



ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 28 de junio de 2002, la Dirección General de Juventud emitió una memoria acerca de la necesidad y oportunidad, y otra de carácter económico, en relación con un borrador de Proyecto de Decreto mediante el que se pretendían establecer las características y los requisitos mínimos para el reconocimiento oficial de los Albergues Juveniles en la Región de Murcia y crear un Registro de dichos Albergues.

SEGUNDO.- En la misma fecha, la citada Dirección General emite otro informe en el que indica que mediante Decreto 3/1999, de 14 de enero, se creó el Consejo Técnico Consultivo en Materia de Juventud, sin que en dicha norma se estableciese el carácter preceptivo de sus informes, además de que, en aquella fecha, dicho Consejo aún no se había constituido, estando en trámite la designación de sus miembros, por lo que se consideraba procedente, por razones de eficacia y economía procesal, prescindir de dicho informe.

TERCERO.- El 10 de octubre de 2002, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia emite un informe sobre el referido borrador. Entre otros aspectos, destaca que, según lo dispuesto en el artículo 24.2 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, procedería cumplimentar el trámite de audiencia a los ciudadanos a través de la consulta al Consejo de la Juventud de la Región de Murcia y a los Consejos Locales de la Juventud (regulados, cabe recordar, por la Ley regional 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil -LPPJ-).

CUARTO.- En octubre y noviembre de 2002 se reciben informes de las Consejerías de Sanidad y Consumo; Turismo y Ordenación del Territorio; Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio y de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, previamente solicitados, en los que se realizan observaciones de detalle y no esenciales sobre el borrador. En el expediente remitido no constan los oficios de solicitud de tales informes ni, en su caso, a las demás Consejerías y Organismos Autónomos regionales.

QUINTO.- Obra en el expediente un borrador de Proyecto fechado el 20 de enero de 2003, proviniente del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia (IJMU), creado por Ley regional 13/2002, de 4 de diciembre (en adelante, LIJ).

SEXTO.- El 30 de enero de 2003, la Dirección de los Servicios Jurídicos emite, a solicitud de la Consejería de Presidencia, el informe preceptivo previsto en el artículo 22.4, f) del Decreto 53/2001, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de dicha Consejería, que es favorable, en general, al texto dictaminado, con alguna observación de detalle, de carácter no sustancial.

SÉPTIMO.- El 8 de septiembre de 2003, la Secretaría General Técnica del IJMU emite informe en relación con las observaciones realizadas en el de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tras lo cual, con fecha 13 de octubre de 2003 tuvo entrada en este Consejo Jurídico un oficio de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia solicitando la emisión de nuestro preceptivo Dictamen.

OCTAVO.- Mediante Acuerdo nº 24/2003, de 21 de octubre, el Consejo Jurídico solicitó a la Consejería consultante que completase el expediente con el índice paginado y el texto

autorizado del Proyecto de Decreto, así como la justificación de la habilitación de la citada autoridad para solicitar el Dictamen interesado.

NOVENO.- Mediante oficio registrado el 10 de noviembre de 2003, el Consejero de Presidencia solicita la emisión de Dictamen, acompañando la documentación indicada en el Acuerdo antes citado.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre un Proyecto de Decreto que constituye un desarrollo reglamentario de la LPPJ y, como veremos, también de la LIJ, concurriendo, con ello, el supuesto establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Tramitación. Incidencia en el procedimiento de la aprobación de la LIJ.

Como puede advertirse a la vista de los Antecedentes del Dictamen, promovido el presente procedimiento por la, en su día, existente Dirección General de Juventud de la Consejería de Presidencia, a partir del año 2003 su posición en la tramitación del mismo fue asumida por el IJMU. Ello fue como consecuencia de la entrada en vigor el 1 de enero de ese año de la LIJ, cuya Disposición Derogatoria, en relación con el Decreto 53/2001, de 15 de junio, de estructura orgánica de dicha Consejería, suprimía aquella Dirección General. Consecuencia de ello fue la asunción de las funciones y competencias de ésta por el recién creado Instituto, tal y como estableció la Disposición Transitoria Segunda de dicha Ley.

Como se advertirá seguidamente, un examen completo de la referida Ley permite deducir que su entrada en vigor (aplicable a todos los procedimientos en curso, incluido el presente, al no preverse excepción alguna en contrario), introdujo una importante especialidad en la tramitación de procedimientos como el que nos ocupa.

En efecto, conforme expresa la Exposición de Motivos de dicha Ley, *"la amplitud y variedad de competencias en materia de juventud ejercidas por la Administración de la Comunidad Autónoma exigen una gestión dinámica y ágil, una política integral que permita fundamentalmente la participación directa de la juventud en la vida colectiva, y en la que las técnicas de cooperación colaboración y coordinación con las actividades realizadas por otros agentes públicos adquieran un papel muy destacable"*. En coherencia con esta declaración concluye afirmando que *"la elección de esta fórmula organizativa"* (la creación del IJMU como Organismo Autónomo) *"responde así, de un lado, al régimen jurídico aplicable a las funciones que se le atribuyen al Instituto de la Juventud de la Región de Murcia y, de otro, a garantizar la realización de una política juvenil de carácter integral, alcanzando la máxima coordinación de la actuación de las administraciones públicas en tanto que afecte a cualquier aspecto de la vida cotidiana de los jóvenes, mediante un órgano que disponga de la necesaria autonomía de decisión y gestión y la efectiva agilidad en su actuación, constituyendo sus ejes de trabajo la promoción y canalización de las expectativas de este sector de la población y el impulso de políticas basadas en principio de globalidad, participación y coordinación institucional"*.

La exposición de tales directrices y principios tiene su plasmación en el articulado de la Ley. Procede destacar ahora aquellos preceptos que tienen incidencia en la tramitación del Proyecto que nos ocupa.

En primer lugar, y como atribución competencial al IJMU, su artículo 4, h) le asigna la función de la *"ordenación y planificación de centros e instalaciones juveniles"*.

El tenor de tal precepto, al igual que el contenido en la letra j) del referido artículo (*"regular las condiciones para el reconocimiento y funcionamiento de los servicios de información y*

documentación juvenil") da pie a considerar que la LIJ atribuye al Instituto potestad reglamentaria en estas materias, de modo análogo a las habilitaciones específicas que otras leyes regionales establecen en favor de los Consejeros, pues, admitidas éstas, no hay obstáculo que impida hacer lo propio en favor de los Organismos Autónomos. La amplia formulación realizada en el artículo 42.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, permite tal posibilidad para los Organismos Autónomos de dicha Administración. En nuestra Comunidad, el hecho de que la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración regional no incluya un precepto de parecido tenor no impide que, por leyes sectoriales posteriores, y en atención a las circunstancias concretas del caso, se prevean habilitaciones reglamentarias específicas para el Organismo Autónomo de que se trate. El artículo 9, d) LIJ confirma tal habilitación al referirse a las *"disposiciones de carácter general del Instituto"*. Sin embargo, aun admitiendo tal extremo, lo anterior ha de integrarse con lo dispuesto en el artículo 7.3, e) y, en concordancia con éste, en el 6, c), de la misma LIJ. En efecto, el primero de los citados preceptos atribuye a su Consejo Rector la facultad de *"elevar al Presidente del Instituto las propuestas sobre medidas normativas o de actuación en materia de política juvenil que puedan afectar al conjunto de la acción del Gobierno regional"*; y el segundo, en concordancia con el primero, atribuye a dicho Presidente la facultad de *"elevar al Consejo de Gobierno las propuestas de acuerdos o proyectos normativos o de actuación que, con tal finalidad, apruebe el Consejo Rector del Instituto"*.

De la aplicación integrada de los indicados preceptos, interpretados a la luz de los principios inspiradores de la LIJ expresados en su Exposición de Motivos, parcialmente transcrita, se desprenden las siguientes conclusiones:

1ª.- Que, una vez entró en vigor dicha Ley, y considerando su obligada aplicación inmediata, la competencia en materia de ordenación de instalaciones juveniles corresponde al IJMU, no habiendo duda de que el contenido del borrador que aquí se trata entra de lleno en dicha materia.

2ª.- Que, a la vista de su contenido, la regulación que se propone tiene una clara incidencia en otro sector o competencia regional, como es la turística. Así lo pone acertadamente de manifiesto el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos emitido en su día. Abundando en tal circunstancia, podemos decir que los albergues -incluidos los destinados a jóvenes- tienen la consideración de establecimientos turísticos, a los que se refiere expresamente la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, en sus artículos 13.5 y 23. Por ello, considerando que del citado artículo 7.3, e) LIJ se desprende la intención de que sea el Consejo de Gobierno, en cuanto superior órgano de la Administración regional, el que establezca las medidas normativas en materia de juventud que, por su índole, afecten de modo directo a otros sectores de actuación y a políticas públicas encomendadas asimismo a otras Consejerías, el Proyecto en cuestión debe ser aprobado, en su caso, por el Consejo de Gobierno.

3ª.- Que, una vez que el IJMU asumió la tramitación del procedimiento, su Director debió elevar al Consejo Rector la oportuna propuesta de Proyecto de Decreto (artículo 8, a), para que resolviese sobre la aprobación o no de dicho Proyecto. Y sólo tras recaer ésta puede proceder el Presidente del Instituto a elevar dicho Proyecto al Consejo de Gobierno. Elevación que efectuaría él mismo (sin necesitar, pues, de conducto de otra autoridad), dado que, por disposición de la LIJ, también reúne la condición de Consejero del Gobierno Regional (artículo 6).

Quiere decirse, pues, que la indicada atribución legal al Consejo Rector del IJMU (y no al Consejero en la materia) de específicas habilitaciones de potestad reglamentaria o, como en el

caso que nos ocupa, de la facultad de aprobación de Proyectos de reglamentos para su consideración por el Consejo de Gobierno, es consecuencia directa de los principios de participación institucional y coordinación interadministrativa que, para la toma de decisiones en materia de política juvenil (en éste caso, con trascendencia normativa), vienen reflejados en la Exposición de Motivos de la LIJ. En efecto, la composición del referido Consejo Rector (artículo 7.1) otorga representación a los sectores sociales e institucionales que dicha Ley ha considerado que deben formar parte de ese proceso de toma de decisiones: los Ayuntamientos de la Región (con competencias en materia de juventud, según la legislación básica de régimen local y la propia LPPJ), a través de la Federación de Municipios de la Región de Murcia; el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia (órgano consultivo e interlocutor con las Administraciones Públicas en las políticas regionales de juventud, según el artículo 25.2 LPPJ); y el Consejo Escolar de la Región de Murcia y los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Región, estas dos últimas instituciones por su directa vinculación con los jóvenes de la Región (que, conforme al artículo 3 de la citada Ley, son los comprendidos entre los 14 y 30 años de edad censados en aquélla).

De ello se infiere, además, que el sometimiento del borrador o propuesta de Proyecto de Decreto a la aprobación de dicho Consejo Rector no sólo es preceptivo en cumplimiento de los fines y principios inspiradores de la LIJ, que se plasman en los preceptos comentados, sino que con ello se da cumplida satisfacción del derecho de audiencia a los ciudadanos afectados por la futura disposición reconocido en el artículo 105, a) de la Constitución, en relación con el 24.1, c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En este sentido, es de resaltar que ya antes de la aprobación de la LIJ, el Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia indicó que el referido derecho debía hacerse efectivo mediante la consulta al Consejo de la Juventud de la Región de Murcia y los Consejos Locales de Juventud, sin que en el expediente conste razón por la que no se atendió dicha observación. Por todo lo expuesto, procede retrotraer las actuaciones al momento anterior a la formulación de la preceptiva propuesta de Proyecto de Decreto que, en cumplimiento del artículo 8, a) LIJ, debe efectuar el Director del Instituto, para su sometimiento a la aprobación por el Consejo Rector y, en caso de recaer ésta, la posterior remisión del Proyecto de Decreto a este Consejo Jurídico, para la emisión de su preceptivo Dictamen sobre el fondo del asunto.

TERCERA.- Consideraciones adicionales.

Aún cuando, por lo expuesto en la precedente Consideración, el eventual Proyecto de Decreto ha de ser remitido nuevamente a este Consejo Jurídico para la emisión del preceptivo Dictamen sobre el fondo del mismo, se considera procedente realizar algunas consideraciones generales sobre el enfoque que el Proyecto da a determinados aspectos, pues justifican un replanteamiento de los mismos, con posible incidencia sobre el proyecto en su conjunto. Se trata, pues, de una circunstancia excepcional que aconseja el avance en el análisis de una parte del articulado del Proyecto.

I. A la vista de la documentación remitida, se observa que en el expediente no se hace referencia a la incidencia que la aprobación del Proyecto pudiera tener respecto del Convenio suscrito el 26 de junio de 2000 por la Administración regional y otras Comunidades Autónomas con la Administración del Estado, mediante el que se acuerda la creación del Consorcio para la presencia y promoción del alberguismo juvenil, que fué publicado en el Boletín Oficial del Estado del 16 de marzo de 2001 mediante Resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de febrero de ese año.

El examen del Proyecto a la luz del citado Convenio se considera necesario, en la medida en que el artículo 5 de los Estatutos del Consorcio (incorporados al Convenio) establece que los firmantes se comprometen a dictar las normas necesarias, según su propio ordenamiento

interno, para que los albergues, propios o asociados, de su Red observen las normas y deberes contenidos en los Reglamentos de la IYHF (Federación Internacional de Albergues Juveniles) y, del mismo modo, gocen de los derechos que les confieren los reglamentos de aquélla. Teniendo en cuenta que el Proyecto incluye a albergues de titularidad pública (artículo 1.1), es decir, integrados en la Red regional, debería considerarse que, en el caso de discordancia entre el Proyecto y los reglamentos de la IYHF, la aprobación de aquél supondría apartarse del citado Convenio, lo que implicaría a su vez su denuncia tácita.

Por otra parte, el Proyecto no se pronuncia sobre si el reconocimiento oficial de un albergue juvenil de titularidad privada supondría o no su inclusión en la Red de Albergues Juveniles a que se refiere el artículo 13, b) LPPJ, aspecto que también debería ser abordado.

II. Si se examinan los preceptos incluidos en la Sección Primera del Capítulo V del Proyecto y, en especial, sus artículos 29 a 31, se puede advertir una cierta falta de lógica en el diseño del procedimiento allí establecido para otorgar o denegar el reconocimiento oficial del albergue juvenil de que se trate. En efecto, en el artículo 29.1, a) se exige al solicitante del reconocimiento oficial (que habrá de otorgarlo o denegarlo, en su caso, la Administración regional) que, junto a la instancia, presente, entre otros documentos, un certificado del Ayuntamiento respectivo *"acreditando el cumplimiento"* de diversos extremos. Entre ellos se encuentra el de que la instalación posea licencia municipal de apertura *"así como otras autorizaciones previas que en su caso fueran exigibles de acuerdo con la normativa sectorial aplicable"* (letra a); que el interesado haya presentado una memoria descriptiva de la instalación en la que *"consten los aspectos indicados en el Capítulo IV"* del Proyecto, que son los relativos a las condiciones técnicas mínimas exigidas a los albergues para su reconocimiento oficial (letra b); y un *"informe sanitario preceptivo y vinculante"* acerca de diferentes aspectos (agua, residuos, servicios higiénicos, comedores colectivos, etc. (letra d)). Como puede verse, la exigencia de tal *"certificación"* municipal implica que el interesado tiene que iniciar, previamente al procedimiento ante el IJMU, otro ante el Ayuntamiento, en solicitud de aquélla, pues es evidente que los extremos sobre los que debe versar recogidos en las letras a), b) y d) citadas implican una serie de juicios, jurídicos y técnicos, que van mas allá de la mera constatación municipal de la existencia de un documento previo (concepto tradicional de certificación).

Además, si el informe sanitario preceptivo y vinculante recogido en la indicada letra d) tuviese que ser expedido, no por el propio Ayuntamiento, sino por la Consejería de Sanidad (no se concreta quién debe expedirlo), resultaría que el interesado debería iniciar, antes incluso del procedimiento municipal, otro ante dicha Consejería.

Los problemas, tanto prácticos como jurídicos, de tal regulación no parecen haber sido advertidos en la elaboración del borrador. Por referirse sólo a los últimos, se plantea cuál es el plazo y las consecuencias del silencio en el caso de que, solicitada la certificación municipal, el Ayuntamiento no la emitiese, o el modo de proceder en los casos de discrepancias del interesado a las objeciones que pudiese formular el Ayuntamiento para expedir la certificación. Y ello, además de la improcedencia de exigir a los Ayuntamientos que certifiquen que el interesado reúne todas las autorizaciones exigibles con arreglo a la normativa sectorial aplicable, y no sólo las que debe exigir y, en su caso, otorgar, el propio Ayuntamiento.

Estos problemas derivan de lo que en el Proyecto es innovación respecto a otras normas autonómicas ya dictadas sobre la materia, que es precisamente la exigencia de esta certificación municipal. En efecto, con lógica, los Decretos 52/1998, de 21 de abril, de Extremadura, 83/1998, de 28 de julio, de Castilla-La Mancha, y 50/2000, de 20 de enero, de Galicia, establecen que el interesado debe presentar su instancia al órgano regional competente en materia de juventud, acompañando determinados documentos, pero no la

referida certificación municipal.

Así pues, la certificación municipal no sólo es improcedente en determinados extremos (aquellos en que el Ayuntamiento no es competente), sino que es innecesaria, pues la documentación puede y debe ser presentada directamente por el interesado ante el órgano regional competente en materia de juventud, siendo éste, en la instrucción del procedimiento, quien tiene la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para resolver la solicitud, incluyendo la petición de un informe *"ad hoc"* al Ayuntamiento, si así se establece en la norma, o el requerimiento al solicitante de la obtención de una autorización sectorial que, no habiéndola ya presentado, el instructor considere como preceptiva.

Por otra parte, y por lo que atañe a los informes que deban ser emitidos *"ad hoc"* por otros órganos de la Administración regional, éstos deberían ser solicitados igualmente en el seno del citado procedimiento, pues lo contrario supondría, en la práctica, trasladar al interesado la carga de instruir anticipadamente el procedimiento, lo que no se compadece con la cabal posición que debe asumir la Administración regional en el ejercicio de sus competencias y en su relación con los administrados.

Interesa recordar por último que las antedichas solicitudes de informe podrían justificar la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento regulado en el Proyecto, ex artículo 42.5, c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede retrotraer el procedimiento al momento anterior a la formulación por el Director del IJMU de la propuesta de Proyecto de Decreto, para su sometimiento al Consejo Rector de dicho Instituto. De ser aprobado dicho Proyecto por el Consejo Rector, el expediente deberá ser remitido nuevamente a este Consejo Jurídico para la emisión del preceptivo Dictamen sobre el fondo del asunto, por las razones expresadas en la Consideración Segunda.

SEGUNDA.- Sin perjuicio de lo anterior, han de tenerse en consideración las observaciones que, sobre diversos aspectos del Proyecto se indican en la Consideración Tercera del presente Dictamen, y que pueden dar lugar a un replanteamiento de su contenido.

No obstante, V.E. resolverá.