

Expediente: 25/2005

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se crea y regula la Red de Servicios de Información Juvenil de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 22/2005, de 13 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 13 de junio de 2005,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 27 de mayo de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se crea y regula la Red de Servicios de Información Juvenil de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 21 de febrero de 2005.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. Por Orden Foral 66/2004, de 31 de mayo, del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud, se inicia el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se crea y regula la Red de Servicios de Información Juvenil de la Comunidad Foral de Navarra, las condiciones y procedimiento para el reconocimiento oficial de los mismos, así como el censo de dicha Red. Dicha Orden Foral encomienda la elaboración y tramitación a la Subdirección de Juventud del Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

2. La memoria normativa, de fecha 10 de mayo de 2004, se limita a señalar que, según el informe de la Subdirección de Juventud, el Decreto Foral 71/1993, de 22 de febrero, que regulaba los Servicios de Información Juvenil ha quedado desfasado y no se adecua a los parámetros actuales de información juvenil, por lo que procede la aprobación de un nuevo Decreto Foral; y la vigencia del citado Decreto Foral desde el Real Decreto 1324/1997, de 1 de agosto, de traspasos en materia de juventud.

3. La denominada en el índice de documentos “Memoria Justificativa” consiste en un informe de la Subdirectora de Juventud, con el visto bueno del Director Gerente del Instituto Navarro de Deporte y Juventud, de fecha 11 de mayo de 2004, en el que, tras referirse a las posibilidades derivadas de la implantación de las nuevas tecnologías, indica la procedencia de derogar el Decreto Foral 71/1993, de 21 de junio, que regula los requisitos para el reconocimiento de los Servicios de Información Juvenil, a fin de adaptar su estructura a una norma en la que se plasmen todos aquellos cambios que la realidad y la práctica aconsejen necesarios.

4. El borrador del proyecto –que no consta en el expediente- se comunica a distintas personas, responsables de oficinas o puntos de información juvenil y miembros de la Comisión Coordinadora de Información Juvenil de Navarra, que pudieron realizar las sugerencias y alegaciones oportunas en reuniones mantenidas con técnicos del Instituto Navarro de Deporte y Juventud, según escritos que en tal sentido suscriben en agosto de 2004.

5. La memoria organizativa, de 7 de octubre de 2004, señala que el proyecto no afecta, en principio, a la plantilla orgánica y estructura organizativa del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

6. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación informa, con fecha 29 de octubre de 2004, formulando determinadas observaciones. En particular, recomienda completar la tramitación, introducir determinadas correcciones en la forma y estructura del texto para lograr una mejor redacción y atender las observaciones realizadas en cuanto al fondo.

7. La memoria económica, suscrita por la Subdirectora de Juventud del Instituto Navarro de Deporte y Juventud con fecha 14 de enero de 2005, expresa que el proyecto no tiene repercusión económica derivada de su directa aplicación y que a su través se articula una convocatoria anual para la concesión de subvenciones a servicios de información juvenil de asociaciones juveniles y entidades locales, para cuya aplicación es necesaria la aprobación de una dotación económica, con indicación del gasto autorizado para tal fin en el ejercicio 2004.

8. El informe de impacto por razón de sexo, elaborado por la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, con fecha 14 de febrero de 2005, señala escuetamente que el proyecto, dada la materia regulada y su contenido, no lo produce.

9. El Director del Servicio de Intervención General, con fecha 14 de febrero de 2005, informa que el proyecto no supone incremento de gastos o disminución de ingresos, ni tiene contenido económico que lo haga susceptible de fiscalización en los términos del Decreto Foral 132/1999.

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud formula, con fecha 14 de febrero de 2005, informe en el que, tras examinar su objeto, señala lo siguiente: en cuanto al marco competencial y normativo, alude 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 al Decreto Foral 71/1993, indicando que no existe una norma foral sectorial con rango de ley foral

reguladora de la materia; respecto del contenido, analiza los preceptos del proyecto; en relación con el procedimiento, indica que el proyecto se sometió al trámite de audiencia de diversas entidades y asociaciones que operan en ese ámbito y señala la constancia de las memorias e informes indicados, así como la procedencia del dictamen de este Consejo. En igual fecha, informa la propuesta de acuerdo de toma en consideración del proyecto para su remisión al Consejo de Navarra.

11. Se acompaña copia de la Carta Europea de Información Juvenil adoptada por la 13ª Asamblea General de la Agencia Europea de Información y Asesoramiento para los Jóvenes (ERYICA), en Bratislava (República Checa) el 19 de noviembre de 2004.

12. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 21 de febrero de 2005, tomó en consideración el proyecto para su remisión a consulta de este Consejo. Se acompaña el proyecto acordado, en el que se han incorporado algunas de las observaciones formuladas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta tiene por objeto la creación y regulación de la Red de Servicios de Información Juvenil de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, "Red"). Se estructura en una exposición de motivos, diecisiete artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El proyecto expresa en su exposición de motivos su justificación. Tras mencionar el artículo 44.18 de la LORAFNA que atribuye a Navarra competencia exclusiva en materia de política juvenil, se refiere al Decreto Foral 71/1993 y señala que la realidad y la práctica en el funcionamiento aconsejan una serie de cambios en su regulación. Se considera conveniente la creación y regulación de una "Red" navarra en la que se integren estos servicios, estableciendo los requisitos que deben cumplir para ello, así como para su reconocimiento como tales por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 1, señala el objeto, ya referido, de la norma, así como que la pertenencia a la “Red” Navarra será imprescindible para tener acceso a la Red Nacional e Internacional de información y documentación juvenil. En su ámbito de aplicación se incluyen, a decir del artículo 2, todos los servicios promovidos por personas jurídicas, públicas o privadas, sin ánimo de lucro, ubicadas en la Comunidad Foral de Navarra, que podrán obtener el reconocimiento oficial si cumplen los requisitos establecidos en la norma.

El artículo 3 regula la “Red”, como servicio de asistencia para proporcionar a los jóvenes la orientación necesaria para su integración y participación en la vida social. Está integrada por el Centro de Documentación e Información Juvenil del Instituto Navarro de Deporte y Juventud y por los Servicios de Información Juvenil que se clasifican en las categorías de Oficinas de Información Juvenil y de Puntos de Información Juvenil. El artículo 4 señala las funciones de dicho Centro.

El artículo 5 regula la Comisión Coordinadora de la “Red”, estableciendo su reunión al menos una vez al año y su composición, en la que se integran representantes de los Servicios de la “Red”.

El artículo 6 prevé los requisitos generales para la constitución de los Servicios de Información Juvenil, que estarán obligados a cumplir los dieciséis principios de la Carta “Eryica” (Agencia Europea de Información y Asesoramiento de los Jóvenes), así como la normativa general que les sea de aplicación. El artículo 7 regula las Oficinas de Información Juvenil, que se definen como “servicios que tienen por objeto el ejercicio de actividades de carácter informativo dirigidas a los jóvenes y prestadas directamente al público”, señalando los requisitos (local, medios y horario mínimo de atención) para su reconocimiento oficial y sus obligaciones. El artículo 8 se refiere a los Puntos de Información Juvenil, que define como “servicios encargados de difundir información a los jóvenes, facilitada por el Centro de Documentación e Información Juvenil o por la Oficina de Información Juvenil más próxima o que hayan recopilado por sus propios medios”, y establece los requisitos (local, medios, horario, persona que atienda al público y proyecto) para su reconocimiento oficial.

El artículo 9 permite que dichos Servicios de Información Juvenil cuenten con dependencias en lugares diferentes del local principal. Y el artículo 10 posibilita la prestación por los Servicios de Información Juvenil de servicios secundarios, siempre que sean conformes con el ordenamiento jurídico y de importancia secundaria respecto de la actividad principal.

El artículo 11 se refiere a la identificación, tanto mediante una denominación propia y diferente de cada Servicio, como con la utilización por los reconocidos oficialmente del anagrama que se establezca.

El artículo 12 fija los beneficios del reconocimiento oficial, que consiste en el acceso a la información de que disponga el Centro de Documentación e Información Juvenil, a la convocatoria de subvenciones para tales Servicios y a otros beneficios que puedan establecerse reglamentariamente.

Los artículos 13 a 16 regulan la concesión, modificación y revocación del reconocimiento oficial. La solicitud ha de reunir los requisitos señalados en el artículo 13 y se resolverá mediante resolución motivada del Director Gerente del Instituto Navarro de Deporte y Juventud, considerándose estimada si no se notifica en plazo resolución expresa (artículo 14). Las modificaciones en el Servicio reconocido que afecten a los requisitos y a las funciones fijadas con carácter mínimo han de ser comunicadas al citado Instituto a efectos de su autorización (artículo 15). Y para el caso de incumplimiento de las obligaciones y requisitos, se prevé la revocación del reconocimiento oficial, mediante resolución motivada y previa audiencia al titular.

El artículo 17 determina un Registro de Servicios de Información Juvenil en el que se inscribirán todos los Servicios reconocidos oficialmente.

La disposición transitoria única confiere un plazo de tres meses para que los Servicios de Información Juvenil existentes puedan acogerse a la nueva norma y soliciten el reconocimiento oficial.

La disposición derogatoria única deroga el Decreto Foral 71/1993.

Y de las disposiciones finales, la primera contiene la habilitación al Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud para el desarrollo y aplicación; y la segunda dispone la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter facultativo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto crear y regular la Red de Servicios de Información Juvenil de la Comunidad Foral de Navarra.

Los distintos informes obrantes en el expediente remitido expresan apodícticamente el carácter preceptivo del informe de este Consejo de Navarra con mención del artículo 16.1.f) de la LFCN, que se refiere a los “proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”. No obstante, en ningún caso se indica cual sea la ley que se desarrolla o complementa mediante el proyecto consultado e incluso la Secretaría Técnica departamental –como se ha reflejado en los antecedentes- llama la atención sobre la inexistencia de norma legal sectorial reguladora en esta materia.

Es cierto que existen algunos dictámenes sobre disposiciones de carácter general en materia de política juvenil emitidos con carácter preceptivo por otros altos órganos consultivos, como es el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 14 de mayo de 2003 (exp. 1427/2003), sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan las líneas de promoción juvenil en Castilla y León. Ahora bien, en tales supuestos se trata de reglamentos de ejecución de normas con rango de Ley, en razón de la existencia de una previa Ley reguladora de la juventud.

En el presente caso, este Consejo de Navarra considera que, por amplia que pudiera ser la interpretación del citado artículo 16.1.f) de su Ley Foral reguladora, no puede subsumirse en la misma un proyecto de disposición general que carece del más mínimo contenido ejecutivo por no

conectarse con ley alguna que desarrolle, sin que en tal concepto pueda cobijarse el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad Foral en la LORAFNA. En consecuencia, el presente supuesto, por no tratarse de un proyecto de reglamento o disposición general que se dicta en ejecución de ley alguna, no está sometido a dictamen preceptivo.

No obstante, de acuerdo con el criterio señalado en precedentes dictámenes de este Consejo (por todos, Dictamen 37/2004, de 2 de noviembre) y a la vista del artículo 18 de la LFCN, parece procedente la emisión del presente dictamen, si bien con carácter facultativo.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, atendiendo las sugerencias realizadas por este Consejo, ha llevado a cabo la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), a partir de su entrada en vigor el 1 de marzo de 2005.

Este Consejo, en su Dictamen 8/2005, de 4 de marzo, ha señalado que “dicha regulación (Ley Foral 14/2004) no estaba vigente en el momento de iniciación y tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición que nos ocupa, debiendo tenerse en cuenta al respecto el principio general establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre aplicación de la normativa vigente en el momento de iniciación del correspondiente procedimiento, igualmente recogido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

Según resulta de lo expuesto sobre el expediente del proyecto, éste inició su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 14/2004, por lo que es de aplicación la normativa anterior.

En todo caso, y según ha venido reiterando este Consejo, a partir de la escueta regulación contenida en la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de aplicación en este caso la elaboración de las disposiciones administrativas ha de ajustarse al correspondiente procedimiento que trata de asegurar, de forma justificada y participativa, la objetividad, la transparencia, el servicio al interés general y la legalidad, materializando el derecho de los ciudadanos a una buena administración. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto. En suma, ha de cumplimentarse adecuadamente el procedimiento para lograr un recto ejercicio de la potestad reglamentaria que satisfaga con objetividad los intereses generales, con la participación de los ciudadanos y con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

En el presente caso el procedimiento seguido ha tenido en cuenta –con la salvedad que luego se indicará- las previsiones de la escueta regulación precedente, así como las de la nueva Ley Foral. En efecto, la disposición ha de entenderse motivada tanto por las memorias e informes que incorpora como por su preámbulo; el expediente incluye las memorias normativa, económica, organizativa y justificativa, que, si bien de forma breve, expresan la oportunidad y adecuación de la regulación propuesta; se ha consultado a los miembros de la Comisión Coordinadora de Información Juvenil de Navarra; ha informado el Director del Servicio de Intervención General; se incluye un informe sobre impacto por razón de sexo; y el proyecto ha sido informado favorablemente por la Secretaría General Técnica del Departamento competente, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre la adecuación jurídica de la norma propuesta. Y finalmente el proyecto, con el expediente reseñado, se ha remitido a consulta de este Consejo.

Ahora bien, existen en Navarra dos órganos consultivos en materia de juventud. De un lado, el Consejo de la Juventud de la Comunidad Foral de Navarra, creado por Decreto Foral 110/1986, de 18 de abril; y, de otro, la

Comisión Interdepartamental para la Juventud regulada por el Decreto Foral 7/1996, de 8 de enero. Examinadas ambas normas, se advierte que la primera configura el Consejo de la Juventud como órgano participativo, pero no le asigna la función de informar las disposiciones generales en dicha materia. En cambio, el Decreto Foral 7/1996 atribuye a la citada Comisión Interdepartamental la función siguiente: “Informar sobre las disposiciones normativas relacionadas con el ámbito juvenil” (artículo 3.e). Por tanto, debe oírse previamente a dicha Comisión, ya que se trata de una consulta o informe establecido preceptivamente por una norma reglamentaria.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral precisa, para ajustarse al ordenamiento jurídico, que informe sobre el mismo la Comisión Interdepartamental para la Juventud.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como ahora de la Ley Foral 14/2004 –artículo 56-, 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, la LORAFNA, 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.

A) Marco jurídico general

La ausencia de una norma con rango de Ley que regule la materia de juventud no excusa de referir algunas previsiones generales que conforman el marco jurídico a tener en cuenta en el presente caso.

El artículo 48 de la Constitución Española ordena a los poderes públicos promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

En el ámbito europeo, la Decisión N° 1031/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2000, por la que se establece el programa de acción comunitario “Juventud”, prevé la acción de “información a los jóvenes y estudios sobre juventud” (acción 5.2 en el Anexo) y, como una de las medidas para realizar las acciones, el “apoyo al uso de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en el ámbito de la juventud” (artículo 3.2.b).

Asimismo, como se indica el propio proyecto, la Carta Europea de Información Juvenil adoptada por la 13ª Asamblea General de la Agencia Europea de Información y Asesoramiento para los Jóvenes (ERYICCA), en Bratislava (República Checa) el 19 de noviembre de 2004, que –a decir del informe de la Secretaria Técnica- no tiene carácter normativo, pero sí vinculante para los miembros de la Red Europea.

B) Competencia, habilitación y rango

Como indican los informes obrantes en el expediente, el artículo 44.18 de la LORAFNA atribuye a Navarra competencia exclusiva en materia de política juvenil.

El apartado 1 del artículo 23 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. De acuerdo con la Ley Foral 14/2004, corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria y sus disposiciones reglamentarias adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1 y 2).

Por ello, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta dentro de las competencias de Navarra, en uso de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango de la norma es el adecuado, toda vez que deroga un Decreto Foral anterior.

C) Justificación

Como expresan la memoria justificativa y la exposición de motivos del proyecto, éste persigue adaptar la regulación precedente a las nuevas circunstancias y establecer una “Red” en la que se integren los Servicios de Información Juvenil existentes en Navarra y reconocidos oficialmente, con la consiguiente mejora que ello conlleva para el acceso y difusión de la información a los jóvenes.

Por tanto, el proyecto se justifica en la implantación de una Red de acuerdo con las nuevas tecnologías de la información y comunicación, en la incorporación de la nueva Carta Europea de Información Juvenil de 2004 y en su adaptación al momento presente.

D) Contenido del proyecto

Las disposiciones del proyecto han de analizarse considerando los distintos aspectos que se regulan, a saber:

a) Los artículos 1 y 2 regulan el objeto y ámbito de aplicación. El segundo incorpora dos novedades respecto de la regulación anterior, al referirse sólo a las personas jurídicas y sin ánimo de lucro, que han merecido una observación del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y que han sido justificadas por la Secretaria Técnica en que la experiencia acumulada muestra que con tales entidades se consigue mejor la garantía de la existencia de unos servicios de información de calidad, así como que ello supone fomentar a éstas, sin menoscabo de la existencia de otras.

La Constitución favorece la participación y prevé el fomento de organizaciones como cauce más eficaz para la defensa de determinados colectivos (artículo 51.2, sobre consumidores y usuarios). La Carta Europea de Información Juvenil prevé la gratuidad de los servicios de información (principio 6) y la participación de los jóvenes en las distintas etapas del trabajo de información juvenil (principio 13). Por tanto, tal precepto no merece tacha alguna, ya que se inscribe dentro de una línea de fomento que es coherente con la finalidad perseguida y con los postulados constitucionales y europeos; sin impedir otras modalidades que sólo quedan fuera del reconocimiento oficial.

b) Los artículos 3 a 5 crean la “Red” y fijan su estructura, previendo una Comisión Coordinadora, favoreciendo su carácter integrador y la necesaria coordinación en aras de un adecuado funcionamiento; por lo que tampoco se formula observación alguna.

c) La regulación de los requisitos generales y específicos de los Servicios de Información Juvenil (artículos 6 a 12) es proporcionada a la finalidad perseguida de dotar de reconocimiento oficial e integrar en la “Red” a dichos Servicios, asegurando una eficacia y regularidad en la prestación de la información a los jóvenes que la soliciten. Asimismo se exige el cumplimiento de los principios de la Carta Europea de Información Juvenil de 19 de noviembre de 2004.

d) Los artículos 13 a 16 recogen los aspectos procedimentales relativos al otorgamiento, modificación y revocación del reconocimiento oficial, atendiendo a las exigencias del procedimiento administrativo común, ya que los requisitos fijados son congruentes y proporcionados, se prevé en caso de falta de resolución expresa el silencio positivo, se exige la motivación de la decisiones y se dispone la previa audiencia al interesado en el expediente de revocación.

e) Finalmente, se prevé un régimen transitorio para que los Servicios ya existentes pueden adaptarse a la nueva regulación y se deroga expresamente la regulación anterior.

En consecuencia, el contenido del proyecto consultado respeta el ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera en relación con el proyecto de proyecto de Decreto Foral por el que se crea y regula la Red de Servicios de Información Juvenil de la Comunidad Foral de Navarra, lo siguiente:

1ª/. Debe completarse la tramitación del proyecto, que se someterá, antes de su aprobación, a informe de la Comisión Interdepartamental para la Juventud.

2ª/. El contenido del proyecto se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.