todo lo contrario, en la medida en que, como ya se ha indicado, el Informe subraya la naturaleza de ente participativo que corresponde al Consejo). Por lo que se refiere al segundo grupo de razones generales, las de carácter presupuestario, el Informe dedica al Consejo de la Juventud únicamente dos referencias (una, respecto a la inexistencia de control preventivo; otra, a que cuenta con un número de trabajadores que cuantifica en 65), sin que aparezca ni siquiera alusión alguna en ninguno de los demás aspectos objeto de análisis y evaluación en términos generales y aplicados con respecto a otros entes.

La conclusión que debe extraerse, desde esta perspectiva, es clara: la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España, en los términos que resultan del Informe CORA, no se encuentra fundada o basada en una aplicación exhaustiva o completa de todos los criterios que el propio Informe considera precisos para ello, ya que, en términos de complitud, ha prescindido de una buena parte de ellos con motivo de analizar el mantenimiento o no del Consejo de la Juventud. Desde las exigencias que derivan de los principios de coherencia y congruencia, y en definitiva de la necesidad de que las decisiones públicas cuenten con la adecuada justificación que excluya la arbitrariedad, esta insuficiencia es realmente relevante para valorar la corrección jurídica de la propuesta: si se fijan unos criterios generales es exigible que se apliquen y que se apliquen íntegramente a cada uno de los supuestos; hacer excepciones singulares a la aplicación de una regla general constituye, en el ámbito general de actuación de las Administraciones Públicas, una causa de invalidez de los actos administrativos, precisamente porque la legislación prohíbe la denominada inderogabilidad singular de las disposiciones administrativas de carácter general (cfr. art. 52 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). En nuestro caso, se desprende del Informe que no se han aplicado todos los criterios generales preestablecidos al caso concreto, del Consejo de la Juventud. Nótese que en este análisis no nos detenemos en si los criterios o su aplicación son o no correctos, erróneos o inadecuados; únicamente se pone de manifiesto que no se han aplicado al caso todos los criterios fijados. O, al menos, no consta en el Informe que se hayan aplicado (ya se ha hecho notar que el Presidente del Consejo no ha tenido acceso a las fichas que debieron haberse rellenado en los términos fijados como método de trabajo). Lo que pone de manifiesto, en conclusión, que la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud no resulta fundada o justificada, atendiendo a los criterios establecidos con carácter general en el propio Informe.

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

El primero de ellos atiende a la concurrencia o no de razones objetivas que justifiquen la existencia del ente y a la existencia o no de duplicidades con otros entes. En el Informe no existe la menor objeción ni crítica a la conveniencia o necesidad de la existencia y actuación de un ente de participación juvenil. Ciertamente, por el contrario, el Informe subraya la naturaleza de ente participativo que corresponde al Consejo. Que, sin duda alguna, constituye el elemento característico y determinante de su naturaleza y significación social y jurídica, que hunde sus raíces, según constató en su momento el Legislador, en el mandato constitucional, subrayado por la normativa comunitaria europea e internacional a la que ya hemos aludido con anterioridad, conforme al cual “los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural” (art. 48 de la Constitución), en una previsión coherente con lo establecido en el art. 9.2 del texto constitucional. El Legislador estableció, hace ya años, que el cauce de participación institucional se instrumentaría mediante el Consejo de la Juventud de España, que durante algunas décadas ha cumplido con esta función. No sólo el Informe CORA no ha objetado nada al respecto, sino que difícilmente podría haberlo hecho sin ensayar, justificadamente, bien la insuficiencia o inidoneidad del Consejo para ello, bien la conveniencia de su sustitución por otro medio o instrumento más adecuado, lo que ni ha hecho ni ha intentado. Por lo tanto, es claro que el primero de los requisitos que, en su enumeración abstracta o de carácter general, efectúa el Informe CORA para evaluar si un ente puede o no crearse, o en u caso suprimirse (el de la existencia de causas que justifiquen su existencia o mantenimiento) arroja en nuestro caso una clara consecuencia, cual es la de no existir objeciones ni dudas sobre la justificación de la existencia y mantenimiento del Consejo de la Juventud de España.

La segunda consideración que sienta como criterio general de valoración el Informe CORA es el que atiende a la existencia o no de duplicidades, de forma que si las mismas existen entre dos entes, será claro que uno de ellos deberá ser suprimido. De nuevo, el Informe no emplea justificación ni referencia alguna al respecto en el caso del

Consejo de la Juventud de España, de forma que la propuesta de supresión no refleje, en modo alguno, la concurrencia de tal requisito exigido con carácter general.

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

Por lo que se refiere al plano de análisis económico que propugna el Informe, varias son las consideraciones que resulta preciso efectuar. En primer lugar, el Informe incorpora una consideración respecto a que el Consejo no soporta el régimen común, a otros entes, de fiscalización previa; sin perjuicio de señalar que el régimen de control económico-financiero que corresponde al Consejo es justamente el que fijó el Legislador, la observación formulada con respecto al Consejo no aparece en el catálogo o listado general preestablecido para efectuar la evaluación de cada ente, ni además añade de forma determinante ningún desvalor a la existencia de un ente jurídico-público. En segundo lugar, el Informe señala que el Consejo cuenta con 65 trabajadores

a su servicio, consideración que podría resultar de utilidad a la hora de evaluar la cuantía del coste del ente en cuestión. Tal vez lo más relevante en este aspecto es que, según nos indica el Presidente del Consejo, el dato empleado no es correcto o exacto; según resulta de la vigente RPT, el número de empleados o personal dependiente o integrado en el Consejo es, formalmente, de trece trabajadores; aunque en la realidad de las cosas, a la fecha, el personal que efectivamente presta sus servicios en la actualidad en el Consejo es de once.

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

D) Es posible alcanzar una conclusión concreta de cuanto se ha venido razonando hasta ahora: la propuesta de supresión del Consejo que incluye el Informe

CORA carece de la exigible, razonable y adecuada fundamentación o justificación, objetiva y admisible en Derecho, que respete las propias determinaciones de carácter general que se establecen en el propio Informe como criterio de análisis o evaluación de los distintos entes evaluados.

4. Las inconsistencias e incoherencias de los argumentos incorporados a la carta remitida por la Directora del Gabinete de la Vicepresidenta del Gobierno.

Hemos puesto de manifiesto con anterioridad cómo no se ha comunicado al Presidente del Consejo las fichas que, conforme a la metodología acordada por la Subcomisión correspondiente en los términos del Informe, deberían incorporar los criterios o las razones invocadas por el Departamento ministerial, y posiblemente por el Instituto de la Juventud, que habrían permitido alcanzar el resultado propuesto de suprimir el Consejo. No obstante, la Directora del Gabinete de la Vicepresidenta del Gobierno ha reflejado, en una carta enviada a aquél y fechada el 30 de julio de 2013, las consideraciones que, sobre la fundamentación de la propuesta, entiende que han sido manejadas por la Comisión. Obviamente, aunque no se trata de una interpretación auténtica, sus valoraciones presentan una relevancia inequívoca para conocer los criterios realmente manejados desde el Gobierno para fundamentar la supresión del Consejo de la Juventud de España que, se encuentren o no en los antecedentes del Informe CORA, sin duda serán los que se mantengan para justificar, en el proyecto de norma con rango de ley, la aludida supresión. Por ello conviene detener el análisis en los mismos, para determinar si son correctos o ajustados a las exigencias de nuestro Ordenamiento o si, como ya se ha anticipado, incurren en alguna suerte de insuficiencia que determine su invalidez.

La primera consideración que emplea al respecto atiende a la longevidad de la Ley reguladora; viene a sostenerse que contar con “más de treinta años” determina su “carácter excepcional”, valoración ciertamente insólita que vendría a sostenerse en dos

consideraciones, del mismo orden o naturaleza (se indica que ese carácter excepcional derivaría de no haber tenido en cuenta acontecimientos futuros: en un caso, las competencias que posteriormente asumieron las Comunidades Autónomas; en otro, la tipología de organismos públicos que incorporó, en 1997, la LOFAGE). Es claro, en nuestro criterio, que, en sí misma considerada, la antigüedad de una norma jurídica no determina necesariamente ni su obsolescencia ni menos aún su carácter “excepcional”. No son pocas las normas jurídicas vigentes en nuestro Ordenamiento Jurídico que pueden presumir de longevidad (es obvio por otro lado que muchas de nuestras instituciones jurídico-públicas cuentan con añeja raigambre), sin que el paso del tiempo obligue necesariamente, como si contasen con una especie de fecha de caducidad, a su modificación o derogación. Es evidente que la modificación de las circunstancias sociales, económicas o de otra naturaleza, los avances o los cambios ideológicos determinan la modificación de las regulaciones; pero no puede sostenerse que el mero transcurso del tiempo determine, como una causa objetiva y de aplicación automática, la necesidad de modificar las leyes.

Es igualmente obvio que no resulta acertado técnicamente calificar como de excepcional una regulación por su antigüedad, ya que (puede verse al respecto V. Álvarez García, “El concepto de necesidad en Derecho Público”, Madrid 1996) la legislación de excepción constituye uno de los aspectos problemáticos del Derecho Público que trata de ordenar las posibilidades del Poder de establecer regulaciones con motivo de circunstancias extraordinarias o excepcionales, que rompen el funcionamiento ordinario de las instituciones y de las técnicas jurídicas previstas para los supuestos de normalidad constitucional. Nada que ver, por tanto, con la antigüedad de las normas. Pero sin duda más relevante aún es la consideración crítica sobre la Ley que regula el Consejo de la Juventud basada en que no tuvo en cuenta los acontecimientos futuros (la asunción de competencia por las Comunidades Autónomas, la regulación de la LOFAGE en 1997); consideración que, de admitirse, sería



demoledora para la actividad legislativa ordinaria, desvalorizada de forma abstracta y general por carecer de dotes de adivinación o predicción del futuro.

Las modificaciones producidas con posterioridad a una regulación, cuando la afectan, deben producir una reforma de la misma, que obviamente se enderece a adecuar su contenido a las nuevas circunstancias. Pero esto no es lo que sucede en el caso que nos ocupa, ya que la propuesta de supresión del Consejo de la Juventud no es la consecuencia de un pretendido reajuste de su regulación para adecuarla a las competencias autonómicas en la materia (nótese que, muy por el contrario, en la carta que nos ocupa se argumenta, casi de visú y sin justificación, que se pretendería una reorganización del citado Consejo atendiendo a que el Instituto de la Juventud, “que gestiona la política juvenil”, esto es, con desconexión clara con respecto a las cuestiones que podrían derivar del ámbito competencial autonómico en la materia). Igualmente, la invocada modificación de la sistemática en torno a la cual se estructuran los entes públicos en la LOFAGE de 1997 no justifica, en modo alguno, la propuesta de supresión del Consejo (debe hacerse notar que si la invocada inadecuación fuese relevante, la Ley debería haber adoptado la consecuencia correspondiente en sus disposiciones de aplicación, eventualmente en la derogatoria) sino la adecuación de su régimen jurídico, en su caso (la Disposición Transitoria Tercera de la LOFAGE estableció que debería producirse la adaptación en un plazo máximo de dos años, que transcurrió hace prácticamente catorce años); lo que es muy distinto, como fácilmente se comprende, a la justificación de la supresión de un ente con base en señalar que la tipología de entes públicos varió en la regulación general hace años.

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

La segunda y última que en aquélla se desliza es la que parece sugerir la existencia de un cierto solapamiento o duplicidad entre las funciones del Consejo con las que corresponden al Instituto de la Juventud (cuya regulación arranca del año 1977, como ya se ha señalado, de forma que cuando el legislador reguló el Consejo de la Juventud conocía de su existencia y funciones). Aunque no se ha afirmado, ni menos aún se ha justificado, tampoco puede convenirse en que exista tal pretendida duplicidad, tanto por razones que atañen al ámbito competencial en sí mismo considerado, como por las que se refieren a la naturaleza jurídica de cada uno de ellos, como se ha razonado con detalle precedentemente.

5. La ausencia de fundamentación objetiva y razonable de la propuesta determina que la misma deba calificarse, en conclusión, como técnicamente arbitraria. Las consecuencias aplicables.

El análisis de los razonamientos que emplea el Informe CORA para la supresión de entes, en lo que afecta al Consejo de la Juventud de España, pone de manifiesto la ausencia de justificación, adecuada y suficiente, también en términos de complitud y coherencia, para la propuesta de supresión de dicho ente. Ni existen razones que cuestionen su adecuación y conveniencia, ni la existencia de duplicidades con otros; no consta ni siquiera la cuantía real del ahorro pretendido con la propuesta, y ni siquiera los datos de hecho que maneja el informe (el número de trabajadores) es correcto. La ausencia de fundamento, o de fundamento razonable, identifica la existencia del vicio de arbitrariedad, según ha explicado desde hace tiempo la jurisprudencia constitucional. Es el que aqueja a la propuesta que nos ocupa, por las razones indicadas. Si aquélla se incluyese en una norma con rango de ley, empleando las mismas razones que lucen en el Informe CORA, deberá convenirse en que la ley en cuestión resultaría inconstitucional por vulneración del principio citado, recogido en el artículo 9.3 de la Constitución.

VII. Una consideración final sobre los medios de reacción frente a la norma con rango de ley que, en su caso, incorpore la propuesta del Informe CORA para la supresión del Consejo de la Juventud de España: la posibilidad de impugnar ante la Jurisdicción contencioso administrativa los actos de aplicación, pretendiendo el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional frente a la norma en cuestión.

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

2. Es conocido que las normas con rango de ley postconstitucionales sólo son controlables por el Tribunal Constitucional por medio de algunos de los procedimientos que diseña su Ley Orgánica. El recurso de inconstitucionalidad sólo puede ser planteado por alguno de los grupos o sujetos que especifica la Constitución, entre los que manifiestamente no se encuentran ni los ciudadanos ni en nuestro caso el Consejo de la Juventud de España. Pero ello no significa que no exista en su disponibilidad ninguna acción para defender su posición jurídica.

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

Frente a cualquiera de dichos actos el Consejo podrá interponer recurso contencioso administrativo ante aquella Jurisdicción, cuya competencia comprenden todos los actos administrativos sujetos a Derecho Administrativo.

Es claro que en esta hipótesis la finalidad del recurso contencioso administrativo no podría ser discutir la validez jurídica del acto administrativo que se impugna, porque precisamente está dando cumplimiento a lo que ha declarado la Ley. De forma que lo que necesariamente debe suscitarse es la determinación de la validez constitucional de la Ley, a cuyo efecto debe plantearse en el recurso contencioso administrativo que el órgano judicial plantee la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Concurrirían, en nuestro criterio, los requisitos exigibles al efecto, ya que de la cuestionada constitucionalidad de la regulación legal, aplicada por los actos que fuesen impugnados, dependería el fallo del recurso contencioso administrativo, de conformidad con lo establecido en los artículos 35 LOTC y 5 LOPJ, y que deberá plantearse, de forma motivada, una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, con los requisitos previstos en el artículo 35.2 LOTC, previa audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal.

No existe objeción, admisible constitucionalmente, para que se plantease en el seno del contencioso administrativo la cuestión de inconstitucionalidad. De su relevancia para la resolución del proceso no existe la menor duda. No se trata, como es obvio, de plantear un recurso cuya única finalidad sea la de cuestionar la constitucionalidad de una ley, sino que objetivamente se impugnarán unos actos administrativos que afectan de forma directa e inmediata al Consejo, cuyo correcto y efectivo control jurisdiccional precisa necesariamente, por lo que hemos razonado precedentemente, del control de constitucionalidad de la norma legal que estuvieran aplicando. En otro caso, si el órgano judicial no tiene competencia para controlar la

validez de los actos impugnados porque aplican una ley, y no plantea la cuestión, produce indefectiblemente una suerte de indefensión lesiva al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), contrariando las reglas constitucionales que marca con intensidad el artículo 106 de la Constitución. Pero, además, afectaría indebidamente a la garantía que incorpora el artículo 6.1 del CEDH (de cuya relevancia en el orden interno da cuenta el artículo 10.2 de la Constitución) en su acepción de principio de igualdad de armas, en la medida en que, cuando se está en presencia de una ley que afecta directamente a un círculo restringido de personas (la cita y la doctrina que se invoca procede de la Sentencia TEDH de 23 de junio de 1993, asunto Ruiz Mateos) es obligado facilitar el control por el órgano constitucional correspondiente, incorporando un instrumento procesal específico que posibilite a los destinatarios concretos de la norma cuestionada la intervención directa ante aquél (por ello se modificó la redacción del artículo 37 LOTC).

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

Tribunal de Justicia, la necesidad de servirse de un proceso para obtener la razón no debe perjudicar a quien tiene la razón.

La Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, contempla el régimen de las medidas cautelares en dicho orden jurisdiccional; el punto de referencia se sitúa en la pérdida de la efectividad de la sentencia, como criterio para resolver en cada caso las pretensiones de medidas cautelares. Bien es cierto que, además de ello, es preciso que el órgano judicial analice los intereses (públicos y de terceros) concurrentes en el supuesto de hecho; en algunos casos, bien que habitualmente con un carácter restrictivo, se maneja el criterio del *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho de la pretensión principal.

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

#### VIII. Conclusiones.

Primera.- La supresión proyectada del Consejo de la Juventud de España determinará el incumplimiento por parte del Reino de España de las previsiones y determinaciones de las instancias supranacionales e internacionales de las que forma parte, en los términos que han quedado detallados en el cuerpo de este Dictamen. Además, y de forma singularizada, determinará que la representación del Estado español en el Foro Europeo de la Juventud, que hasta ahora asumía el Consejo, desaparezca y se entregue directamente, o sea asumida, por el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, por las razones expuestas en el cuerpo de este Dictamen.

Segunda.- La supresión del Consejo de la Juventud de España constituye una decisión, en los términos en que viene formulada en el Informe CORA, carente de la exigible fundamentación, objetiva y razonable, que permiten calificarla como técnicamente arbitraria, tanto por la desconexión existente entre los criterios generales de evaluación fijados en el propio Informe y su aplicación al caso concreto, como en atención a la valoración que merece el análisis de cada uno de los criterios o argumentos de evaluación aplicables al Consejo de la Juventud, con el pormenor que ha quedado detallado en el cuerpo de este Dictamen.

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

Tal es nuestro Dictamen que damos, sin perjuicio de cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho, en Madrid a 30 de agosto de 2.013.

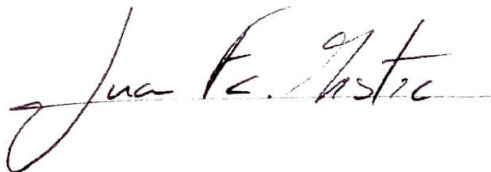
Dr. Juan Francisco Mestre Delgado  
Catedrático de Derecho Administrativo

Dr. Vicente Alvarez García  
Catedrático de Derecho Administrativo

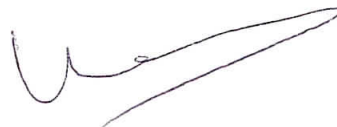
Segunda.- La supresión del Consejo de la Juventud de España constituye una decisión, en los términos en que viene formulada en el Informe CORA, carente de la exigible fundamentación, objetiva y razonable, que permiten calificarla como técnicamente arbitraria, tanto por la desconexión existente entre los criterios generales de evaluación fijados en el propio Informe y su aplicación al caso concreto, como en atención a la valoración que merece el análisis de cada uno de los criterios o argumentos de evaluación aplicables al Consejo de la Juventud, con el pormenor que ha quedado detallado en el cuerpo de este Dictamen.

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

Tal es nuestro Dictamen que damos, sin perjuicio de cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho, en Madrid a 30 de agosto de 2.013.



Dr. Juan Francisco Mestre Delgado  
Catedrático de Derecho Administrativo



Dr. Vicente Alvarez García  
Catedrático de Derecho Administrativo