

I.1. DERECHO ADMINISTRATIVO

LA ORDENACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL

Por el Dr. VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura

Resumen

Este trabajo pretende, en el actual contexto de inmenso desapego de la sociedad civil por la cosa pública, examinar las bases jurídicas existentes tanto a nivel nacional como en la esfera internacional para garantizar la participación de un colectivo social tan importante como el juvenil en el desarrollo político, social, económico y cultural. Se analiza, en concreto, el anclaje constitucional de esta cuestión en España a través del art. 48 C.E., así como el desarrollo histórico de este precepto con la creación del Consejo de la Juventud de España en 1983, cuya naturaleza jurídica ha pasado de ser pública para transformarse en una verdadera asociación sectorial de base privada. Se estudian, asimismo, las principales organizaciones internacionales gubernamentales (en particular, la Unión Europea y el Consejo de Europa) y no gubernamentales (sobre todo, el Consejo Europeo de la Juventud), que constituyen obligado referente para la ordenación de los cauces jurídicos de la participación juvenil en nuestro país.

Abstract

In the current context with complete disregard for the public issue by the civil society, this paper analyses the national and international legal basis in order to guarantee the youthful participation in the political, social, economical and cultural development. In particular, we focus on the Spanish question through the examination of article 48 of Spanish Constitution. On this article the Spanish Youth Council was created in 1983 as a public institution, although his legal nature has become private association this year. Additionally, we examine the main governmental organizations (that is, European Union and Council of Europe) and non-governmental organizations (especially, the European Youth Forum) in the meaning that they are a compulsory reference to understand the legal course about youth participation in our country.

SUMARIO

- I. LA SOCIEDAD CIVIL ANTE LA CRISIS INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL. LA BÚSQUEDA DE UN ANTÍDOTO FRENTE AL DESAPEGO SOCIAL POR LA COSA PÚBLICA
- II. LAS BASES JURÍDICAS DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL EN LA GESTIÓN DE LA COSA PÚBLICA EN ESPAÑA. LA TRADICIONAL DISTINCIÓN ENTRE LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS DE LA JUVENTUD Y LA GESTIÓN BUROCRÁTICA DE LOS ASUNTOS JUVENILES MEDIANTE LOS INSTITUTOS DE LA JUVENTUD
- III. PARTICIPACIÓN JUVENIL Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
- IV. LA TRANSFORMACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA DISEÑADA POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

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

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

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

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

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

- A) El primer ámbito institucional consciente de esta necesidad de facilitar un mínimo entendimiento, al menos, de la sociedad civil con los poderes

públicos ha sido la Administración del Estado, que recientemente ha aprobado la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Esta norma regula la participación ciudadana en su vertiente de conocimiento o de acceso a la información de las instituciones públicas y de sus gestores, vertiente que es básica para el control ciudadano del funcionamiento de la cosa pública. No hace lo propio, ciertamente, con la participación activa de la sociedad civil en la regulación y gestión de las políticas públicas. En otras palabras, se permite a la sociedad civil conocer y, en última instancia, controlar y censurar el funcionamiento de lo público, pero no se habilitan en esta Ley los cauces de colaboración activa para que la misma pueda ser copartícipe, junto con los poderes públicos, en la regulación y en la gestión de la vida pública.

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

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

Se entiende por «gobierno abierto» aquel sistema «que es capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos con el fin de

escuchar lo que dicen y solicitan; que toma sus decisiones centrándose en las necesidades y preferencias de éstos; que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones; que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente; que se somete a criterios de calidad y de mejora continua; y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos a los que ha de servir» [art. 3 b) de la Ley de la Asamblea de Extremadura 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura].

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

3. No deja de resultar paradójico que en el momento actual que vive España, tanto a nivel estatal como en la esfera autonómica, se esté apostando, por un lado, como antídoto frente al desencanto social ante el incorrecto funcionamiento de la vida política e institucional por un acercamiento al conocimiento de los engranajes de la cosa pública y por el fortalecimiento de los mecanismos de participación por parte de la sociedad civil, y que, por otro, se haya decidido firmemente acabar con un (quizá, junto con el Consejo Económico y Social, los únicos) mecanismo de participación de la sociedad civil que ha existido (y funcionado de manera extraordinariamente exitosa) en nuestro país desde los primeros pasos de nuestra presente historia constitucional. Me refiero al Consejo de la Juventud de España. Un mecanismo que, bajo los auspicios

directos de nuestro texto constitucional de 1978, impulsa la participación de un colectivo tan importante para el funcionamiento correcto de las sociedades democráticas modernas en la gestión de la cosa pública, como es el juvenil.

4. En este contexto de enorme desencanto social, que de momento ha propiciado la aparición con una fuerza inusitada de un partido de nuevo cuño en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 (me refiero a Podemos) –y que desde entonces no ha hecho otra cosa que aumentar su apoyo social, según todas las encuestas de opinión–, resulta preciso analizar desde un punto de vista jurídico los cauces de participación de la juventud en la gestión de los asuntos públicos presentes tanto en el ámbito nacional español como en la esfera internacional.

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

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

Es cierto que este principio de participación juvenil (especificación para este importantísimo colectivo social del mandato constitucional referido a «la participación de todos los ciudadanos» en las distintas esferas de la vida social contemplado en el art. 9.2 C.E.) está concebido como uno de los principios rectores de la política social y económica en nuestra Norma Fundamental, con una eficacia jurídica limitada, en la medida en que contiene un mandato de actuación de naturaleza objetiva para los poderes públicos, pero sin generar un derecho subjetivo para los ciudadanos. En este sentido, el legislador es el destinatario directo del mandato de promoción de la participación juvenil, estando obligado a convertir este principio en reglas jurídicas concretas generadoras de derechos subjetivos. Aunque este mandato imperativo de rango constitucional al legislador parece a primera vista muy indeterminado (tanto por la forma en que está redactado por el art. 48 C.E. como por la utilización de conceptos jurídicos ciertamente indeterminados –piénsese, sin necesidad de ir más lejos, en el propio término «juventud»–), tal indeterminación no es, sin embargo, absoluta: a) Los poderes públicos deben promover la «participación» juvenil en las esferas política, social, económica y cultural, o, lo que es lo mismo, estos poderes públicos deben crear necesariamente los mecanismos de colaboración para que este colectivo pueda contribuir, junto con los propios poderes públicos, al desarrollo de los referidos

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

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

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

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

corresponde la dirección estratégica y la supervisión del ajuste del Instituto de la Juventud al «principio de instrumentalidad» con respecto a los fines y objetivos a él encomendados de manera unilateral por el Gobierno de la Nación, como buen organismo público que es, al estricto servicio de la política gubernamental en materia de juventud. El absoluto poder de dirección del Estado sobre el Instituto de la Juventud que se acaba de reseñar queda más patente si cabe con una mera lectura de la normativa reguladora de la composición y del funcionamiento de los órganos rectores de este organismo público contenida en su actual Estatuto, aprobado por el Real Decreto 468/2005, de 4 de mayo. Y es que en la determinación de los titulares de sus órganos de dirección está bien patente la impronta burocrática que caracteriza a este ente, por estar completamente dirigido por altos cargos gubernamentales o administrativos (retribuidos en tanto que tales), que o bien cooperan en la definición de las políticas del Gobierno –del que, incluso, forman parte– ligadas a la juventud, o bien son directamente altos cargos que están sometidos a las instrucciones jerárquicas dictadas por el Gobierno o por el departamento ministerial competente en cada momento para la gestión de los asuntos juveniles. En definitiva, el Instituto de la Juventud no es un organismo de participación de la juventud ni independiente ni autónomo, ni está dotado de una composición y de unos órganos democráticos de autogobierno juvenil, por lo que, su mera existencia, ni supone el respeto del mandato constitucional de participación juvenil (art. 48 C.E.), ni cumple con los requisitos para su eventual integración en las organizaciones internacionales de participación juvenil (y, muy especialmente, en la más importante de todas ellas en la actualidad por la enorme influencia y por la ingente labor que realiza dentro de nuestro viejo continente, como es el Foro Europeo de la Juventud).

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

III. PARTICIPACIÓN JUVENIL Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

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

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

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

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

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

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

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

Con absoluto respeto de estos principios, la misión del Foro Europeo de la Juventud ha consistido desde su creación en la última década del pasado siglo en el reforzamiento de las capacidades de actuación de la juventud del viejo continente para impulsar su participación de una manera activa y real en la construcción de Europa y en el desarrollo de la sociedad en la que viven los jóvenes, así como en la mejora de sus condiciones de vida en tanto que ciudadanos de hoy. En este marco, esta plataforma internacional defiende los intereses de todos los jóvenes europeos, a través de la representación de sus miembros ante las instituciones de la Unión Europea y del Consejo de Europa, pero también ante las organizaciones internacionales generales (y, esencialmente, ante la Organización de las Naciones Unidas).

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

«Promover una mayor participación política y democrática de la juventud mediante el apoyo a las organizaciones, asociaciones y redes juveniles de Iberoamérica y al recientemente creado Espacio Iberoamericano de la Juventud, teniendo en cuenta su plena autonomía».

Por tanto, la desaparición (o el absoluto cambio de naturaleza jurídica) del Consejo de la Juventud de España conllevaría no sólo una irremediable pérdida de la influencia de la juventud española, y consecuentemente de nuestro país,

en Europa, sino también en la región iberoamericana, influencia que se había materializado en tiempos muy recientes, gracias a la privilegiada pertenencia del Consejo de la Juventud de España al referido Espacio Iberoamericano de la Juventud, organización internacional juvenil ésta de la que nuestro Consejo de la Juventud nacional es miembro fundador.

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

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

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

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

La justificación de este cambio se encuentra en la Exposición de Motivos de la nueva norma legal, que, a estos efectos, recoge en esencia los argumentos manejados en el Informe C.O.R.A., y que, al menos en este punto, no eran, precisamente, muy acordes con la realidad. Y es que la aparente gran seriedad

de la C.O.R.A. a la hora de diseñar y de desarrollar su trabajo, parece que no lo es tanto en relación con los escasos datos manejados en su Informe para motivar su propuesta de supresión del Consejo de la Juventud de España: no aporta ni un solo argumento que cuestione ni la adecuación ni la conveniencia del Consejo de la Juventud para asegurar una participación libre y eficaz de juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, como ha venido haciendo desde 1983 bajo el mandato directo del art. 48 C.E.; no justifica la existencia de una duplicidad de las funciones del Consejo de la Juventud con ningún otro organismo (ni siquiera con el Instituto de la Juventud); no hace constar la cuantía real del ahorro pretendido con la propuesta (los titulares de los órganos del Consejo de la Juventud de España carecen de cualquier retribución –a diferencia de lo que sucede con los altos cargos de cualquier otro organismo público–, que no sean las dietas; el personal al servicio del Consejo si no trabajase para este organismo, seguiría trabajando para cualquier otra dependencia administrativa; y la sede del Consejo es un bien propio de la Administración); y ni siquiera el único dato de hecho sobre el Consejo que maneja el Informe se aproxima mínimamente a la corrección, y es que su número de trabajadores no es de 65 como afirma la C.O.R.A., sino que, según la redacción de la R.P.T. vigente en el momento de redactar su Informe, el número de empleados del Consejo era, formalmente, de trece trabajadores, aunque el personal que efectivamente prestaba sus servicios en el Consejo se reducía a un número de únicamente once empleados.

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

Esta última afirmación es manifiestamente irreal, pues una desaparición sin más de este organismo sí que provocaría, sin lugar a dudas, una más que considerable merma en «la presencia y representación del asociacionismo juvenil en los mecanismos y toma de decisiones de las instituciones en materia de

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

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

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

- A) Supresión del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, derogando totalmente la Ley 18/1983, de 16 de noviembre (y, naturalmente, las posteriores modificaciones legales en la regulación de este organismo público, y que, por sí mismas, carecen de toda vida inde-

pendiente), que lo creó y reguló de manera integral. Esta supresión no es automática, sino que está sometida a un régimen transitorio, que se recordará, aunque sea muy brevemente, en unos instantes (disposición adicional 1.^a, apartado primero, y disposición derogatoria).

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

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

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

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

si eventualmente podría abrirse con posterioridad a otras categorías de miembros, y, en particular, a los Consejos de la Juventud autonómicos, que hasta ahora han venido siendo miembros, y muy reseñables, del Consejo de la Juventud estatal. Existe en la Exposición de Motivos de la nueva Ley un elemento que parece indicar que la voluntad del Legislador se dirige a su exclusión, pues allí se alude «a la naturaleza privada de las entidades que lo integran [el nuevo Consejo de la Juventud de España, en tanto que entidad corporativa de base privada]», cuando los Consejos de la Juventud autonómicos tienen en su inmensa mayoría una forma jurídico-pública (dado que se suelen configurar –aunque es cierto que no siempre– como organismos públicos); 4) Su reglamento interno de organización y funcionamiento: aunque la Ley atribuye al propio Consejo la facultad de autorreglamentación organizativa interna, la misma norma legal limita tal potestad al someter el texto aprobado por la nueva corporación, que, por lo demás, deberá respetar el reglamento general de desarrollo de la Ley, a la expresa autorización del órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (art. 21.3).

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