CES
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE LA REGION DE MURCIA

DICTAMEN 1 1995

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN Y PARTICIPACIÓN JUVENIL

Sesión del Pleno de 28 de Febrero de 1995

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN Y PARTICIPACIÓN JUVENIL

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de julio y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el 28 de febrero de 1.995, acuerda aprobar el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 26 de Enero de 1.995 tuvo entrada en el Consejo escrito del Ilmo. Sr. Secretario Técnico de la Presidencia por el que, cumpliendo el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de 20 de dicho mes, se solicitaba a los efectos previstos en la Ley 3/1.993, emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Ley de Promoción y Participación Juvenil.

El primer requerimiento para la implantación de una política específica para la juventud con la que se pretenda dar respuesta a los nuevos valores que los jóvenes sienten como prioritarios en su relación conel resto de la sociedad, y a los problemas que se encuentran para alcanzar la plena inserción social emana de nuestro propio texto constitucional, que atribuye a los poderes públicos el mandato de promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

En los temas de juventud el modelo de organización territorial definido en el Título VIII de la Constitución ha concluido en que las comunidades autónomas asuman la competencia exclusiva. En concreto, en la Región de Murcia es el Estatuto de Autonomía, reformado por la Ley Orgánica 4/1.994, el que establece esa asunción competencial en su artículo diez.

Posteriormente, el Real Decreto 2.520/1.982, de doce de agosto, materializó el traspaso de determinadas competencias en materia de cultura entre las que se encontraban el

fomento de la cooperación juvenil, el apoyo al desarrollo de la actividad asociativa juvenil y el fomento de la participación de la juventud en la vida social.

Una vez recibida la competencia exclusiva se aprobóla Ley 3/1.984, de 26 de septiembre, por la que se creó el Consejo de la Juventud, órgano consultivo que se propone modificar el actual proyecto de ley, primer paso en la adopción de actuaciones sobre política juvenil promovidas en el seno de la unidades políticas y administrativas propias que en este ámbito creó la administración autonómica.

El proyecto de ley de promoción y participación juvenil pretende, según se afirma en su exposición de motivos, ser un instrumento legislativo que recoja todos los derechos de los jóvenes y, a partir del reconocimiento de los problemas de los jóvenes, actuar en la búsqueda de soluciones.

La necesidad de promover una iniciativa legislativa como la propuesta parece constatarse no sólo cualitativamente por la naturaleza de los problemas de los jóvenes. Cuantitativamente su relevancia es también incuestionable pues aproximadamente la cuarta parte de la población española forma parte de ese colectivo, e incluso se supera en la Región pues el 26,2% de la población tiene entre 15 y 29 años. Además, entre los últimos dos Censos, 1.981 y 1.991, los jóvenes han acrecentado notablemente su presencia en el total de la población murciana en casi tres puntos a consecuencia de la expansión demográfica de la década de los sesenta y primera mitad de los setenta, si bien las perspectivas para principios del próximo milenio es que habrá una reducción significativa en la participación relativa de ese colectivo en el total a causa de la posterior caída de la natalidad, lo que nos situará en la media aproximadamente de la Unión Europea.

El concepto de juventud ha evolucionado con el tiempo de la misma forma que lo han hecho los propios jóvenes, quienes durante las últimas décadas se encuentran en un continuo proceso de transición en el que sus necesidades, problemas e inquietudes requieren una revisión constante de las medidas que se emprenden y proponen.

La generación actual parece menos individualista y más activa que la de la década anterior y manifiesta un mayor deseo de intervenir y participar en los asuntos colectivos, aunque es probable que lo haga de manera diferente pues son otros los valores que ahora están motivandomás a la gente joven. La solidaridad, el rechazo a la violencia, la ayuda a países en desarrollo, la igualdad de oportunidades, el asociacionismo, la vida sana, la protección al medio ambiente, etc. son asuntos que interesan alas personas jóvenes y que deberían estar presentes en la aplicación de una política juvenil.

A estos intereses colectivos se suman sus preocupaciones individuales derivadas de su necesidad de integrarse plenamente en la sociedad. Entre éstos, uno de los más determinantes es el proceso de incorporación al trabajo. Muchos de los problemas adicionales sentidos por la juventud provienen de sus mayores dificultades para encontrar una ocupación. La carencia de ingresos impide su autonomía respecto a la familia y la imposibilidad de acceder a una vivienda prolonga la permanencia en el hogar familiar. Si se considera que la tasa de paro juvenil se sitúa en la Región aproximadamente en el 45%y que el 42% del total de parados tienen menos de 24 años se podrá valorar adecuadamente la importancia de emprender actuaciones de promoción del empleo juvenil.

Como se decía, de ése se derivan otros problemas. Desprovistos a causa del paro de ingresos y ante el incremento experimentado durante los últimos años por el precio de la vivienda, muchos jóvenes se ven obligados a continuar dependiendo de la ayuda de sus respectivas familias. Se postergan, por tanto, sus proyectos de independencia y de crear sus propias familias y resultan afectadas sus relaciones afectivas.

Hay otros aspectos en los que la juventud siente que se les debe facilitar medios especí-

ficos y diferenciadosque respondan a sus necesidades. Entre ellos la educación y la formación para el empleo, partiendo desde la escuela con una enseñanza polivalente e interrelacionada que complemente el caudal necesario de conocimientos técnicoscon la formación de los valores del individuo como ciudadano; una formación profesionalrenovada, prestigiaday con una oferta educativa que responda a las carencias de especialistas que el mercado laboral demanda; y una enseñanza universitaria que ofrezca estudios en consonancia la actual etapa de desarrollo económico, social y tecnológico y con los recursos adecuados.

La apuesta decidida de la juventud hacia una vida más sana, de mayor calidad y de hábitos más saludables es cada vez mayor y es compatible, sin embargo, con los crecientes riesgos que los jóvenes asumen contra la salud, propios de la curiosidad y despreocupación unida a la edad, a consecuencia del consumo de bebidas alcohólicas y del exceso de velocidad en la conducciónde vehículos.

El escaso asociacionismo juvenil es otro rasgo revelador de la gente joven. Propiciar su participación en movimientos colectivos, y no solo en su propio ámbito, y promover su participación activa en la sociedad es necesario para que ésta se beneficie a su vez de su impulso renovador.

El uso del tiempo libre, el ocio, el turismo, la cultura, la disponibilidad de infraestructuras juveniles, etc. sonotras cuestiones en las que medidas adecuadas podría facilitar a los jóvenes un entorno que responda a sus inquietudes.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

Existen, por tanto, razones fundadas para que laadministración autonómica impulse la política de juventud por medio del Proyecto de Ley de Promoción y Participación Juvenil. El texto elaborado consta de treinta y ocho artículos y está dividido en un Título Preliminar, cuatro Títulos, una Disposición Adicional, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

El Título Preliminar, Disposiciones Generales, define el objeto de la ley, sus principios rectores y el ámbito de aplicación. A partir de los principios de universalidad, coordinación y planificación, descentralización, participación democrática, solidaridad y responsabilidad pública se regulan acciones para crear el marco apropiado para el desenvolvimiento de los jóvenes - definidos como aquéllos comprendidos entre los 14 y 30 años que se encuentren en el territorio autonómico-,en el desarrollo político, social, económico y cultural de la Región de Murcia.

El Título I, Competencias, delimita las que corresponden al Consejo de Gobierno y las que se atribuye a los Ayuntamientos, diferenciándose fundamentalmente en elámbito territorial en el que se ejercen pues son coincidentes en el objetivo: desarrollar programas de apoyo a la juventud y fomentar el tejido asociativo juvenil, si bien el Gobierno Regional apoyará y coordinará las políticas locales.

El Título II, De la Organización, asigna a la Presidencia de la Comunidad Autónoma la planificación y coordinación de la política juvenil y faculta a los municipios para crear unidades políticas yadministrativas para gestionar estas competencias, cuya existencia será necesaria para ejercer las que le pueda delegar el Gobierno Regional. A su vez, establece que se creará el Consejo Asesor de la Juventud, órgano colegiado de consulta, planificación y seguimiento de la política de juventud que coexistirá, por tanto, con el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia que se crea en el Título IV.

El Título III, De las Políticas de Promoción de la Juventud, se divide en tres Capítulos. El Primero, Políticas Especializadas, está de-

dicado a promover medidas de apoyo a los jóvenes en materia de empleo y formación, vivienda, servicio militar y objeción de conciencia, salud y consumo, cultura y educación , tiempo libre, turismo, deporte, ocio, medio ambiente e infraestructuras juveniles. El Capítulo Segundo, Del Servicio de Información, se dedica a promover y desarrollar actuaciones que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso a la información de interés para los jóvenes. El Capítulo Tercero, De la Formación Juvenil, recoge medidas para promover, impulsar y coordinar la formación e investigación en las áreas de animación sociocultural y educación en el tiempo libre.

El Título IV, Del Asociacionismo y Participación Juvenil, se estructura en dos capítulos. El Primero, El Consejo de la Juventud de la Región de Murcia, modifica determinados aspectos del Consejo actual creado por la Ley 3/84, de 26 de septiembre. El Capítulo Segundo, Los Consejos Territoriales de la Juventud, es una de las novedades más relevantes contempladas en el Proyecto. Serán entidades de derecho público con personalidad jurídica propia. Podrán ser de ámbito municipal, Consejos Locales, en cuyo caso actuarán como interlocutores ante la Administración, o comarcal, con el ámbito territorial definido por la Ley 6/1.988.

La Disposición Adicional establece un periodo de seis meses para elaborar la propuesta de Reglamento de Régimen Interno que debe aprobar el Consejo de Gobierno. Hasta ese momento, la Disposición Transitoria Primera establece que el Consejo de la Juventud se regirá por las normas de funcionamiento interno actualmente vigentes. La Segunda otorga un plazo de seis meses también para que los Consejos Territoriales adapten sus normas de funcionamiento interno a las disposiciones de la ley. Por último, se deroga la Ley 3/84 que creó el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia.

III. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO

A) DE CARÁCTER GENERAL

El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente la iniciativa del Gobierno de elaborar una norma con rango legal para otorgar un mayor grado de protección a los derechos de los jóvenes, promover la adopción de medidas en políticas especializadas que inciden sobre problemas que afectan en mayor medida a la juventud, e impulsar el movimiento asociativo entre la población juvenil para procurar una participación más activa en la sociedad. Aunque determinados aspectos del contenido del Proyecto pueden ser objeto de reflexión y examen, en el marco normativo de las Comunidades Autónomas es una iniciativa novedosa como instrumento de apoyo a la juventud que mejora la situación actual.

B) AL ARTICULADO

Artículo 3. Ámbito de aplicación.

Este artículo recoge el ámbito de aplicación de la Ley, estableciendo que la misma «será de aplicación a todos los jóvenes, entre 14 y 30 años de edad, que se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia».

Lacuestión que se plantea en relación con el ámbito de aplicación del Proyecto de Ley y Promoción y Participación Juvenil viene dada por el hecho de que la norma será de aplicación a todos los jóvenes «que se encuentren en el territorio de la Región de Murcia». Dado que la expresión «se encuentren» hace referencia a una realidad física y no a una definición jurídica, la misma puede serdifícilmente

compatible con alguna de las medidas previstas en el Proyecto de Ley como, por ejemplo, la política de vivienda dirigida a jóvenes o determinadas acciones formativas o de promoción de empleo en relación con las cuáles quizá podría plantearse la necesidad de exigir un vínculo más estable del joven con la Región de Murcia que el mero requisito de hallarse, aunque sea de forma totalmente coyuntural, en este territorio. Por otra parte, con la redacción propuesta en el Proyecto pudieran quedarse fuera del amparo que otorga la Ley los jóvenes murcianos que por razón de estudio, trabajo u otros motivos no se encuentren coyunturalmente en la Región de Murcia.

El CES considera que sería más adecuado eliminar la expresión « que se encuentren en el territorio» del citado artículo. No obstante, estima que se podría añadir un párrafo en el que se remitieraal desarrollo normativo de la ley o a las medidas que se implanten de acuerdo con lo establecido en las políticas especializadas, para que el acceso a las mismas beneficie a los jóvenes murcianos de acuerdo con la definición establecida en el Estatuto de Autonomía.

Artículo 6. Organización Administrativa de la Comunidad Autónoma.

Este artículo establece que «corresponderá a Presidencia la planificación y coordinación de la Política Juvenil, a cuyo efecto se dotará de las unidades precisas». En relación con esta disposición el CES ha valorado dos cuestiones. Por una parte, la conveniencia de que la Presidencia asuma las labores atribuidas en la redacción del artículo. Por otra, el problema técnico que se desprende del articulado del Proyecto respecto a la asignación de ciertas competencias entre diversas unidades y órganos.

Respecto a la primera cuestión, el CES valora positivamente que Presidencia recabe explícitamente para sí esa actividad de planificación y coordinación de la política juvenil, reforzando de esta forma la competencia genérica que le atribuye la Ley 1/1.988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al encomendarlela planificación y coordinación de la política gubernamental. La política de juventud requiere emprender acciones que afectan a diversos órganos políticos y administrativos del Gobierno. Como se comprueba en el Proyecto de Ley, actuar sobre los problemas de la juventud exigemedidas de fomento del empleo, formación para el trabajo, acceso a la vivienda, educación, cultura, tiempo libre, etc. las cuales se encuentras distribuidas entre diversas Consejerías. Que un órgano superior a éstas, como es la Presidencia, recabe esa labor de coordinación puede facilitar la integración y aplicabilidad de las medidas que se puedan poner en marcha.

Sin embargo, el CES llama la atención sobre la referencia a la «dotación delas unidades precisas» porque ello supone que tales tareas implicarán la realización de labores concretas con la intensidad suficiente como para requerir la dotación de algunas unidades. Esta cuestión en sí misma no es relevante porque la existencia de unidades, se supone que administrativas aunque el Proyecto de Ley no lo expresa, se justifica precisamente en la ejecución de competencias. Sin embargo, en el contexto del Proyecto de Ley de Promoción y Participación Juvenil sí que plantea problemas derivados de la falta de referencia en este artículo a la situación en que quedan las «unidades» actualmente existentes en otros órganos políticos, por la posibilidad de que esta situación genere un aumento innecesario en el número de «unidades» de la Administración Regional no justificado en criterios de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Se considera, por tanto,que la dotación de medios que pudiera ser precisa para desarrollar la labor de planificación y coordinación se debeinstrumentar utilizando los recursos disponibles y sin generar aumento del gasto público.

La segunda cuestión a la que se aludía es que la asignación de competencias establecida en el Proyecto de Leyintroduce un factor de oscuridad y confusiónque podría producir difi-

cultades en la ejecución de las políticas.

Así, el artículo 17 establece que «la Administración Regional, a través del órgano competente en materia de Juventud, promoverá y desarrollará programas y mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso a la información de interés para los jóvenes. Asimismo, articulará estructuras que coordinen las actuaciones en materia de información juvenil, para lograr así un óptimo aprovechamiento de los recursos existentes».

El artículo 18 afirma que «las estructuras que se mencionan en el artículo anterior se crearán para la consecución de los siguientes objetivos: (...) c) Coordinar y aprovechar con eficacia los recursos existentes en relación con la información juvenil».

El artículo 20 afirma que «será competencia del órgano competente en materia de juventud: ...»

El artículo 22 determina que «la Administración Regional, a través del órgano competente en materia de juventud, promoverá, impulsará y coordinará la formación e investigación en los campos de animación sociocultural y educación en el tiempo libre».

El artículo 26. 2 dispone que «el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia, se relacionará con la Administración Autonómica y las Instituciones Públicas y privadas a través del órgano competente en materia de juventud y será un órgano consultivo y de participación al ejecutar la política juvenil.

El artículo 34 establece que «el Consejo de la Juventud presentará, a través de la unidad (ya no se habla de «órgano») correspondiente (ya no se dice competente) en materia de juventud, el anteproyecto de presupuesto acompañado de la correspondiente memoria...»

La Disposición Adicional señala que «en el plazo de seis meses, desde la entrada en vigor de la presente Ley, el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia previo informe favorable de la Asamblea General, elevará para su aprobación, si procede, al Consejo de Gobierno de la ComunidadAutónoma de Murcia, a través del órgano competente en materia de Juventud, la propuesta de Reglamento de Régimen Interno adecuado a las previsiones de esta Ley».

Como puede apreciarse, al «órgano competente en materia de juventud» se le asignan competencias de diversa índole, entre las que cabe subrayar las relativas a la promoción y coordinación de acciones y a la programación de actuaciones, que podrían considerarse incluidas en la atribución de competencias que se realiza a la Presidencia de la Comunidad a través del artículo 6.

Sin embargo, las disposiciones contenidas en otros artículos del Proyecto de Ley hacen que sea muy difícil considerar que la Presidencia de la Comunidad Autónoma sea el «órgano competente en materia de Juventud».

En efecto, el artículo 21.a) determina que corresponde a la Consejería competente en materia de juventudfacilitar a los servicios de información juvenil «cualquier información de interés para los jóvenes que se elabore o genere en su ámbito de actuación».

El artículo 24. 1 «reconoce a la Escuela Regional de Animación y Tiempo Libre, adscrita a la Dirección General competente en materia de Juventud, como centro de formación de la Comunidad Autónoma de Murcia en educación en el tiempo libre y animación socio-cultural».

El artículo 24. 5 establece que en la Escuela Regional de Animación y Tiempo Libre «se integrará la acción formativa, proceso administrativo y estructura que en animación y tiempo libre haya desarrollado con anterioridad la Dirección General competente en materia de juventud».

El artículo 38.2 señala que «para la creación de los Consejos Comarcales será necesaria la integración en los mismos de al menos dos tercios de los Consejos Locales constituidos en ese ámbito territorial, así como su inscripción en el Registro de Consejos de la Juventud que al efecto se cree en la Secretaría Sectorial

de la Juventud». En este punto es conveniente resaltar el hecho de que la Secretaría Sectorial de Juventud no existe en este momento por lo que la misma es creada directamente por el Proyecto de Ley, sin que quede clara su adscripción aunque parece que podría estar adscrita a la «Consejería competente en materia de juventud» a la que se refiere el artículo 21.

En resumen, el CES considera que el texto del Proyecto de Ley debería ser más preciso en la atribución de las competencias que se ejercerían enmateria de política de juventud.

Por último, en relación con los temas de gestión de la política de juventud, el CES considera que sería positivo que la misma se realizase a través de un Instituto de la Juventud, al igual que existe a nivel estatal, pues reforzaría las competencias en esta materia, facilitaría la coordinación de las acciones y proporcionaría mayor autonomía y agilidad en la ejecución de las medidas. Por supuesto, la creación del Instituto se debería realizar transformando las unidades actualmente existentes en materia de juventud, para evitarla duplicidad de funciones y el incremento del gasto público.

Artículo 7.2. Organización Administrativa de los Municipios.

En esta disposición se establece el régimen de delegación de competencias autonómicas en materia de juventud a los Ayuntamientos, estableciendo la obligación de que los municipios cuenten, para el supuesto de delegación, con «las unidades políticas y administrativas necesarias para la gestión de las competencias». Sin embargo, en esta norma se echa en falta una referencia a lo establecido en el artículo 4 de la Ley Regional 6/1.988, de 25 de Agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia que determina que «La Comunidad Autónoma podrá delegar el ejercicio de competencias propias de la Administración regional en las Entidades Locales de la Región, facultar a éstas para la gestión ordinaria de determinados servicios competencia de la misma, así como establecer convenios de colaboración, ajustándose en su actuación a lo dispuesto en la Ley Regional de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales. **En tales supuestos, se les dotará de los recursos humanos y materiales para el ejercicio de dichas competencias»** (en el mismo sentido, el artículo 27.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1.985).

En efecto, parece lógico que se garanticen las obligaciones de los Ayuntamientos en cuanto al ejercicio de las competencias delegadas,pero el CES considera que si los Ayuntamientos ejercen competencias de la Comunidad Autónoma se les debe garantizar la transferencia de esos medios personales, materiales y económicos que la Comunidad Autónoma ya no va a tener que utilizar al realizar la delegación de una competencia que, en caso contrario, debería gestionar la propia Comunidad Autónoma. Por tanto, en el texto del segundo punto del artículo 7 se debería añadir un párrafo para explicitar que cuando se deleguen a los Ayuntamientos competencias de la Comunidad Autónoma se les dotará de medios personales, materiales y económico para que pueda ser ejercida.

Artículo 8. De la creación y funcionamiento del Consejo Asesor de la Juventud.

En este precepto se prevé la creación del Consejo Asesor de la Juventud de la Región de Murcia «como órgano colegiado de consulta, planificación, asesoramiento, seguimiento y debate sectorial de la Administración Regional en materia de Juventud».

El CES no considera necesario la existencia deeste órgano consultivo toda vez que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 26 del Proyecto, el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia» será un órgano consultivo y de participación al ejecutar la política juvenil». Parece, pues, claro que habrá una serie de competencias que estarán atribuidas simultáneamente al Consejo Asesor de la Juventud y al mismo tiempo al Consejo de la Juventud lo que, indudablemente, generará conflictos, so-

bre todo, si se tiene en cuenta que en el Consejo Asesor de la Juventud de la Región de Murcia estarán presentes representantes de la Administración Regional mientras que en el Consejo de la Juventud esta representación institucional no está prevista.

Por otra parte, el CES advierte la contradicción existente entre la propuesta de creación del Consejo Asesor de la Juventud y lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Creación del Consejo Económico y Social. En ésta se prevé la extinción de los órganos colegiados consultivos cuyas funciones coincidan o estén incluidas en las establecidas para el Consejo Económico y Social, concurrencia que sin duda existe con lasque se atribuyen al Consejo Asesor de la Juventud. No es razonable, por tanto, crear un órgano consultivo de esta naturaleza cuando por imperativo legal se debe proceder a extinguir otros de funciones coincidentes a las del Consejo Económico y Social.

Artículo 9. Del empleo y Formación.

Recoge este artículo la política de empleo y formación dirigida a los jóvenes, a través de la enumeración de una serie de acciones.

En relación con las mismas el CES considera que las que se explicitan no deben constituir un numerus clausus sino una enumeración a título ejemplificativo de acciones a emprender, sin que la no inclusión de otras, que en aplicación de esta política pudiera ser considerada de interés suponga su exclusión. Esta interpretación es la que debe otorgarseal resto de medidas recogidas en los diversos artículos del Capítulo I del Título III del Proyecto de Ley. En cuanto a las enumeradas en este artículo el CES realiza las siguientes puntualizaciones:

El apartado a) determina que «se potenciará la formación laboral dirigida a jóvenes destinando un porcentaje de los recursos presupuestarios encaminados a formación por las Administraciones para la adquisición de formación específica por parte de los jóvenes». En este apartado, y lo mismo puede decirse respecto a la regulación del artículo 10 referente a la vivienda, el CESecha en falta el cumplimiento de lo señalado en la propia Exposición de Motivos del Proyecto relativo al establecimiento de «porcentajes de dotación económica necesaria para su consecución». Puesto que destinar algún recurso presupuestario implica ya un porcentaje, la garantía que el Proyecto pretende establecer sólo se conseguirá y aumentará respecto al nivel de protección anterior al Proyecto si se determina cuál es el porcentaje mínimo que se destinará a estas acciones.

En el apartado b) se afirma que « se incentivará la contratación de jóvenes por parte de las empresas privadas». En relación con este apartado el CES estima que la acciónse debe extender también a las sociedades públicas, pues por su actuación empresarial también están en condiciones de ser incentivadas para la contratación de jóvenes ygenerar empleo en este colectivo..

En los apartados c) y d) se realiza una distinción entre los jóvenes apartados de la enseñanza reglada, para los que «se articularán y potenciarán presupuestariamente programas dirigidos a la formación y práctica laboral», y los jóvenes procedentes de la enseñanza reglada, para los que «se articularán medidas de apoyo a la incorporación laboral». El CES considera conveniente unificar los dos apartados, dado que la «formación y práctica laboral» es una medida beneficiosa y necesaria no sólo para los jóvenes apartados de la enseñanza reglada, sino también para los que proceden de ella.

El apartado e) señala que se «potenciarán el autoempleo y la formación de empresas entre los jóvenes, apoyando mediante incentivos y líneas de crédito preferente su creación». El CES considera que sería beneficioso incluir entre los instrumentos de estímulo los de tipo fiscal, en el marco competencial que en materia tributaria posee la Administración Autonómica. Sería una manifestación adicional del apoyo que se pretende aportar a las iniciativas empresariales de los jóvenes.

El CES considera, a su vez,que se debería hacer esfuerzos para evitar la identificación del empleo de los jóvenes con el empleo precario. Si puede ser razonable la existencia de modalidades de contratación de aprendizaje o temporales durante la fase de formación del joven como trabajador, una vez superada ésta habría que procurar su integración estable en el mercado laboral.En este sentido, propone que se incluya un nuevo epígrafe que exprese la necesidad de « articular medidas para procurar la contratación estable de los jóvenes una vez finalizado el periodo de aprendizaje o prácticas.

Artículo 10. De la Vivienda.

La referenciade este artículo, que regula la política de vivienda dirigida a los jóvenes, a la emancipación considera el CES que no es adecuada ya que la emancipación es un concepto legal y no debe utilizarse en sentido impropio. Sería, por tanto, mejor sustituirlo por términos como «autonomía» o «independencia».

Respecto a la redacción del apartado a) en la que seestablece que «se destinará un porcentaje de las viviendas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para uso, tanto de jóvenes individualmente, como de parejas jóvenes», estima el CES que al tratarsesólo del uso de estas viviendas y no su adquisición parece queno debiera restringirse a parejas o individuos,sino que podría ampliarse también a grupos de jóvenes (estudiantes, jóvenes trabajadores, etc.).

Por otra parte, al igual que se ha mencionado en relación con el artículo anterior, si se pretende, como parece ser el objetivo del Proyecto de Ley, reforzar los derechos de los jóvenes y otorgarles mayor apoyo en la aplicación de ciertas medidas, sería conveniente especificar en el texto el porcentaje mínimo de viviendas que se dedicará al uso de los jóvenes.

En los apartados d) y e) se hace referencia al fomento tanto de la adquisición como a la rehabilitación de viviendas para el uso de los jóvenes, tanto en régimen de compra como en alquiler. Comoya existen mecanismos de ayuda no específicos para los jóvenes dedicados aesos fines, y en consonancia con el objetivo de facilitar ayudas adicionales a la juventud por sus problemas especiales, el CES considera que en esos párrafos el texto debería reflejar explícitamente que las ayudas que su puedan conceder para ese fin serán adicionales y compatibles con aquéllas a las que pudieran acceder de acuerdo con la normativa general para todos los ciudadanos.

Artículo 12. De Salud y Consumo.

El CES considera que las medidas incluidas en los artículos del Capítulo Políticas Especializadas no deben tener carácter excluyente. Sin embargo, por la mayor gravedad del problema en el colectivo juvenil, se estima que debería agregarse un apartado para explicitar que la Administración implantará acciones de prevención y atención especialmente dirigidas a la juventud para paliar los efectos derivados del consumo de drogas y bebidas alcohólicas, así como del incumplimiento de las normas de seguridad en relación con la conducción de vehículos.

Artículo 13. De Cultura y Educación.

Este artículo establece las líneas básicas de «las políticas de cultura y educación dirigidas a los jóvenes de la Región de Murcia» a través de distintas actuaciones y afirma que las mismas «tendrán por objeto conseguir el pleno desarrollo cultural y educativo, así como el desarrollo de la personalidad humana en el respeto de los principios democráticos y libertades fundamentales».

En relación con este precepto el CES considera adecuado que se incluya una referencia específica, junto al respeto a los principios democráticos y libertades fundamentales, al conocimiento de la realidad social y cultural de la Región de Murcia, que,indudablemente, redundaría en una mejora de la imagen que los murcianos tienen de su Región.

A su vez, se considera que la desigualdad en el nivel educativo y formativo de la población es un factor que contribuye decisivamente a la existencia de desequilibrios territoriales en el desarrollo regional, y uno de las factores que origina esa desigualdad es el alejamiento de la población de ciertas zonas de la Región respecto a los núcleos de formación e investigación más importantes. En este sentido, el CES opina que en este artículo debería recogerse explícitamente el objetivo de emprender acciones, propias o en colaboración con otras Administraciones,para propiciar la accesibilidad a la Universidad y otras instituciones científicas ajóvenes que por razones geográficas tienen mayores dificultades de acceso.

Artículo 14

Este precepto está dedicado al tiempo libre, el turismo, el deporte y el ocio. En relación con el mismo, el apartado c) merece una puntualización en el sentido de que la propiciación del «acceso de los municipios a la oferta derivada de los certámenes culturales de la Comunidad Autónoma y diversos circuitos de carácter cultural» constituye una actuación dirigida a la población en general. El CES estima que si se quiere dirigirla específicamente a los jóvenes debiera ser acompañada de otras medidas que faciliten a los jóvenes este tipo de consumo cultural, al igual que se señaló para las políticas de vivienda y de empleo y formación.

A su vez, en relación con el apartado f), quepretende «facilitar el acceso (información, formación y gestión) a los jóvenes de la Región a programas existentes para la juventud europea, el CES considera que debería extenderse su ámbito para propiciar el acceso a programas de otras Comunidades Autónomas.

Creación de un nuevo artículo: Para la igualdad de oportunidades.

En el artículo 13, «De Cultura y Educación», se propone en el apartado c) potenciar la educación para la igualdad mediante programas específicos con el fin de propiciar la igualdad de oportunidades entre sexos, evitar actitudes racistas y xenófobas y cualquier otra discriminación por razones de edad, cultura, creencia, ideología, estado, minusvalía, opción sexual u otros motivos.

El CES comparte ese objetivo pero estima que por su especial importancia habría que destacarlo y singularizarlo en el texto del Proyecto mediante la creación de un artículo propio denominado «Para la Igualdad de Oportunidades», en el que se recoja la necesidad de emprender acciones específicas dirigidas a sectores de jóvenes más desfavorecidos entre el colectivo en cuanto al ejercicio de sus derechos. Entre ellas, además de las comprendidas en el apartado c) del artículo 13, se incluirían otras para atender la desigualdad de las mujeres jóvenes en general (mayores dificultades para acceder al trabajo, el reparto del trabajo doméstico tanto entre parejas jóvenes como en el entorno familiar, etc.), la atención a mujeres jóvenes con hijos a su cuidado exclusivo, la integración social de otras etnias, facilitar la reinserción social de exdrogadictos y exconvictos, etc.

Artículo 20: Organización y funcionamiento del Servicio de Información.

Este artículo, en el contexto de la regulación de los servicios de información juvenil, atribuye al «órgano competente en materia de juventud» la regulación de «las condiciones para el reconocimiento y funcionamiento de los servicios de información juvenil».

Ello no obstante, el artículo 4, a) del Proyecto establece como competencia del Consejo de Gobierno «elaborar y aprobar el desarrollo reglamentario de la presente Ley» y, en el mismo sentido, la Disposición Final Primera establece que «se autoriza al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la presente Ley». Considera el CES,por tanto, que «el órgano competente en materia de juventud» no debe ser el que deba realizar el desarrollo reglamentario, pues

entiendeque el Proyecto de Ley lo atribuye expresamente al Consejo de Gobierno.

Artículo 26: Personalidad Jurídica del Consejo de la Juventud.

Apartado 1. En este precepto se define la naturaleza jurídica del Consejo de Juventud de la Región de Murcia al afirmar que «es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad e independencia funcional para el cumplimiento de sus fines, que se regirá por la presente Ley y normas que la desarrollen».

Esta disposición debe ponerse en relación con el artículo 30 del Proyecto de Ley que establece que «la organización, estructura y funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Región de Murcia, será regulada reglamentariamente» y con lo establecido en el artículo 33, que declara que «no serán aplicables al Consejo de la Juventud las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas».

En relación con estas disposiciones la Ley 1/1.988 anteriormente citada contiene algunos preceptos que conviene destacar, ya que el Proyecto de Ley pudiera incurrir en presumibles contradicciones con los mismos.

Así, el artículo 70 de la Ley 1/88 establece que «el régimen jurídico, presupuestario, contable, de contratación, de fiscalización y control, de responsabilidad y de personal de los Organismos Autónomos Regionales será el establecido en la normativa básica estatal sobre estas materias, en la autonómica para su desarrollo, en la Ley de creación de cada Organismo y en los Reglamentos de desarrollo de la misma, y, supletoriamente, en la normativa aplicable a los entes de naturaleza análoga de la Administración del Estado».

A la vista de lo que antecede el CES considera que pudiera interpretarse, pese a la declaración explícita del artículo 26.1, que el Consejo de la Juventud es un Organismo Autónomo,ya que el Proyecto de Ley no hace referencia a que ajuste su actividad al derecho privado como exige el artículo 71 de la Ley 1/88 para las empresas públicas regionales, al definirlas como «entidades de derecho público dotadas de personalidad jurídica propia que, por la naturaleza de su actividad, deban ajustar su actuación al Derecho privado». Es más, la única referencia al régimen jurídico aplicable se encuentra en el artículo 32 del Proyecto que determina que «los actos administrativos emanados de los órganos del Consejo serán directamente recurribles en vía contencioso-administrativa con arreglo a la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción». Es decir, los órganos del Consejo (que el proyecto no define) emanarán actos administrativos que, además, ponen fin a la vía administrativa.

En este sentido, conviene traer a colación el artículo 65 de la Ley 1/88, que establece que «los Organismos autónomos son entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los que se encomienda la gestión de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines específicos de la Comunidad, o la administración de determinados bienes de ésta, ya sean patrimoniales o de dominio público».

En cualquier caso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 de la Ley 1/88, las entidades que conforman la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma o son Organismos Autónomos o son Empresas Públicas Regionales, que, a su vez pueden ser sociedades anónimas o entidades de derecho público dotadas de personalidad jurídica.

Como no parece, que los fines que se atribuyen al Consejo de la Juventud entren en el marco de los organismos autónomos tal y como los define la Ley 1/88, pero pueden plantearse dudas al respecto, el CES estima que debieraaclararse en el Proyecto de Ley la naturaleza jurídica del Consejo de la Juventud de la Región de Murcia.

Ahora bien, en cualquiera de los supuestos, el Proyecto de Ley incumple con lo dispuesto en la Ley 1/88, ya que la misma determina

(Art. 66) en relación con los Organismos Autónomos que «la Ley de creación determinará el carácter del Organismo, los servicios y actividades que deba tener a su cargo, su adscripción a la Presidencia o a la Consejería o Consejerías correspondientes, los recursos económicos que se les asignen o prevean para su funcionamiento, las bases generales de su organización y el régimen de acuerdos de sus órganos colegiados».

En relación con las entidades de derecho público sometidas al Derecho privado, el art. 72 de la Ley 1/88 establece que «serán creadas por Ley de la Asamblea Regional, que expresará los fines específicos de su creación y las bases de su organización y funcionamiento».

Así, pues, de estos dos preceptos deriva que el Proyecto de Ley no puede remitir globalmente al desarrollo reglamentario «la organización, estructura y funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Región de Murcia» como hace el artículo 30. Considera el CES, por tanto, necesario que el Proyecto de Ley determine las bases de la organización del Consejo de la Juventud.

Apartado 2: Este artículo determina que «el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia se relacionará con la Administración Autonómica y las Instituciones Públicas y privadas a través del órgano competente en materia de Juventud», es decir, no es interlocutor directo de las instituciones públicas o privadas.

Sin embargo, el artículo 35. 2 del Proyecto, en relación con los Consejos Locales de Juventud determina que «se constituyen como interlocutores ante la Administración en temas de juventud en su ámbito territorial».

En relación con esta cuestión el CES no entiende el criterio del Proyecto de Ley de que los Consejos Locales sean interlocutores directos de la Administración (y se supone que también lo serán de entidades no administrativas) y, sin embargo, no lo sea el Consejo de la Juventud de la Región y necesite de la intermediación del «órgano competente en materia de Juventud».

En segundo lugar, y a mayor abundamiento, subraya el hecho de queestablecer esa mediación del órgano competente en materia de Juventud para que el Consejo se «relacione» con la Administración Autonómica y las Instituciones Públicas y privadasse compagina mal con lo dispuesto en el número 1 del propio artículo 26, que declara que el Consejo tiene «personalidad jurídica propia y plena capacidad e independencia funcional para el cumplimiento de sus fines» y, además del agravio comparativo con los Consejos Locales, se traduciráen una burocratización innecesaria de las relaciones del Consejo de la Juventud de la Región. Por tal motivo, considera el CES que también el Consejo de la Juventud debe ser interlocutor directo de la Administración y las restantes instituciones públicas y privadas.

Artículo 27: Funciones del Consejo de la Juventud.

Regula este precepto las funciones del Consejo de la Juventud de Murcia. En esta cuestión se echa en falta algún tipo de obligación de la Administración Regional que garantice que el Consejo va a poder cumplir con las funciones que se le encomiendan. Así, por ejemplo, el apartado a) le asigna como función recabar informes de los poderes públicos pero no se establece la obligación de éstos de facilitarlos.

El CES considera, a su vez, que debería agregarse un nuevo cometido a la relación que recoge el artículo 27, que establezca la obligación del Consejo de la Juventud deelaborar un informe bianualsobre los situación, problemas y demandasde la juventud en la Región de Murcia; igualmente considera que habría que adicionar un nuevo apartado en el que se determine la obligación de la Administración Regional de recabar el parecer del Consejo en relación con algunas actuaciones o proyectos normativos que afecten a la juventud.

Artículo 34: Presupuesto del Consejo de la Juventud.

Recoge la obligación de tramitar el anteproyecto de presupuesto del Consejo y rendir

cuentas anualmente de conformidad con lo previsto en «el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1.091/1.988 de 23 de septiembre».

El CES considera más adecuado que el régimen económico y presupuestario del Consejo se establezca de acuerdo al procedimiento establecido en laLey de Hacienda de la Región de Murcia.

Artículo 36: Miembros de los Consejos Territoriales de la Juventud.

Establece que «podrán ser miembros de los Consejos Locales las asociaciones descritas en el artículo 28 de la presente Ley». Sin embargo, el artículo 28 del Proyecto remite la concreción de algunos supuestos al futuro Reglamento de Régimen Interno del Consejo de la Juventud de la Región de Murcia, entre ellos los requisitos de implantación territorial de las organizaciones. Es opinión de el CES que ese requisito no tiene porqué ser igual en el ámbito regional y en el ámbito municipal, por lo que estima más conveniente regular esta cuestión de forma más pormenorizada.

Planes Integrales de la Juventud.

Una última consideración en relación con el Proyecto de Ley que se informa viene determinada por el hecho de que la Exposición de Motivos declara que una de las finalidades del Proyecto es «crear un marco de desarrollo de los Planes Integrales de Juventud de la Región de Murcia, ya que éstos representan la intención de la Administración de dar respuesta a los problemas de la juventud, considerándolos en su globalidad».

Sin embargo, en todo el articulado del Proyecto no hay ninguna referencia a esos Planes Integrales de Juventud de la Región de Murcia. No se desarrolla, por tanto, ni su contenido, ni sus objetivos ni su procedimiento de elaboración y aprobación. Incluso no está prevista la consulta del mismo con el Consejo de la Juventud de la Región como, por otra parte, tampoco está prevista ninguna consulta preceptiva de la Administración con el citadoConsejo. El CES considera que tales principios sobre los futuros Planes Integrales de la Juventud deberían ser incluidos en el articulado del Proyecto de Ley.

IV. CONCLUSIONES

1.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente la iniciativa del Gobierno de elaborar una norma con rango legal para otorgar un mayor grado de protección a los derechos de los jóvenes, promover la adopción de medidas en políticas especializadas que inciden sobre problemas que afectan en mayor medida a la juventud, e impulsar el movimiento asociativo entre la población juvenil para procurar una participación más activa en la sociedad.

2.- El Consejo Económico y Social considera, no obstante, que las medidas propuestas en el Proyecto de Ley en aplicación de ciertas Políticas Especializadas, debería ser reforzadas. En este sentido, considera que el texto debe señalar explícitamente el porcentaje mínimo de recursos que se destinará a la juventud en materia de empleo y formación, así como el que se destinará al uso por los jóvenes de viviendas de promoción pública. A su vez, estima que habría que incluir unnuevo artículo que permita la implantación de medidas para la igualdad de oportunidades y establecer los principios a seguir en la elaboración de los Planes Integrales de Juventud, coordinando en un documento único todas las acciones relativas a este colectivo de población.

3.- Desde un punto de vista técnico, el CES considera que debería subsanarse en el texto sometido a dictamen la atribución de competencias en materia de juventud entre los dife-

rentes órganos de la Administración Regional, e incluir las bases por las que se ha de regir la organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud.

4.- El CES estima que la gestión de la política de juventud debería instrumentarse por medio de la creación del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia, pues permitiría una mayor coordinación y agilidad en la gestión. La creación del Instituto debería realizarse transformando las actuales unidades políticas y administrativas en órgano de esa naturaleza, evitando la duplicidad de funciones y el incremento del gasto público.

Murcia, a 28 de Febrero de 1.995

V° B°
El Presidente del Consejo
Económico y Social
Antonio Reverte Navarro

El Secretario General del Consejo
Económico y Social
Isidro Ródenas Ruiz

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE LA REGION DE MURCIA
C/. Alcalde Gaspar de La Peña, 1 - Tlf. 968 22 13 64 - MURCIA
www.cesmurcia.es

Región de Murcia