



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO. La Dirección General de Juventud, Mujer y Familia ha promovido, el 1 de marzo de 2001, un procedimiento para la aprobación de un Decreto regulador de la Comisión encargada de preparar el proyecto del Plan Integral de la Juventud, previsto por la Ley 8/1995, de 24 de abril, de promoción y participación juvenil (Ley 8/1995), finalidad para la que trasladó a la Secretaría General de la Consejería de Presidencia una memoria sobre la necesidad y oportunidad, un borrador de Decreto e informe de la Jefe de Sección de Asociaciones Juveniles e Información indicando que no se generarán por ello nuevas obligaciones económicas no previstas en el Presupuesto.

SEGUNDO. El 8 de marzo de 2001 emitió informe el Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia, a los efectos del artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en el que considera principalmente los aspectos formales de la norma; figura diligencia de esa misma fecha unida al indicado informe mediante la cual el Secretario General de la Consejería «tiene por suyo el informe precedente».

TERCERO. Trasladado el proyecto a las Consejerías, emitieron informe las de Tecnologías, Industria y Comercio; Obras Públicas y Ordenación del Territorio; Turismo y Cultura y Sanidad y Consumo, todos ellos favorables al proyecto.

CUARTO. Solicitado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, es emitido el 14 de mayo de 2001, formulando un conjunto de observaciones de buena técnica normativa, constando, además, las siguientes:

- Que el proyecto lo es de un reglamento de ejecución de ley y debe someterse a Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico.
- Que la enumeración de los vocales en base a áreas de competencia material puede plantear la duda de si, en el caso de agruparse dos o más de tales áreas, el número de vocales permanecería igual o debería disminuir.

QUINTO. Con fecha 17 de mayo tuvo entrada en el Consejo Jurídico la solicitud de Dictamen, con carácter urgente, a la que acompañaba el expediente y un escrito del Director General de Juventud, Mujer y Familia, de 16 de mayo de 2001, dirigido al Secretario General de la Consejería en el que indica que es de máxima urgencia la aprobación del Decreto para articular de forma adecuada las actuaciones del Gobierno en la materia y para no dejar fuera a la Comunidad Autónoma de las vías de colaboración que contempla el Plan de Acción Nacional (de Juventud).

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter del Dictamen.

El artículo 4, f) de la Ley 8/1995 dice que corresponde al Consejo de Gobierno crear la Comisión Coordinadora del Plan Integral de la Juventud, así como las diferentes subcomisiones. Estamos en presencia, pues, de un reglamento dirigido al cumplimiento de tal precepto legal, por lo que debe calificarse de desarrollo o ejecución de ley, siendo

consecuencia el carácter preceptivo de este Dictamen (art. 12.5 Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia).

SEGUNDA. Sobre el procedimiento y el expediente remitido.

El Dictamen se ha solicitado para ser emitido con urgencia, habiéndolo así admitido el Consejo, si bien las razones que la motivan, según el Director General ya citado, no expresan con claridad el alcance de tal necesidad.

La aprobación de normas reglamentarias ha de ir precedida de la instrucción del procedimiento adecuado para ello que, al carecer la Comunidad Autónoma de una normativa específica, es el recogido en el artículo 24 LG, sin perjuicio de que, además, deban cumplirse requerimientos particulares recogidos en la legislación regional.

En términos amplios se han seguido los trámites esenciales, ya que la propuesta normativa ha surgido del Centro Directivo competente por razón de la materia, va acompañada de una memoria explicativa, ha sido sometida a las observaciones de las Consejerías y ha sido informada por la Secretaría General de la de Presidencia y por la Dirección de los Servicios Jurídicos.

En una apreciación estricta de las normas procedimentales y de su finalidad, el procedimiento aparece huérfano de contenidos que debieran constar en él para propiciar lo que pretende, que es justificar la necesidad de la Comisión y el acierto y oportunidad de su regulación, así como la necesidad de derogar el Decreto 110/1993, de 16 de julio, por el que se creó la actual y vigente Comisión.

También una estricta consideración del procedimiento arroja perplejidad sobre la verdadera voluntad de la Consejería respecto al mismo, dado el sentido con el que cabría entender el informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General y la diligencia a él añadida en virtud de la cual la «Secretaría General tiene por suyo el informe precedente». El documento se inicia indicando que se elabora a los efectos previstos en el artículo 24.2 LG, precepto que, sin embargo, requiere informe de la Secretaría General Técnica, que en nuestra Comunidad es el de la Secretaría General, dada la necesidad de conciliar el precepto estatal con el artículo 50.2, h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración regional (Ley 1/1988). La trascendencia del informe del Secretario General proviene de que reviste de relevancia externa los anteproyectos de disposiciones surgidos de la iniciativa de su Consejería; un sentido completamente distinto tiene el informe del Servicio Jurídico, que se emite en virtud de las normas organizativas de las Consejerías ya que, de una parte, tiene relevancia interna y, de otra, se emite en cumplimiento de una función que se expresa mediante prestaciones técnicas de asesoramiento en Derecho, propias de una actividad profesionalizada de manera especial en el ámbito de la Administración Pública (en la Comunidad Autónoma se creó el Cuerpo de Letrados, que figura hoy en el Texto Refundido de la Ley de Cuerpos y Escalas, aunque todavía no esté fijada la plantilla e integrado).

Al margen de otras consideraciones, uno de los efectos que produce la asunción realizada por la Secretaría General es que sea a ella misma a la que deba atribuirse la opinión de que podría «ser conveniente la incorporación al expediente de un informe facultativo del Consejo Técnico Consultivo en materia de Juventud», trámite que no se ha cumplimentado a pesar de ello.

TERCERA. Sobre la habilitación, contenido y adecuación del proyecto a sus límites legales.

I. El proyecto está suficientemente habilitado en la Ley 8/1995, que le da cobertura no sólo a través de la concreta atribución de competencia al Consejo de Gobierno contenida en el artículo 4 f), sino también por la amplia y general autorización de la disposición final segunda. En cualquier caso, la Ley 8/1985, de 10 de diciembre, de Órganos Consultivos de la Administración regional, no constituye referencia para el proyecto, porque las comisiones interdepartamentales están excluidas de su ámbito normativo (art. 1).

II. A lo largo de sus 5 artículos el proyecto trata de regular el objeto y naturaleza jurídica, las funciones, la composición, el régimen de funcionamiento y los grupos de trabajo de la Comisión. La Disposición Adicional fija los plazos para la constitución y disolución, la Derogatoria traslada tal efecto al Decreto 119/1993, de 16 de julio y las dos Finales se ocupan de la entrada en vigor (inmediata) y de facultar al Consejero de Presidencia para dictar «cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de este Decreto».

III. Si bien es cierto que se va a articular por primera vez la Comisión contemplada en la Ley 8/1995, también lo es que al día de hoy está vigente el Decreto 110/1993, de 16 de julio, que creó la Comisión Regional del Plan Integral de la Juventud con una finalidad, como de su propia denominación se deduce, sustancialmente igual a la de la Comisión que ahora se pretende crear, si bien con una composición notoriamente distinta, al ser la actual interadministrativa y de participación social, y la proyectada de orden interno, si bien interdepartamental.

Esa disparidad permite entender que se pretende variar la composición de la Comisión buscando una más adecuada organización de los medios necesarios para la puesta en marcha del Plan Integral de la Juventud, pero al no constar, al menos, las líneas básicas de lo que habrá de ser tal Plan, tampoco se advierte con nitidez que esa composición que se proyecta refleje de manera fiel el mandato funcional que la Ley 8/1995 impone a la Administración regional.

No puede obviarse que, dentro de los quizás imprecisos contornos con los que la citada Ley configura la acción administrativa en la materia, sí se ocupa de reflejar con cierto énfasis la existencia de los principios con arreglo a los cuales la misma se debe desarrollar, que son, en lo que aquí interesa, los de «coordinación entre administraciones», «descentralización» y «participación democrática» (art. 2); a su vez, el artículo 4,e) de la misma Ley dice que en la elaboración y aprobación del Plan debe propiciarse la «coordinación y cooperación» entre las distintas Administraciones Públicas. Ello nos conduce a advertir que una Comisión encargada del tan citado Plan que se componga sólo de elementos personales provenientes de la Administración regional no es armónica con tales principios y, por tanto, con el sentido que legalmente inspira la actividad administrativa en la materia.

A la vista de las razones indicadas, entiende el Consejo Jurídico más adecuada a los principios legales la composición de la Comisión hoy vigente.

Tiene relación con ello observar en una apreciación conjunta de la norma cierta indefinición sobre el objeto regulado y, por tanto, los objetivos que se pretenden alcanzar. El artículo 1 establece para la Comisión, el Plan, o ambos, una vigencia de 2 años (el 2002 y 2003), temporalidad en la que insiste la Disposición Adicional al decir que la Comisión «será disuelta una vez termine el período 2002-2003, establecido para el desarrollo del Plan objeto del presente Decreto», constando tal periodo de tiempo en la misma denominación del proyecto. Parece ello indicar que ya existen determinaciones del Plan que se pretende elaborar, las cuales debieran formar parte del expediente del Decreto a efectos de despejar las incertidumbres antes aludidas; de otra parte, la denominación buscada para la Comisión en el proyecto la refiere a un Plan Integral de la Juventud, mientras que el escrito del Director General alegando las razones de urgencia para la emisión del presente Dictamen habla del Plan de Acción Regional en materia de Juventud, subsidiario en cuanto a objetivos de un Plan Nacional o Global impulsado por el Instituto de la Juventud de España para ese período de tiempo. Las disparidades apreciadas suscitan dudas sobre si el Plan que se pretende elaborar es precisamente el Plan Integral de la Juventud referido en la Ley 8/1995 o un Plan distinto sobre la misma materia.

La falta de precisión y claridad aludida llevan a este Consejo a sugerir que la Consejería

proponente, a la vista de los objetivos que pretende conseguir, acople el sentido del proyecto a los mismos, aclarando de manera concreta el Plan al que va destinado esta Comisión y, si fuere el Integral de la Juventud referido en la Ley 8/1995, acople la composición de la misma a los dictados legales.

Junto a esas observaciones generales, el texto remitido sugiere la necesidad de replantear algunos de sus aspectos sustanciales:

A) Si la Comisión fuere para el Plan Integral de la Juventud referido específicamente en la Ley 8/1995, debe adaptar la denominación a la prevista legalmente, que es «Comisión Coordinadora del Plan Integral de la Juventud».

B) En el artículo 2 se dice que corresponde a la Comisión la «elaboración» del Plan, incurriendo en un exceso reglamentario infractor de la Ley habilitante, que atribuye tal competencia al Consejo de Gobierno (art. 4,e); esta consecuencia cabe también predicarla de aquellas facultades que ese mismo artículo atribuye a la Comisión directamente relacionadas con la función de elaborar, tales como establecer las directrices y objetivos del Plan.

C) El artículo 3 se refiere a la composición de la Comisión indicando que serán vocales un representante con al menos rango de Director General de las «áreas competentes de la Administración Regional en materia de: Mujer, Deportes, Administración Local, Acción Exterior y Relaciones con UE, Cultura, Turismo, Universidades...», etc. La procedencia de los vocales es, según la dicción proyectada, de «áreas competentes» de la Administración regional, concepto organizativo que no se ha previsto en la legislación regional. La Ley 1/1988 estructura a la Administración en Consejerías o Departamentos, y dentro de ellas en dos niveles, uno político (Secretaría General, Sectorial y Dirección General) y otro administrativo (Subdirección General, Servicios, Secciones y Negociados). La Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, que puede servir como referencia a efectos comparativos, dice qué se entiende por órganos y por unidades administrativas (art.5), sin que el concepto de área aparezca como elemento de la organización estatal. En atención a ello cabe extraer como consecuencia que el proyecto se aparta del esquema organizativo básico que la Ley recoge, dando lugar a consecuencias de alcance porque la indefinición del término área no permite fijar con la certeza requerida el número total de vocales de la Comisión y, además, como indicó la Dirección de los Servicios Jurídicos, eventuales reorganizaciones administrativas contribuirían a una mayor imprecisión sobre quienes deben ser los componentes.

En un órgano colegiado tales incertidumbres e imprecisiones pueden generar controversias sobre quórum, constitución y válida adopción de acuerdos, lo que hace aconsejable acudir a sistemas muy precisos que sirvan para determinar su real composición, tal como multitud de Decretos reguladores de distintas comisiones han hecho.

D) La Disposición Final Primera dice que «se faculta al Consejero de Presidencia para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de este Decreto». En otros Dictámenes en los que se ha analizado el ejercicio de la potestad reglamentaria, y en particular su titularidad, se ha sentado el criterio de que ésta corresponde de modo primario al Consejo de Gobierno, fundamentando ello en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía, admitiendo sin embargo que los Consejeros pueden ostentar la misma cuando una Ley expresamente se la atribuya y para esos ámbitos legalmente determinados, con fundamento esto último en lo previsto por el artículo 49.d) de la Ley 1/1988. Establecido que el instrumento normativo idóneo para atribuir el ejercicio de la potestad reglamentaria es la Ley, ha dicho este Consejo en los Dictámenes 12/98 y 24/98, entre otros, que la atribución de potestad reglamentaria por vía de Decreto, es decir, por otra norma reglamentaria, debe observarse con cautela y prevención, ya que la posibilidad de incidir reglamentariamente en las denominadas relaciones de supremacía general está estatutariamente reservada al Consejo de Gobierno, prevención que ha de

extremarse cuando existe, además, una expresa habilitación legal al Consejo de Gobierno y un silencio, también legal, sobre habilitación a Consejero alguno, condición que se cumple en el supuesto que ahora contemplamos.

Bajo tales límites, los Consejeros pueden, sin embargo, ejercer la que denomina el artículo 49.d) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, potestad para dictar circulares e instrucciones, ámbito en que ostentan un poder propio que es innecesario reconocer en textos normativos sectoriales y de menor rango, como el aquí analizado.

Si se entiende en este último sentido, la Disposición Final Primera deviene innecesaria por conceder al Consejero una potestad ya atribuida por la Ley 1/1988, y entendida la citada Disposición Final en el sentido de que el Consejero pueda dictar regulaciones en pie de igualdad con el Consejo de Gobierno, sería no ya innecesaria, sino ilegal por infringir el artículo 32 del Estatuto de Autonomía, el artículo 63,3.b) de la Ley 1/1988, que prohíbe la delegación de la potestad reglamentaria, y la Disposición Final Primera de la Ley 8/1995, que sólo ha autorizado al Consejo de Gobierno para proceder a su desarrollo y ejecución. Ambas posibilidades de interpretación del precepto conducen a concluir que, de no suprimirse, el respeto al ordenamiento aconseja replantearlo para circunscribir la facultad que se atribuye al Consejero a términos concretos y específicos tales que no sustituya a la del Consejo de Gobierno (Dictámenes 18, 24 y 25 de 1998, entre otros).

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Comisión Coordinadora del Plan Integral de la Juventud recogido en la Ley 8/1995 debe ajustarse en cuanto a su composición y competencias a los principios y funciones asignados por la misma.

SEGUNDA. La adecuación al ordenamiento del proyecto requiere incorporar al mismo las observaciones formuladas en la Consideración Tercera.

No obstante, V.E. resolverá.