

Expediente: 18/2023

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se establece la composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra.

Dictamen: 26/2023, de 6 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a seis de junio de 2023,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El 15 de mayo de 2023 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo con carácter urgente sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establece la composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 10 de mayo de 2023.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1. Por informe fechado el 15 de diciembre de 2020 del Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud se justifica la necesidad de iniciar un procedimiento para la regulación, por Decreto Foral, de la composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra.

2. Mediante Orden Foral 147/2020, de 16 de diciembre, del Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, se inició el procedimiento para la elaboración de la modificación del Decreto Foral 110/1986, de 18 de abril, por el que se crea el Consejo de la Juventud de la Comunidad Foral de Navarra, explicando las razones que justificaban la necesidad de elaborar tal normativa y designando a la Dirección Gerencia del Instituto Navarro de la Juventud como órgano responsable de su elaboración y tramitación.

3. En cumplimiento de lo establecido por el artículo 133.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFSPIF) se promovió, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra y desde el 29 de marzo y hasta el 22 de abril de 2021, una consulta pública recabando la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma, habiéndose recibido aportaciones de., y del Consejo de la Juventud de Navarra, tal y como indica el informe del Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud de 7 de octubre de 2021.

4. Elaborado el borrador de Decreto Foral, se sometió el texto a exposición pública en el Portal de Transparencia y Gobierno Abierto desde el 8 de octubre de 2021 hasta el 5 de noviembre de 2021. Transcurrido el plazo, se recibieron un total de 61 alegaciones propuestas por distintas entidades (Instituto Navarro para la Igualdad, ..., ..., ... y Consejo de la Juventud de Navarra) y por dos personas a título particular, que fueron estudiadas y valoradas, tal y como indica el informe del Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud de 17 de octubre de 2022.

5. En el expediente figura el Informe de impacto por razón de género de fecha 17 de octubre de 2022, emitido por el Director Gerente del Instituto

Navarro de la Juventud, en el que, tras identificar el objeto del Proyecto, su contexto legislativo, así como el objeto y destinatarios del informe, se indica que la propuesta de proyecto de Decreto Foral tiene un impacto positivo en la igualdad de mujeres en la estructura más representativa del Consejo de la Juventud de Navarra. Asimismo, consta el correspondiente informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, relativo al informe de evaluación del impacto de género, de fecha 18 de octubre de 2022, en el que se reconoce el esfuerzo inclusivo realizado respecto del lenguaje empleado, y se constata la inclusión en la norma de determinados postulados de participación social de la mujer.

6. Asimismo, obra en el expediente el informe de evaluación de impacto por razón de orientación sexual, identidad sexual y expresión de género del Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud, de fecha 17 de octubre de 2022, indicando que el Proyecto tiene un impacto positivo por razón de orientación sexual, identidad sexual y expresión de género. Criterio que comparte el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, en su informe, de fecha 19 de octubre de 2022, relativo al anterior informe de evaluación del impacto de orientación sexual.

7. Figuran también el informe de evaluación del impacto climático del Proyecto de fecha 17 de octubre de 2022 del Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud, y su correspondiente informe de observaciones a dicho informe emitido por el Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático con fecha 19 de octubre de 2022.

8.- La norma proyectada fue examinada en sesión celebrada el 13 de noviembre de 2022 por el Consejo de la Juventud de Navarra, en la que se hacen importantes observaciones al texto presentado. Entre otras cuestiones, se pone de manifiesto la falta de consenso en la elaboración de la norma proyectada, y se hacen patentes las dudas sobre la naturaleza privada o pública del Consejo de la Juventud de Navarra, la preocupación por la limitación de la capacidad de autorregulación del Consejo y de sus entidades miembro. Asimismo, se critica el posible vicio de nulidad de la

norma al alterar la naturaleza jurídica del Consejo prevista en la Ley Foral de la Juventud, la posible injerencia del Instituto de la Juventud de Navarra en el funcionamiento del Consejo de la Juventud, el quorum irracional y desproporcionado para la constitución de la Asamblea General y la mayoría exigida para la elección de la presidencia. Por último, se comenta la falta de una auténtica voluntad por dotar al Consejo de la Juventud de Navarra de los instrumentos jurídicos para el desarrollo de sus fines, en particular en lo relativo a la retribución de las personas de la Comisión Permanente con dedicación exclusiva, a las previsiones sobre la manera de financiación y a la actualización de las funciones y la composición del Consejo de la Juventud de Navarra y sus entidades miembros.

9. Obra, asimismo, en el expediente el informe de evaluación del impacto de accesibilidad y discapacidad del Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud de fecha 15 de febrero de 2023, en el que se señala que el Proyecto «tiene un impacto positivo sobre la accesibilidad y discapacidad de las mujeres y hombres jóvenes de Navarra».

10. Figuran también las memorias justificativa, normativa, económica y organizativa, emitidas conjuntamente en un único texto, por el Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud, con fecha 12 de enero de 2023.

En la memoria justificativa se alude a la necesidad de crear nuevos instrumentos que otorguen a la juventud capacidad de participar activamente en la toma de decisiones que afecten a sus vidas. Se recuerda que la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud, en su artículo 35, considera que el Consejo de la Juventud de Navarra, el máximo órgano de representación de las entidades juveniles y de la juventud, establece como finalidad esencial promover la participación de las personas jóvenes en el desarrollo político, social, económico y cultural de la Comunidad Foral de Navarra. Se observa que en 2020, el Director General de Intervención y Contabilidad, mediante informe de Resolución de discrepancia, instó al Instituto Navarro de la Juventud a iniciar un proceso de reflexión sobre el marco jurídico organizativo adecuado para el cumplimiento, dentro de la legalidad y con

arreglo a los principios de eficacia y eficiencia, de sus fines y con el objetivo de que, a la mayor brevedad posible, el Consejo de la Juventud de Navarra abandone el limbo jurídico en el que se encuentra debido a la falta de un reglamento y a las incoherencias e ilegalidades que en la práctica se han ido produciendo como consecuencia de su ausencia. Por ello, y dada la antigüedad del Decreto Foral 110/1986, por el que se crea el Consejo de la Juventud, y su modificación por el Decreto 300/1998 y por la Ley Foral 11/2011, de Juventud, se justifica la necesidad de iniciar un procedimiento para la regulación, por Decreto Foral, de la composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra.

La memoria normativa hace referencia al marco competencial de la Comunidad Foral de Navarra en materia de política juvenil, en concreto, al artículo 44.18 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), y a la normativa aprobada al amparo de esta atribución competencial -la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud-, así como a la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de participación democrática en Navarra. En ella se pone de relieve que la Ley Foral de Juventud reconoce especial relevancia al Consejo de la Juventud de Navarra como máximo órgano de representación de las entidades juveniles y que su finalidad es promover la participación de las personas jóvenes en el desarrollo político, social, económico y cultural de la Comunidad Foral de Navarra y velar por sus derechos impidiendo su discriminación o su marginación y procurando su pleno desarrollo. En su artículo 35.5 se establece que la composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra serán determinados reglamentariamente. Asimismo, la Disposición Final primera de dicha Ley Foral habilita al Gobierno de Navarra y a la persona titular del Departamento competente en materia de juventud para dictar cuantas disposiciones reglamentarias resulten exigibles para la aplicación y desarrollo de la misma. Por ello, la norma proyectada lo que pretende es desarrollar la composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra.

En la memoria económica se afirma que el Proyecto no conlleva aumento del gasto presupuestario, ya que dentro del proyecto de Promoción de Juventud de los Presupuestos Generales de Navarra para 2023 existen dos partidas, denominadas «Consejo de la Juventud», y «Equipamiento para el Consejo de la Juventud de Navarra», en donde se cargarán todos los gastos que pueden surgir en el desarrollo del Decreto Foral, en función de lo que cada año se establezca mediante la ley presupuestaria.

La memoria organizativa observa que la propuesta no tiene impacto de carácter organizativo reseñable, ya que está adaptada a los medios actuales del Instituto Navarro de la Juventud, conforme al Decreto Foral 327/2019, de 15 de noviembre, por el que se crea el organismo autónomo Instituto Navarro de la Juventud y se aprueban sus estatutos.

11. En el expediente figura el informe de la Directora del Servicio de Intervención de 14 de febrero de 2023, en el que concluye que la aprobación de este Decreto Foral no supone mayor gasto, por cuanto ni de la Ley Foral de Juventud ni del proyecto de Decreto se deriva obligación legal de financiar al Consejo Navarro de la Juventud con un alcance determinado, siendo una decisión discrecional del Gobierno de Navarra y del Parlamento Foral, de los que dependerá la inclusión de una partida de subvención nominativa en los Presupuestos Generales de Navarra de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.2ª de la Ley Foral de Subvenciones.

12. Obran, asimismo, en el expediente tres informes del Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud: primero, de cargas administrativas, de fecha 15 de febrero de 2023, indicando que el Proyecto no contiene ninguna disposición que suponga carga administrativa alguna; segundo, de contestación al informe emitido por la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud, de fecha 9 de marzo de 2023, aceptando buena parte de las sugerencias realizadas; y tercero, de respuesta al informe emitido por el Servicio de Intervención, de fecha 9 de marzo de 2023, incorporando, asimismo, las propuestas de modificación sugeridas.

13. Con fecha 3 de abril de 2023 se remitió por el Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud, el texto del Proyecto a todos los

Departamentos del Gobierno de Navarra para la realización de cuantas consideraciones se estimen oportunas.

14. La Secretaria General Técnica emite informe, con fecha 4 de abril de 2023, señalando que la tramitación del Proyecto resulta adecuada, si bien se precisa que deberá someterse al dictamen preceptivo que corresponde a este Consejo de Navarra.

15.- Consta igualmente el informe emitido, con fecha 19 de abril de 2023, por la Jefa de la Sección de Coordinación y la Directora del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica. En él se enumeran las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de política juvenil, su adecuación en cuanto al procedimiento de elaboración, su forma y estructura, así como del fondo regulado, haciendo una serie de recomendaciones de modificación del texto propuesto respecto de la forma, con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica, y en cuanto al fondo de la regulación. Todas estas sugerencias han sido debidamente analizadas e incorporadas al texto propuesto, según lo expuesto por el Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud en su informe de fecha 2 de mayo de 2023.

16. El Proyecto fue examinado por la Comisión de Coordinación en la sesión celebrada el 10 de mayo de 2023.

17.- Por Acuerdo de 10 de mayo de 2023 del Gobierno de Navarra, el proyecto de Decreto Foral por el que se establece la composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra, se toma en consideración, solicitándose la emisión de dictamen a este Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, veinticuatro artículos, estructurados en cuatro capítulos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única, y

dos disposiciones finales de habilitación normativa y entrada en vigor de la norma. De su contenido se dará cuenta al hilo de su análisis jurídico.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 35.5 de la LFJ que establece que: *«La composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra serán determinados reglamentariamente»*, previendo, en su disposición final primera, que: *«Se habilita al Gobierno de Navarra y a la persona titular del Departamento competente en materia de juventud para dictar cuantas disposiciones reglamentarias resulten exigibles para la aplicación y desarrollo de esta Ley Foral»*.

En consecuencia, y dado que el artículo 14.1.g) de la LFCN establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los *«Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto los meramente organizativos»*, el presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, al tratarse de una norma que desarrolla las previsiones contenidas en el artículo 35.5 de la LFJ.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (LFACFNSPIF) regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 132.2 de la LFACFNSPIF, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Previo informe justificativo de la necesidad de iniciar un procedimiento para la regulación, por Decreto Foral, de la composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra, emitido por el Director Gerente del Instituto de la Juventud, se comenzó con la elaboración del Proyecto.

El texto del proyecto de Decreto Foral fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra del 8 de octubre de 2021 al 5 de noviembre de 2021, a fin de que pudiera tener lugar la participación ciudadana, según dispone el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, habiéndose recibido, según se indica en el correspondiente informe sobre el resultado de la exposición pública, un total de 61 alegaciones propuestas por distintas entidades (Instituto Navarro para la Igualdad, ..., ..., ... y Consejo de la Juventud de Navarra) y por dos personas a título particular, que fueron estudiadas y valoradas.

Acompañan al Proyecto las memorias justificativa, normativa, económica y organizativa que motivan su conveniencia y necesidad. También se hallan incorporados al expediente los informes de impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, de impacto climático, de cargas administrativas, así como sobre accesibilidad y discapacidad.

Consta en el expediente el informe emitido por la Jefa de la Sección del Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica, y se cuenta también con las apreciaciones remitidas por el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua.

La norma proyectada ha sido objeto de análisis por el Consejo de la Juventud de Navarra, y ha sido informada por la Directora del Servicio de Intervención.

En atención a todo ello, cabe estimar que el Proyecto se ha tramitado, en términos generales, de conformidad con el procedimiento legalmente establecido.

II.3ª. Marco jurídico. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

Conforme dispone el artículo 44.18 de la LORAFNA, la Comunidad Foral de Navarra cuenta con competencia exclusiva en materia de política juvenil. En ese marco normativo competencial, mediante Decreto Foral 110/1986, de 18 de abril, se creó el Consejo de la Juventud de la Comunidad Foral de Navarra, al objeto de ofrecer a los jóvenes un cauce de participación en el desarrollo político, social, económico y cultural de la Comunidad Foral, y de velar por los derechos de la juventud, impidiendo su discriminación, su marginación y procurando su desarrollo. La actividad del Consejo de la Juventud de Navarra se ha venido desarrollando durante todo este tiempo a través de este Decreto Foral, y el Decreto Foral 330/1988, de 27 de diciembre, por el que se modifica el anterior.

No obstante, el Gobierno de Navarra ha ido promoviendo, al amparo del referido título competencial, la aprobación de diversa normativa en materia juvenil. Destaca, en primer lugar, la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud, que tiene por objeto la regulación de unas políticas públicas de juventud igualitarias que favorezcan la autonomía de las personas jóvenes y garanticen las mejores condiciones para el desarrollo individual, la promoción y la participación social, propiciando la consecución de una ciudadanía joven comprometida, responsable, plena y activa. La Ley Foral pretende garantizar la participación de la población joven en la elaboración de dichas políticas, a través fundamentalmente del Consejo de la Juventud de Navarra como principal órgano de representación y participación de la juventud en la sociedad, y a través de las asociaciones juveniles que los agrupan. En este sentido, su artículo 35, establece que:

«1. El Consejo de la Juventud de Navarra es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, que se regirá por lo dispuesto en la presente Ley Foral, el Decreto Foral de su creación y demás normas que lo desarrollen.

2. El Consejo de la Juventud de Navarra tiene como finalidad esencial promover la participación de las personas jóvenes en el desarrollo político, social, económico y cultural de la Comunidad Foral de Navarra,

y velar por los derechos de la juventud impidiendo su discriminación, su marginación y procurando su pleno desarrollo.

3. El Consejo de la Juventud de Navarra será el máximo órgano de representación de las entidades juveniles y de la juventud en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, así como el principal interlocutor con las correspondientes Administraciones.

4. Son funciones del Consejo de la Juventud de Navarra:

a) Fomentar el asociacionismo juvenil, en igualdad de oportunidades, estimulando su desarrollo y prestando el apoyo, la asistencia y el asesoramiento que considere necesario o le fuere requerido.

b) Potenciar y fomentar la creación de Consejos locales o comarcales de Juventud en la Comunidad Foral de Navarra.

c) Promover actividades dirigidas a asegurar la participación de las personas jóvenes de forma igualitaria en las decisiones y medidas que les afectan.

d) Participar en los órganos consultivos que la Administración establezca para el estudio de cuestiones relacionadas con la juventud, así como proponer aquellos otros que considere de interés.

e) Ser interlocutor entre la Administración y las personas jóvenes.

f) Colaborar con el Gobierno de Navarra en la elaboración de su política juvenil mediante la promoción de campañas y actividades relacionadas con la problemática de la población joven.

g) Informar de los anteproyectos de ley foral y proyectos de decreto foral que afecten de forma exclusiva a la juventud.

h) Elaborar informes o estudios sobre cuestiones relacionadas con la juventud, por iniciativa propia o a petición de la Administración. A tal fin, el Consejo de la Juventud de Navarra podrá solicitar de la Administración aquella información que considere necesaria.

i) Promover la cooperación regional, nacional e internacional en aquellas materias que tengan relación con la juventud.

j) Representar a los miembros del Consejo de la Juventud de Navarra en los organismos y foros, gubernamentales o no, específicos de o para la juventud.

k) Contribuir a mejorar la calidad de vida y al desarrollo saludable del tiempo libre de la población joven con la organización de actividades de carácter cultural, informativo, formativo y participativo, planificadas teniendo en cuenta las características de toda la población joven.

l) Proponer y colaborar en la adopción de medidas para la eficaz gestión de los recursos y del patrimonio de la Comunidad Foral al servicio de la juventud, así como los criterios que rijan su utilización.

m) Cualesquiera otras funciones que le sean encomendadas o delegadas por el Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competente en materia de juventud.

5. La composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra serán determinados reglamentariamente».

Por otra parte, y, en segundo lugar, el Gobierno de Navarra ha impulsado la aprobación de la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, Participación Democrática en Navarra (en adelante, LFPDN), estableciendo entre sus principios rectores facilitar que la ciudadanía pueda tener un papel protagonista en las políticas públicas, posibilitar la participación de la ciudadanía navarra e impulsar el desarrollo de una cultura participativa y deliberativa en la sociedad navarra.

En adecuación a estos nuevos parámetros normativos se dicta el presente proyecto de Decreto Foral, que viene a sustituir al Decreto Foral 110/1986, de 18 de abril, por el que se crea el Consejo de la Juventud de la Comunidad Foral de Navarra, modificado por el Decreto Foral 300/1988, de 27 de diciembre, que ha quedado desactualizado.

Por tanto, siendo la norma proyectada una disposición reglamentaria que desarrolla el artículo 35 de la LFJ, su contraste con la legalidad habrá de ser referido fundamentalmente a esta norma, sin perjuicio de la obligada consideración que, en su caso, pueda realizarse al resto del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de

Navarra y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto la sustitución de dos normas reglamentarias también aprobadas mediante Decreto Foral.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

En nuestro caso, ha de atenderse al marco normativo expresado en el epígrafe precedente, por lo que los parámetros de contraste de la legalidad del Proyecto objeto de examen serán la LFJ y la LFPDN.

A) Justificación

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y se indica también en la exposición de motivos del proyecto de Decreto Foral, la norma proyectada viene a adecuar a una estructura más participativa el máximo órgano de representación de las entidades juveniles, siendo ello una exigencia de las modificaciones normativas llevadas a cabo por la LFJ y por la LFPDN.

A la vista de lo expuesto, la justificación del Proyecto es clara en cuanto a su necesidad y finalidad. Y, en consecuencia, puede estimarse que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP, de manera motivada.

B) Contenido del proyecto

El Proyecto contiene una exposición de motivos, veinticuatro artículos, estructurados en cuatro capítulos, dos disposiciones transitorias, una

disposición derogatoria única, y dos disposiciones finales, de habilitación normativa y de entrada en vigor de la norma.

La exposición de motivos justifica la necesidad de la redacción del texto normativo proyectado, insistiendo en que, para fomentar el asociacionismo juvenil, contribuir a su mejor desenvolvimiento y otorgarle la visibilidad que merece su papel en la sociedad, se considera imprescindible regular adecuadamente el Consejo de la Juventud de Navarra como instrumento de participación de las personas jóvenes.

Capítulo I, Disposiciones generales

Está conformado por los tres primeros artículos.

El artículo 1 determina el objeto, que no es otro que la regulación esencial de la naturaleza, el régimen jurídico, la composición, la organización y el funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra. El artículo 2 dispone que es una entidad de derecho público, de base asociativa privada, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Añadiéndose que no forma parte de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y que se relacionará con ésta preferentemente a través del Instituto Navarro de la Juventud. Por último, el artículo 3 indica que la finalidad y funciones del Consejo de la Juventud de Navarra son las establecidas en el artículo 35 de la LFJ.

Observaciones al capítulo I. Desde un punto de vista formal, se sugiere revisar la redacción de los artículos 2 y 3 del Proyecto. En el primero, sobra la coma que aparece después de «El Consejo de la Juventud de Navarra,...» En el artículo 3, falta la preposición «por» o «en» después del término «establecidas», así, como más adelante, después de la conjunción «y».

Desde el contraste con la legalidad, nada cabe objetar al contenido normativo de este capítulo I, que, en lo relativo a la naturaleza, se ajusta plenamente a lo establecido en el artículo 35.1 de la LFJ, y solventa la cuestión planteada por la Intervención General en cuanto a su configuración,

bien como una administración institucional singular con fines públicos y sometida a derecho público, o bien como una corporación de base privada, de naturaleza privada, a la que se pueden encomendar determinados fines y funciones públicos, reguladas por normas de derecho público, decantándose por una naturaleza mixta, dado que, por un lado, y en consonancia con el artículo 35 de la LFJ, el Consejo de la Juventud de Navarra recibe la calificación jurídica de entidad de derecho público, y, por otro lado, su actividad queda sujeta al derecho privado salvo cuando ejerza potestades administrativas (artículo 24.2 del Proyecto).

Capítulo II, Composición

Comprende los artículos 4 a 10, y regula la composición del Consejo de la Juventud de Navarra, que estará integrado por: a) Membresía de pleno derecho; y b) Membresía observadora (artículo 4).

Se consideran miembros de pleno derecho a las entidades que enuncia el artículo 5, siempre y cuando estén legalmente constituidas y desarrollen total o parcialmente sus actividades en Navarra; entre otras: las asociaciones y colectivos juveniles, cuyo ámbito sea la Comunidad Foral de Navarra, con organización propia y un mínimo de 25 personas asociadas; las federaciones compuestas, como mínimo, por tres asociaciones o colectivos juveniles y con un mínimo de 50 personas socias o asociadas en su conjunto; las entidades prestadoras de servicios a la juventud, que con independencia de su número de personas socias o asociadas, presten servicios a un mínimo de 250 jóvenes anualmente; los Consejos Locales de la Juventud de municipios de más de 2.000 habitantes; la representación estudiantil de las universidades radicadas en Navarra; la representación estudiantil del Consejo Escolar de Navarra; las delegaciones de asociaciones juveniles que desarrollen total o mayoritariamente sus actividades en Navarra, con organización propia y un mínimo de 25 personas socias o asociadas. Estas entidades podrán participar con voz y con voto en la Asamblea General del Consejo de la Juventud de Navarra, así como proponer candidaturas de su entidad para los órganos de gobierno (artículo 5).

A su vez, se consideran entidades observadoras en el Consejo de la Juventud de Navarra aquellas entidades juveniles que así lo soliciten o que no cumplan alguno de los requisitos para serlo de pleno derecho, así como aquellos movimientos juveniles que sin estar asociados formalmente mantengan actividad en la Comunidad Foral y así lo soliciten. Estas entidades podrán participar, con voz, pero sin voto, en la Asamblea General y en cualquier actividad organizada por el Consejo de la Juventud de Navarra, así como recibir y utilizar todos los servicios que preste el Consejo de la Juventud de Navarra a toda la membresía; pero no podrán proponer candidaturas de su entidad para los órganos de gobierno (artículo 6).

En el artículo 7 se especifica la documentación que deberán presentar las entidades, que reúnan los requisitos de los artículos 5 y 6, para formar parte del Consejo de la Juventud de Navarra. El artículo 8 reconoce, a las entidades miembros del Consejo de la Juventud de Navarra, los siguientes derechos: el derecho a la información de la actividad del Consejo; el derecho a participar en las actividades del Consejo; el derecho a recibir con al menos quince días de antelación la convocatoria y contenido del orden del día; el derecho a participar en los debates de las sesiones de la Asamblea General; y el derecho a proponer asuntos en el orden del día. El artículo 9 impone a las entidades miembros del Consejo de la Juventud de Navarra, el deber de cumplir las normas del Consejo y el de respetar los acuerdos tomados por los órganos de gobierno, así como el de contribuir económicamente al mantenimiento del Consejo por medio de cuotas, si las hubiere.

El artículo 10 regula la pérdida de la condición de entidad miembro, que podrá ser por alguna de las siguientes causas: disolución de la entidad miembro; decisión de la entidad miembro adoptada por órgano competente; inasistencia injustificada a dos Asambleas Generales Ordinarias consecutivas; impago de cuotas; incumplimiento sobrevenido de alguno de los requisitos exigidos para la admisión. Se establece que el procedimiento para la declaración de pérdida de la membresía se iniciará por la Comisión Permanente al advertir la concurrencia de alguna de las causas descritas, debiendo en tal caso la entidad interesada subsanar en un plazo de 15 días naturales los incumplimientos advertidos o justificar suficientemente las

inasistencias, so pena de incurrir en pérdida de la condición de miembro. Para la solicitud de reingreso habrá de mediar un plazo de 12 meses desde la pérdida de la condición.

Observaciones al capítulo II. Las previsiones referidas son conformes a Derecho. Se acomodan a la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud y a la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra, y nada cabe objetar. Tan solo en los artículos 5.2 y 6.2 donde se dice «*Estas entidades podrán participar, con voz y voto...*», debería decirse «*Las personas delegadas de estas entidades podrán participar, con voz y voto...*». Por otra parte, en el artículo 10.1.c) del proyecto, en lo relativo a la «*inasistencia injustificada a dos Asambleas Generales Ordinarias consecutivas*», tal vez debería hacerse una referencia a las personas delegadas de las entidades miembro, porque quienes pueden asistir a la Asamblea General son ellas, precisando, además, que la inasistencia se refiere a la totalidad de las personas delegadas de la misma.

Capítulo III, Organización y funcionamiento

Se dedica a regular la organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra, abarcando los artículos 11 a 21 del proyecto de Decreto Foral.

En su artículo 11 se definen los órganos de Gobierno que integran el Consejo de la Juventud de Navarra. Estos están clasificados en dos grupos: uno, de composición colegiada, conformado por la Asamblea General, la Comisión Permanente, y la Comisión de Garantías; y cuatro, de tipo personal, integrado por el Presidente o la Presidenta, el Vicepresidente o la Vicepresidenta, el Secretario o la Secretaria y el Tesorero o la Tesorera. Se establece la representación paritaria de hombres y mujeres cuando se nombren dos representantes y el principio de representación equilibrada cuando se nombren más de dos. Asimismo, se dispone que, para la elección de personas miembros de la Comisión Permanente, se adopten medidas de acción positiva para la inclusión de colectivos de jóvenes con dificultades añadidas de cualquier naturaleza.

El artículo 12 se refiere a la Asamblea General. Se contempla como el máximo órgano de participación del Consejo de la Juventud de Navarra y está constituida por la representación de todas las entidades que ostentan la condición de miembro. A la misma concurrirán las personas delegadas de las entidades miembros con arreglo al criterio de representatividad, a través del voto ponderado, que quedará determinado en el reglamento de organización y funcionamiento interno. Todas las personas delegadas habrán de ser jóvenes con una edad comprendida entre los 14 y los 30 años, ambos inclusive. Para la válida constitución de la misma se requerirá la concurrencia, en primera convocatoria, de la mitad más una de las personas delegadas de las entidades miembros de pleno derecho y en segunda convocatoria no será necesario un número mínimo de personas delegadas de las entidades miembros de pleno derecho. La Asamblea General tiene atribuidas las siguientes funciones: decidir las líneas generales de actuación del Consejo de la Juventud de Navarra; aprobar el programa anual de trabajo y la memoria anual de las actividades realizadas, así como el presupuesto anual y la liquidación de cuentas del ejercicio anterior; elegir, de entre la membresía de pleno derecho, los cargos unipersonales y acordar, en su caso, su destitución cuando incumplan las obligaciones propias del cargo, previa audiencia de la persona interesada; aprobar el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo; tomar conocimiento de los informes emitidos por la Comisión Permanente; resolver el procedimiento de adquisición y/o pérdida de la condición de miembros del Consejo; y cualesquiera otras que correspondan al Consejo y no estén atribuidas a otros órganos del mismo. La Asamblea General se deberá reunir con carácter ordinario una vez al año y de forma extraordinaria cuando así lo solicite la Comisión Permanente o una tercera parte de las entidades miembros de pleno derecho. Los acuerdos se adoptarán por mayoría simple de las personas delegadas presentes, salvo en algunas materias en que se exigirá una mayoría cualificada de dos tercios de los votos.

En el artículo 13 se regula la Comisión Permanente. Esta se conforma por un Presidente o Presidenta, un Vicepresidente o Vicepresidenta, un Tesorero o Tesorera, un Secretario o Secretaria, y por entre tres o cinco vocales que serán elegidos por la Asamblea General.

Se contempla que sean renovados cada dos años, pudiendo ser reelegidos una sola vez para cada puesto, y que ninguna entidad miembro de pleno derecho pueda tener más de dos personas representantes en la Comisión Permanente. Las personas miembros de la Comisión Permanente serán elegidas individual y nominalmente por la Asamblea General, haciendo mención específica a las responsabilidades que asume cada una de ellas.

Se determinan las funciones de la Comisión Permanente (proponer líneas generales de actuación, el programa anual de trabajo y el presupuesto anual; actuar como órgano de contratación; ejecutar los acuerdos; emitir informes; instruir procedimientos para acordar la adquisición y pérdida de la condición de miembro del Consejo; coordinar grupos de trabajo, promover la creación de Consejos de la Juventud en al ámbito local), estableciéndose con carácter ordinario una reunión mensual y facultándose las extraordinarias cuando así lo solicite la Presidencia o la mitad más uno de sus miembros. Los acuerdos se adoptarán por mayoría simple de las personas presentes cuando los votos afirmativos superen los negativos.

En el artículo 14 se regula la Comisión de Garantías, que es el órgano responsable de velar por el cumplimiento de la normativa reguladora del Consejo, de preservar los derechos de las entidades que lo integran y de vigilar el cumplimiento de los deberes de las mismas, así como de mediar en los conflictos que pudieran surgir. Se prevé que estará compuesta por tres personas, elegidas por la Asamblea General de entre las personas representantes de las entidades miembros de pleno derecho.

El artículo 15 del Proyecto contempla la participación de terceros en las reuniones de los órganos de gobierno del Consejo con voz y sin voto.

Los artículos 16 a 19 de la norma proyectada regulan las funciones que tienen atribuidas las personas que ostentan la Presidencia (artículo 16), y la Vicepresidencia (artículo 17), o las personas que realizan las labores de Secretario o Secretaria (artículo 18) y de Tesorero o Tesorera (artículo 19).

La norma proyectada prevé, en el artículo 20, la posibilidad de formalizar una moción de censura contra cualquier persona miembro de la

Comisión Permanente que incumpla gravemente las obligaciones inherentes a su cargo. Dicha moción deberá ser presentada por escrito y suscrita, al menos, por un tercio de las entidades miembros de pleno derecho del Consejo. En el escrito se deberán exponer las razones que motivan su presentación y presentar una candidatura alternativa. La Comisión Permanente, en el plazo máximo de treinta días, deberá convocar Asamblea General Extraordinaria por este motivo adjuntando a la convocatoria el escrito presentado e incluyendo en el orden del día el debate y votación de la moción de censura planteada. Para la aprobación de la moción de censura se exige la mayoría absoluta de las personas delegadas presentes en la Asamblea General.

En el artículo 21 del Proyecto se regulan los Grupos de trabajo, a través de los cuales se ordena la ejecución del plan de trabajo. Se establece la posibilidad de su constitución por la Asamblea General a propuesta de la Comisión Permanente o de las entidades miembros, siendo sus funciones las de elaborar documentos, informes y propuestas de actuación que sirvan de base para la toma de decisiones por el Consejo, llevar a cabo las actividades encomendadas por los órganos del Consejo y aquellas otras que le sean otorgadas por la Asamblea General.

Observaciones al capítulo III.

Las normas referidas se ajustan igualmente a la legalidad. No obstante, se sugiere valorar si no debería regularse en el Decreto Foral el criterio de representatividad de las entidades miembros del Consejo, que, según el Proyecto, queda completamente diferido al reglamento de organización y funcionamiento interno que se apruebe en la Asamblea General. En el artículo 12, se indica que a la Asamblea General concurrirán las personas delegadas de las entidades miembros con arreglo al criterio de representatividad, a través del voto ponderado, que quedará determinado en el reglamento de organización y funcionamiento interno. La determinación del criterio de representatividad es una cuestión nuclear de participación democrática de los jóvenes en el Consejo de la Juventud de Navarra, que no puede quedar enteramente a expensas de lo que resulte de la Asamblea

General, teniendo en cuenta, por otra parte, que no se exige una mayoría especial o cualificada para adoptar el reglamento de organización y funcionamiento (la mayoría cualificada solo se requiere para la modificación del reglamento de organización), de forma que puede quedar al albur de lo que decida una minoría mayoritaria. La representación que corresponde a cada entidad debe estar en función de la real representatividad de la entidad miembro y no a merced de cualquier criterio. En este sentido, es preciso indicar en la norma proyectada, al menos, los factores en función de los cuales se determina el peso específico de representatividad de cada entidad en el seno de la Asamblea General (afiliación, extensión de los ámbitos funcional o geográfico, etc.), estableciendo de este modo una gradación o diferenciación funcional de la representación de las distintas entidades. Las bases de la representatividad, a los efectos de la participación en el seno de la Asamblea General, deben estar configuradas en la norma para garantizar la libre concurrencia de las entidades y la consiguiente exigencia de trato no discriminatorio a las entidades, impuesto por el artículo 14 de la CE y el artículo 35.4 de la LFJ, y en aras de una efectiva participación de todos en las decisiones que conciernen a los jóvenes, evitando la indebida apropiación de la acción o el mayor protagonismo por unas entidades miembro en detrimento de otras.

Capítulo IV, Régimen económico y Jurídico

Establece, en los artículos 22 a 24, el régimen económico y jurídico del Consejo de la Juventud de Navarra.

Por lo que respecta al régimen económico, el artículo 22 prescribe que los recursos económicos con que cuenta el Consejo de la Juventud de Navarra, serán las cuotas de las entidades, las subvenciones, ayudas y donativos públicos o privados, la rentas que produzcan los bienes y derechos que constituyan su patrimonio, los rendimientos que se generen por las actividades propias que realice, y cualquier otro recurso que le pueda ser atribuido legalmente.

A su vez, y en relación con el presupuesto, el artículo 23 dispone, por un lado, que el Consejo está obligado a presentar ante el Instituto Navarro

de la Juventud, el presupuesto para cada ejercicio acompañado de la correspondiente memoria y la liquidación de cuentas del ejercicio anterior; y, por otro, que el presupuesto deberá prever necesariamente aquellas partidas que sean imprescindibles para garantizar la autonomía y eficacia del mismo, en el desarrollo de sus funciones.

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el artículo 24 del Proyecto, en su apartado 1 establece que el Consejo se regirá por lo dispuesto en la LFJ, el presente Decreto Foral y su normativa de desarrollo. Su apartado 2 prevé que, como entidad de derecho público y de base asociativa privada, el Consejo de la Juventud de Navarra se regirá por las normas de derecho privado, quedando sujeta, no obstante, su actividad a las normas de derecho público cuando ejerza potestades administrativas atribuidas por el ordenamiento jurídico. Respecto de su personal, indica el apartado 3 que el régimen de contratación será el laboral, descartando, en consecuencia, que pueda ser objeto de contratación administrativa.

Se precisa, en el apartado 5, que, con base en su autonomía, la Asamblea General del Consejo aprobará el reglamento de organización y funcionamiento interno que completará el régimen de funcionamiento de acuerdo con las previsiones contenidas en la norma proyectada, pero se añade que será autorizado por el organismo del Gobierno de Navarra competente en materia de juventud, antes de ser publicado en el Boletín Oficial de Navarra.

Por último, en el apartado 6, se indica que los actos del Consejo de la Juventud de Navarra serán recurribles ante la jurisdicción ordinaria, al regirse por el derecho privado, excepto en el ejercicio de potestades públicas, en que serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Observaciones al capítulo IV

Estas previsiones son conformes a Derecho, desarrollando lo que se dispone en el artículo 35 de la LFJ. No obstante, respecto del apartado 5 del artículo 24 del Proyecto, y con relación a la autorización por el Gobierno de

Navarra del Reglamento de funcionamiento de la Asamblea General del Consejo, este Consejo considera más ajustada la expresión inicial de Proyecto que aludía a «validación a efectos de legalidad», que la expresión «autorización», incorporada a sugerencia del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, de acuerdo con lo que establece el artículo 21.3 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, y el artículo 6.1 d) del Real Decreto 999/2018, de 3 de agosto, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España. Huelga señalar que la Comunidad Foral goza de autonomía plena para regular esta materia y, por tanto, no tiene por qué secundar la legislación estatal. El art. 24.5 del Proyecto reconoce, por un lado, autonomía a la Asamblea General del Consejo de la Juventud de Navarra para aprobar el Reglamento de organización y funcionamiento Interno, pero exige, por otro, que sea autorizado por el organismo del Gobierno de Navarra competente en materia de juventud. Los términos «autonomía» y «autorización» se contraponen abiertamente. La autorización constituye una injerencia importante en la libertad de redactar el reglamento interno de funcionamiento, que puede menoscabar la autonomía de la Asamblea General, que es el órgano más importante del Consejo de la Juventud de Navarra, algo de lo que se quejaba precisamente el Consejo de Navarra de la Juventud en el informe emitido con fecha 13 de noviembre de 2022. Es evidente que la autonomía no puede significar el derecho a proveerse libremente su propio funcionamiento al margen de cualquier consideración legal, pero no es menos cierto que la autorización sustentada en motivos tan indeterminados o genéricos como los que establece el Proyecto de decreto foral, puede llevar a privar a la autonomía de la Asamblea General de todo efecto útil. La posible restricción de la autonomía solo puede estar justificada de manera proporcionada por estrictas razones de adecuación a las previsiones legales y a las contenidas en el presente Decreto Foral. De este modo, y a fin de evitar interferencias administrativas con márgenes inevitables de discrecionalidad o riesgos de arbitrariedad, entiende este Consejo que los términos que mejor se avienen a la necesaria conciliación de la autonomía

de la Asamblea y el respeto de la legalidad, son los términos de «validación a efectos de legalidad».

La norma proyectada contempla, por último, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales

Disposición transitoria primera obliga al Consejo de la Juventud de Navarra a presentar, en el periodo de un año, contado desde el siguiente al de la publicación de este Decreto Foral, su reglamento de organización y funcionamiento interno, añadiéndose que será autorizado por el organismo del Gobierno de Navarra competente en materia de juventud, antes de ser publicado en el Boletín Oficial de Navarra.

Observaciones: Se sugiere sustituir el término «autorizado» por los de «validado a efectos de su legalidad», por los motivos expresados más arriba.

Disposición transitoria segunda habilita interinamente a la Comisión Permanente para adoptar las disposiciones de adaptación necesarias del funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra a lo prescrito en este Decreto Foral, hasta su ratificación por la primera Asamblea General que deberá establecerse en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor del mismo.

Observaciones. No hay nada que objetar

Disposición derogatoria única establece la derogación del Decreto Foral 110/1996, de 19 de octubre, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Decreto Foral.

Disposición final primera habilita a la persona titular competente en materia de juventud para dictar las disposiciones necesarias para el cumplimiento, ejecución y desarrollo del Decreto Foral; **y la segunda** establece la entrada en vigor, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Tales normas son igualmente conformes a Derecho y nada cabe objetar.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se establece la composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Navarra es conforme a la legalidad.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.