



TESIS DOCTORAL

**LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN
JUVENIL EN ESPAÑA Y EUROPA**

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ

PROGRAMA DE DOCTORADO EN ECONOMÍA Y EMPRESA

2021

*La conformidad del director/es de la tesis consta en el original en
papel de esta Tesis Doctoral*

Director: Dr. Vicente Álvarez García

Sumario

Índice

Resumen

Abstract

PARTE INTRODUCTORIA

Capítulo preliminar. Consideraciones generales

- 1. Las hipótesis y los objetivos del estudio*
- 2. El método de investigación*

Capítulo I. La participación juvenil como confluencia de conceptos

- 1. Algunas ideas elementales sobre el concepto social y jurídico de joven*
- 2. El valor de las teorías sociales de la participación juvenil como parte del marco conceptual para la investigación jurídica*

PARTE PRIMERA

Capítulo II. Los antecedentes y el contexto sobre la participación juvenil en el derecho público español contemporáneo

- 1. Aspectos generales sobre los antecedentes y el contexto en España antes de la ordenación constitucional de 1978 en materia de participación de la juventud*
- 2. Antecedentes en el constitucionalismo español: la participación juvenil desde 1812 hasta 1931*
- 3. La política de juventud durante la dictadura franquista y su tratamiento de la participación juvenil*
- 4. El contexto social, político y jurídico de las referencias a la participación juvenil en la Constitución de 1978*

Capítulo III. El contenido jurídico de la participación juvenil en la Constitución de 1978

- 1. El reconocimiento constitucional del factor etario como premisa de las previsiones específicas sobre la participación juvenil*
- 2. Las referencias constitucionales en materia de juventud*
- 3. El tratamiento de la participación ciudadana en la Constitución de 1978 y su interacción con el artículo 48*
- 4. El iter legis del artículo 48 de la Constitución como herramienta para la interpretación teleológica del precepto*
- 5. El contenido del artículo 48 de la Constitución analizado desde el “sentido propio de sus palabras”*
- 6. Las consecuencias jurídicas de la naturaleza del precepto como principio rector constitucional de la política social y económica*

PARTE SEGUNDA

Capítulo IV. Las competencias, la organización y las características funcionales de la Administración juvenil española

- 1. La descentralización territorial y política en materia de participación juvenil*
- 2. La organización administrativa para el desarrollo de la política de juventud*

Capítulo V. El desarrollo normativo sobre la participación juvenil en España

- 1. Los instrumentos para la participación de la juventud en el ámbito estatal*
- 2. Los modelos de regulación de las comunidades autónomas*
- 3. Las debilidades y las fortalezas del desarrollo jurídico español sobre los consejos de la juventud*

PARTE TERCERA

Capítulo VI. La participación juvenil en Europa

- 1. Los orígenes y los fundamentos de la participación juvenil en Europa*
- 2. El derecho sobre la participación juvenil del Consejo de Europa*
- 3. El derecho de la participación juvenil en la Unión Europea*

Conclusiones

Conclusions

Bibliografía

Índice

Índice	7
Resumen	33
Abstract	34
PARTE INTRODUCTORIA	35
Capítulo preliminar. Consideraciones generales	37
1. Las hipótesis y los objetivos del estudio.....	38
A. La construcción de la hipótesis	38
B. El objetivo de un análisis crítico de las normas jurídicas de la participación juvenil	40
a. La delimitación razonada del objeto de estudio	41
a.1. Las causas del protagonismo del ordenamiento jurídico español.....	41
a.2. Las razones para la trascendencia europea del análisis	42
b. Los objetivos específicos como presupuestos del método de investigación	43
b.1. La transformación de la dispersión de las fuentes formales en un conjunto sistematizado y susceptible de ser descrito de forma racional	44
b.2. La construcción de una propuesta doctrinal para la interpretación, el desarrollo o la transformación racional de las fuentes formales sistematizadas	45
2. El método de investigación	46
A. Un método jurídico único desde una pluralidad de enfoques y operaciones metódicas	47
B. Las técnicas del método jurídico aplicadas en las distintas partes de la investigación	49
a. Sobre la primera parte: la configuración constitucional de la participación juvenil en España	50
a.1. Los antecedentes constitucionales y el contexto histórico.....	51
a.2. El artículo 48 CE como puente entre el enfoque etario y la perspectiva democrática.....	52
a.3. El significado del artículo 48 CE como expresión del carácter discursivo del derecho	54
b. Sobre la segunda parte: las competencias y la organización de los poderes públicos al servicio de la participación juvenil como concreción del interés general	55
b.1. Las competencias descentralizadas y la especialización administrativa	55
b.2. Los consejos de la juventud como cauces principales de participación cívica juvenil en sentido propio.....	58
b.3. Los cauces agregados a los consejos de la juventud	63
b.3.1. Cauce agregado complementario	64
b.3.2. Cauce agregado periférico.....	65

b.3.3. Cauces alternativos.....	66
c. Sobre la tercera parte: la identificación de valores jurídicos entre las prescripciones y las orientaciones normativas de las organizaciones europeas transnacionales	66
c.1. El derecho internacional que sirve de fundamento al desarrollo normativo europeo sobre la participación juvenil	67
c.2. El Foro Europeo de la Juventud	68
c.3. El derecho del Consejo de Europa sobre la participación juvenil.....	70
c.4. El derecho de la participación juvenil en la Unión Europea.....	72
Capítulo I. La participación juvenil como confluencia de conceptos	75
1. Algunas ideas elementales sobre el concepto social y jurídico de joven	77
A. Los significados sociales generales de los términos alusivos a la juventud	78
B. El reconocimiento institucional de la juventud como etapa con especificidad propia y su justificación iushistórica	80
a. La realidad en la que emergen las normas liminares para la juventud.....	81
a.1. La apelación al Estado para la protección de los intereses familiares patrimoniales frente a sus jóvenes	82
a.2. El servicio militar como condicionante de transiciones jurídicas etarias ...	86
a.3. La preocupación por los abusos laborales y las capacitaciones para una juventud productiva como detonante de normas de protección y promoción .	89
a.4. La institucionalización de la educación para la socialización juvenil al servicio de los intereses públicos.....	91
a.5. Las técnicas institucionales para la integración cívica y los equilibrios generacionales en el desempeño del poder público	93
b. La utilidad jurídica actual del deslinde etario entre jóvenes y no-jóvenes	95
C. El origen de los términos y la evolución de sus significados dentro y fuera del derecho.....	98
a. Una variedad de significantes y raíces etimológicas significativas	99
b. La evolución de los significados.....	103
D. Las técnicas para la división precisa en grupos de edad.....	105
a. Una tríada razonable para expresar las prescripciones jurídicas sobre la juventud	105
b. La mezcolanza de ritos, símbolos e intuiciones biológicas.....	108
c. Cuándo empieza y cuándo acaba hoy la juventud que importa en las normas jurídicas europeas.....	109
c.1. Los inicios marcados por la pubertad biológica y el acceso universal a la educación secundaria	110
c.2. La finalización basada en evidencias biológicas y los problemas de la inclusión debida frente a la inclusión real.....	112
2. El valor de las teorías sociales de la participación juvenil como parte del marco conceptual para la investigación jurídica.....	113

A. La participación juvenil como relación cívica con los poderes públicos.....	114
a. Los sujetos principales.....	116
b. Los actores secundarios	118
B. La adaptación y la especialización de las reglas que ordenan la relación participativa.....	119
a. La diversidad de factores condicionantes	120
a.1. La adaptación subjetiva: las condiciones intrínsecas de la juventud como ciudadanía participativa	121
a.2. La adaptación funcional: los concretos intereses públicos que rigen la especialización.....	123
a.3. La adaptación circunstancial: el peso de los factores relativos o del contexto mutable	124
b. La apertura de los poderes públicos ante la participación de los jóvenes.....	125
b.1. La falsa participación	126
b.2. La participación mínima jurídicamente admisible.....	127
b.3. Los límites a la teorización de una ordenación de máximos sobre la participación juvenil	128
c. Los grados de implicación desde la voluntad del participante	129
PARTE PRIMERA	133
Capítulo II. Los antecedentes y el contexto sobre la participación juvenil en el derecho público español contemporáneo.....	134
1. Aspectos generales sobre los antecedentes y el contexto en España antes de la ordenación constitucional de 1978 en materia de participación de la juventud.....	135
2. Antecedentes en el constitucionalismo español: la participación juvenil desde 1812 hasta 1931	138
A. La noción de juventud en el constitucionalismo español desde 1812 hasta la II República ..	140
a. La Constitución de 1812 y su noción de juventud	141
b. Las alusiones indirectas a la juventud en las demás Constituciones españolas del s. XIX	146
c. La juventud en la Constitución de la II República española.....	148
B. Las referencias constitucionales sobre la participación ciudadana desde 1812 hasta la II República.....	151
3. La política de juventud durante la dictadura franquista y su tratamiento de la participación juvenil	153
A. Las medidas durante la Guerra Civil y la confrontación de influencias internacionales	155
B. La primera etapa de socialización política de la juventud desde un enfoque con pretensiones totalitarias.....	156
a. Las características esenciales de la Ley del Frente de Juventudes	157
b. El papel de los movimientos juveniles preexistentes en la inspiración de la organización y la actividad administrativa al inicio del régimen	158

c. El fracaso de los objetivos de la Administración juvenil franquista	160
C. La segunda etapa tecnocrática hacia el pluriformismo	161
a. Los consejos de la juventud impropios durante la dictadura	162
b. La separación progresiva entre el movimiento juvenil del régimen y la Administración juvenil	163
c. Las reformas educativas con incidencia en la participación juvenil y las tensiones contrarreformistas	165
4. El contexto social, político y jurídico de las referencias a la participación juvenil en la Constitución de 1978	167
A. Una breve contextualización histórica de los movimientos sociales y políticos juveniles con incidencia en la Transición y en la elaboración de la Constitución de 1978.....	168
B. Las reformas normativas operadas sobre el derecho de juventud entre 1975 y 1978.....	171
a. La convergencia democrática entre las organizaciones juveniles y la resistencia inicial del régimen a la libertad del movimiento juvenil (1975-1977).....	171
b. Una “transición política juvenil” paralela a la construcción constitucional (1977-1978).....	173
Capítulo III. El contenido jurídico de la participación juvenil en la Constitución de 1978	177
1. El reconocimiento constitucional del factor etario como premisa de las previsiones específicas sobre participación juvenil.....	178
A. La finalidad del reconocimiento constitucional de la edad como factor de relevancia jurídica	179
B. Los rangos etarios diferenciados en la Constitución española de 1978.....	180
C. Las controversias sobre el reconocimiento constitucional de las diferencias etarias	182
a. La supuesta imprecisión constitucional en el uso de los términos etarios	182
a.1. El desarrollo normativo interno como instrumento de concreción de los rangos etarios aplicados en cada caso	183
a.2. La concreción de rangos etarios mínimos mediante la convergencia con otros Estados.....	184
b. La presunta debilidad del contenido de los preceptos constitucionales referidos a los colectivos etarios.....	186
c. Las dudas sobre la justificación de la necesidad real de las previsiones etarias en el texto constitucional.....	187
2. Las referencias constitucionales en materia de juventud	189
A. Una “Constitución juvenil” dispersa	189
a. Los preceptos constitucionales implícitos más estrechamente vinculados a la política de juventud	190
b. Los principales preceptos constitucionales implícitos vinculados de forma incidental con la política pública de juventud	192

B. El artículo 48 de la Constitución es el precepto fundamental sobre la política juvenil en España	195
C. El artículo 20.4 de la Constitución es la referencia secundaria explícita para la política de juventud en España	196
D. El artículo 27 de la Constitución contiene el derecho fundamental a la participación estudiantil	199
a. La relevancia del derecho a la educación para la participación juvenil	201
b. El fin constitucional del sistema educativo exige la educación para la participación	203
c. La participación estudiantil es un derecho fundamental	208
c.1. La naturaleza y la función de la participación estudiantil en relación con el derecho a la educación	209
c.2. Los estudiantes como sujetos titulares del derecho fundamental de participación y la relación de sujeción especial	214
c.2.1. La edad del alumnado como criterio de capacidad para el ejercicio de los derechos de participación educativa	216
c.2.2. El grado mínimo admisible del ejercicio de la participación infantil como base para el ejercicio de la participación juvenil en el contexto educativo	220
c.2.3. La salvaguarda de los derechos participativos de los estudiantes menores de edad mediante el heteroejercicio y el reconocimiento legal de la capacidad natural	222
c.2.4. Los principales indicios de la relación de sujeción especial del alumnado y sus consecuencias en el ejercicio de sus derechos participativos en el contexto educativo	228
c.3. El objeto multinivel de la participación de los estudiantes según el texto constitucional	232
c.3.1. Los distintos niveles donde se decide la programación general de la enseñanza	233
c.3.2. Los niveles de decisión sobre el control y la gestión de los centros	235
c.4. El contenido esencial del derecho a la participación estudiantil	237
c.4.1. El contenido esencial derivado de forma intrínseca del derecho fundamental a la educación	238
c.4.2. El contenido esencial ampliado por las específicas referencias participativas del artículo 27 CE	239
c.4.3. El papel de los poderes públicos en la garantía del contenido esencial del derecho a la participación estudiantil	243
c.4.4. Las principales deficiencias del desarrollo orgánico que dificultan la realización del contenido esencial del derecho a la participación estudiantil	246
d. La participación estudiantil en el marco de la autonomía universitaria prevista por la Constitución	248

E. Los efectos sobre la participación juvenil de la ordenación constitucional de la mayoría de edad y de las relaciones filiales	251
a. La mayoría de edad general como presunción de la plena capacidad de obrar.....	252
b. El régimen constitucional de la filiación y sus consecuencias para la participación juvenil.....	257
3. El tratamiento de la participación ciudadana en la Constitución de 1978 y su interacción con el artículo 48	260
A. Una aclaración conceptual previa sobre la participación cívica en el texto constitucional.	262
B. Las conexiones del Preámbulo de la Constitución con el artículo 48.....	266
C. Los valores participativos del Título Preliminar de la Constitución y su utilidad para la participación juvenil.....	268
a. El pluralismo político aplicado a la participación juvenil	269
b. Los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política.....	271
c. La participación cívica general exige la intervención positiva de los poderes públicos	274
d. Las instituciones privadas del diálogo social como instrumentos fundamentales de la participación	277
e. El Título Preliminar como contenido sustantivo básico del derecho fundamental a la educación cívica	278
D. El derecho fundamental a la participación y el conflicto etario	279
a. La doble vertiente, representativa y directa, de la participación política estricta.....	282
b. La democracia representativa y la edad como presunción de incapacidad iuris et de iure para su ejercicio	286
b.1. La heterogeneidad objetiva del derecho a la participación política representativa	287
b.2. La escasa atención a la edad en la configuración subjetiva del derecho al sufragio	288
b.3. Las posibilidades para una mejor atención legislativa a la política representativa con enfoque juvenil	290
b.3.1. La reducción general o parcial de la mayoría de edad política	290
b.3.2. El establecimiento de cuotas etarias en las candidaturas electorales	291
b.3.3. La difícil eliminación de las seguridades de los rangos etarios biológicos.....	292
b.3.4. El llamado “voto Demeny”	293
c. El problemático contenido del derecho a la participación política directa y su ejercicio por parte de ciudadanos jóvenes	294
c.1. El contenido esencial de la democracia directa iusfundamental conserva la unidad de la edad política general	294
c.1.1. El acceso etario en el núcleo incontrovertido de la participación política directa	295

c.1.2. Un segundo círculo de discutida participación directa, o la participación juvenil en el ejercicio semidirecto del poder político	296
c.1.3. Un posible tercer círculo: la Iniciativa Ciudadana Europea	299
c.1.4. El cuarto círculo y los contornos difusos	300
c.1.5. La participación política estricta incluye derechos de mera orientación y proposición.....	302
c.2. La ampliación objetiva del derecho fundamental a la democracia directa permitiría incorporar un enfoque más adecuado para la participación juvenil	302
d. El derecho de petición como único instrumento iusfundamental de participación política al alcance de cualquier joven con independencia de su edad.....	304
e. Los derechos fundamentales de participación civil como garantías personales y su disfrute por la ciudadanía joven	305
E. El papel de los jóvenes en las garantías institucionales de la participación cívica constitucional.....	310
F. El acceso de los jóvenes a las garantías procedimentales de la participación cívica en la Constitución	313
4. El <i>iter legis</i> del artículo 48 de la Constitución como herramienta para la interpretación teleológica del precepto	319
A. El primer debate de la Ponencia constitucional: la inclusión de un artículo sobre juventud suscita la controversia sobre los preceptos referidos a grupos sociales específicos	321
B. El segundo debate de la Ponencia constitucional: de la negativa a un precepto específico al compromiso de dos propuestas divergentes	324
C. El tercer debate de la Ponencia constitucional: un primer texto aprobado con la reserva de la UCD.....	325
D. Los intentos de restitución del precepto a la redacción del primer consenso y sus fracasos a lo largo de la tramitación parlamentaria.....	327
a. Dos visiones diferentes sobre qué es y necesita la juventud	328
b. Un enfoque de moderación del texto original con fuerte trasfondo proteccionista	329
c. Las propuestas de adición sin alterar el enfoque del texto de la Ponencia	330
d. La revisión de las enmiendas del Congreso y su rechazo por la Ponencia	330
e. Las enmiendas del Senado.....	332
E. Los paralelismos del texto adoptado con otros documentos históricos precedentes: la posible fundamentación de Solé Tura en las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas	333
a. La libertad de la participación juvenil en los textos de la ONU coetáneos al proceso constituyente español.....	335
b. Las referencias de los textos internacionales históricos a una participación juvenil eficaz y activa	336

c. Una síntesis de los valores e influencias internacionales para una participación libre y eficaz en la Constitución española de 1978.....	337
5. El contenido del artículo 48 de la Constitución analizado desde el “sentido propio de sus palabras”	338
A. Una aclaración preliminar sobre la dimensión subjetiva del precepto.....	339
B. Los poderes públicos como destinatarios explícitos de la obligación programática y como potenciales receptores de la acción participativa de los jóvenes.....	340
a. Todos los poderes públicos están obligados a intervenir de forma activa.....	341
b. Todos los poderes públicos son potenciales destinatarios de la participación juvenil.....	343
c. Tres ideas de síntesis sobre las atribuciones de cada Poder del Estado para el desarrollo activo del artículo 48 de la Constitución.....	344
c.1. El uso del artículo 48 de la Constitución como principio hermenéutico en sede jurisdiccional	345
c.2. El surgimiento y expansión de una corriente de procesos contenciosos como resultado de iniciativas de participación juvenil	346
C. La juventud como sujeto activo y pasivo del mandato constitucional.....	348
D. El deber de promoción como superación del enfoque de riesgo o proteccionista.....	350
a. La obligación de impulsar la participación de manera activa	351
b. La meta del impulso como realidad diferente a la del punto de partida	352
c. El método de la promoción entendida como política de Estado constante y coordinada entre los poderes públicos	353
E. Las condiciones para la participación juvenil.....	354
a. Las condiciones para la participación como elemento evolutivo propio de un mandato programático.....	354
b. El marco y la instrumentación de las condiciones mínimas para la participación juvenil.....	356
c. La trayectoria del reconocimiento de las condiciones y la “concepción conflictual dinámica”	358
F. Los principios de libertad y eficacia como distintivos de la participación juvenil diseñada por el Constituyente	360
a. El principio de libertad aplicado a la participación juvenil constitucionalizada desde 1978 hasta la actualidad	362
a.1. La libertad sustancial	365
a.2. La libertad estructural.....	367
a.3. La libertad procedimental	368
a.4. La libertad instrumental.....	369
a.5. La libertad de grado	370

b. El principio de eficacia como exigencia constitucional de la participación juvenil desde 1978 hasta la actualidad	371
b.1. La eficacia dialógica	373
b.2. La eficacia objetiva	374
b.3. La eficacia subjetiva.....	375
b.4. La eficacia finalista	377
G. El desarrollo político, social, económico y cultural	378
a. La participación en el desarrollo y en la vida de la comunidad	378
b. El objeto sectorial de la participación juvenil es potencialmente idéntico al de la participación ciudadana general	381
c. La participación juvenil en el desarrollo político	382
c.1. La dimensión subjetiva de la participación juvenil en el desarrollo político	383
c.2. La dimensión objetiva de la participación juvenil en el desarrollo político	385
d. La participación juvenil en el desarrollo económico.....	388
d.1. La formación del concepto técnico de “desarrollo económico” y su medición	389
d.2. La regulación de las condiciones subjetivas para la participación de los jóvenes en el desarrollo económico.....	392
d.2.1. El reconocimiento jurídico de las condiciones subjetivas intrínsecas	393
d.2.2. El reconocimiento jurídico de las condiciones subjetivas exógenas	394
e. La participación juvenil en el desarrollo social	396
f. La participación juvenil en el desarrollo cultural	398
f.1. La dimensión objetiva de la participación juvenil en el desarrollo cultural	399
f.2. Los dos niveles subjetivos de participación juvenil en el desarrollo cultural	401
6. Las consecuencias jurídicas de la naturaleza del precepto como principio rector constitucional de la política social y económica	404
A. Los principios rectores de la política social y económica son principios jurídicos de derecho positivo con mandatos incompletos	406
a. Los principios rectores son cimientos del derecho español	407
b. Los principios rectores constitucionales son derecho inacabado.....	409
c. Las cualidades específicas del artículo 48 de la Constitución derivadas del tipo de principio rector que contiene	411
B. Las funciones del principio rector sobre participación juvenil hacia el resto del ordenamiento jurídico.....	413
a. La función hermenéutica	414
b. La función integradora como fuente supletoria del derecho	415
c. La función de fuente directa del derecho.....	415
d. La función informadora que exige el desarrollo normativo infraconstitucional.....	417

C. La gradación del cumplimiento del mandato constitucional sobre la participación juvenil y el conflicto de la reversión de los niveles de desarrollo alcanzados	417
a. El incumplimiento de los mandatos constitucionales por omisión de los poderes públicos.....	418
b. Los límites a la legítima regresividad del desarrollo legislativo del artículo 48 de la Constitución	421
b.1. El debate doctrinal	422
b.2. El margen de regresión del desarrollo del artículo 48 de la Constitución	423
D. Los problemas derivados de la alegación del precepto ante la jurisdicción ordinaria y los mecanismos constitucionales de control que son aplicables	426
PARTE SEGUNDA	431
Capítulo IV. Las competencias, la organización y las características funcionales de la Administración juvenil española	432
1. La descentralización territorial y política en materia de participación juvenil.....	435
A. La tipología de las competencias sobre la política general de juventud.....	438
a. El lugar de la política juvenil en las tipologías generales de competencias del sistema español.....	441
b. La concurrencia lato sensu de la política general o integral de juventud.....	445
b.1. La política juvenil integral o transversal puede ser el resultado de una especialización etaria en el ejercicio de otros títulos competenciales	446
b.2. La integración o la conexión conceptual de la política de juventud ha conducido a una concurrencia histórica poco cuestionada	447
c. La concurrencia stricto sensu de la política específica de participación juvenil	449
B. La equívoca atribución de la competencia exclusiva a las comunidades autónomas sobre la política general de juventud.....	451
a. Las consecuencias comunes del protagonismo competencial de todas las comunidades autónomas	452
b. Los distintos modelos de atribución de las competencias sobre juventud en las comunidades autónomas	455
c. Las consecuencias de los principios estatutarios sobre la participación juvenil.....	460
C. El aprovechamiento limitado de los márgenes competenciales para una política juvenil estatal: competencia exclusiva estatal y competencias compartidas.....	465
a. Los principales argumentos para el reconocimiento de unas concretas competencias estatales en materia de participación juvenil	465
b. Dos posibles técnicas para el deslinde de competencias exclusivas del Estado hacia la política de juventud	468
D. La atribución de funciones sobre la política juvenil a las Administraciones locales.....	472
a. Las posibilidades de desarrollo de una política local de participación juvenil fundamentada en la legislación básica estatal del régimen local.....	474

a.1. La autonomía organizativa local permite especializar su planificación política teniendo en cuenta la edad de la ciudadanía destinataria	476
a.2. La legislación básica estatal determina la atribución de competencias propias intrínsecamente vinculadas a la política general de juventud	478
b. La competencia de la Administración local para ordenar la participación juvenil que tenga origen en su ámbito territorial.....	480
c. El régimen local de competencias sobre la participación juvenil previsto a partir de la ordenación autonómica.....	482
c.1. Las previsiones de los legisladores autonómicos para la atribución de competencias a los entes locales en materia de política juvenil general.....	483
c.2. Los grados de responsabilidad local explícita sobre participación juvenil y las técnicas de atribución de competencias específicas	485
2. La organización administrativa para el desarrollo de la política de juventud	487
A. El ejercicio de las funciones de política juvenil de forma especializada y transversal.....	489
a. La especialización técnica y la creación de la Administración juvenil principal	492
a.1. La justificación doctrinal	494
a.2. La justificación recogida en las normas positivas.....	497
a.3. Los ámbitos materiales de la especialización técnica de la Administración juvenil estatal.....	500
a.4. La posición de la participación juvenil entre los catálogos de las políticas específicas de juventud en la legislación autonómica.....	502
b. La intervención transversal de la Administración en materia de juventud.....	507
b.1. Las dos intensidades distintas de la transversalidad en la política juvenil y sus consecuencias organizativas	507
b.2. El papel de la participación juvenil en la legislación autonómica sobre políticas de juventud transversales.....	510
B. La organización de la Administración juvenil especializada.....	512
a. Las formas de especializar la Administración juvenil española	516
a.1. La capacidad jurídica y la capacidad de obrar de las formas organizativas	517
a.2. La descentralización funcional	519
a.3. La desconcentración funcional	524
a.4. La atribución interna ordinaria.....	529
b. El modelo estatal del Instituto de la Juventud	530
b.1. La evolución histórica de la regulación organizativa del Instituto de la Juventud	531
b.2. La misión actual del Instituto de la Juventud y su papel en la política juvenil integral de la Administración General del Estado.....	532
b.2.1. Las consecuencias organizativas de los principios, los fines y las funciones del INJUVE con respecto de la participación juvenil.....	533

b.2.2. Otros aspectos relevantes de la ordenación del INJUVE para el desarrollo normativo de la participación de la juventud	537
b.3. Las escasas referencias del legislador estatal al Instituto de la Juventud y la cuestionable racionalidad de las mismas	541
c. La especialización autonómica de la Administración juvenil principal.....	544
c.1. Los tres principales modelos autonómicos de Administración juvenil	545
c.2. El gobierno y la dirección de las Administraciones juveniles descentralizadas o desconcentradas	549
d. El segundo nivel de especialización funcional en las Administraciones juveniles	552
d.1. Órganos de coordinación, gestión y ejecución de la política de albergues juveniles.....	553
d.2. Órganos de coordinación, gestión y ejecución de la política de información juvenil: centros coordinadores	554
d.3. Órganos de investigación y gestión del conocimiento: los observatorios de juventud	556
d.4. Órganos de formación no reglada y de coordinación de las escuelas de tiempo libre	558
d.5. Órganos asesores y deliberativos sobre la planificación estratégica sectorial	561
d.6. La descentralización excepcional mediante el uso de entidades fundacionales	564
C. La coordinación sectorial interdepartamental para las políticas transversales	565
a. El origen y el régimen actual de la Comisión Interministerial para la Juventud en la Administración General del Estado	566
b. La presencia de la participación juvenil en los instrumentos de coordinación interdepartamental.....	567
b.1. Los modelos autonómicos de coordinación interdepartamental con representación participativa	569
b.2. Modelos de funcionalidad participativa explícita de los instrumentos orgánicos de coordinación interdepartamental.....	573
b.3. Los modelos de coordinación interdepartamental desconectada de la representación participativa juvenil.....	574
D. La cooperación interterritorial y multinivel para la política de juventud dentro del ordenamiento jurídico español	575
a. El Consejo Interterritorial y la cooperación de las comunidades autónomas con la Administración estatal	577
a.1. La cooperación interterritorial a instancias de la Administración General del Estado	577
a.2. La cooperación con la Administración General del Estado desde la perspectiva de las comunidades autónomas	580

a.3. Las previsiones específicas de cooperación con el ámbito estatal recogidas por la legislación autonómica en materia de participación juvenil.....	581
b. La coordinación autonómica y la cooperación con la Administración General del Estado para la participación institucional en la política juvenil de la Unión Europea	582
b.1. La participación de las comunidades autónomas en la política de juventud de la Unión Europea	583
b.2. El papel de la política de juventud de la Unión Europea recogida por los legisladores autonómicos	585
c. La participación de las instituciones autonómicas en la actividad internacional de la Administración juvenil española	588
d. Las deficiencias de la coordinación interadministrativa con las instituciones locales	589
Capítulo V. El desarrollo normativo sobre la participación juvenil en España	593
1. Los instrumentos para la participación de la juventud en el ámbito estatal	596
A. El régimen general del Consejo de la Juventud de España.....	598
a. La formación de las plataformas asociativas juveniles antes de 1983	598
b. La configuración legal de 1983	603
b.1. La negociación del Anteproyecto de Ley	603
b.2. La tramitación parlamentaria de la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España.....	607
b.3. Las características esenciales del régimen legal de 1983	609
b.3.1. La naturaleza jurídica original del primer Consejo de la Juventud de España ..	610
b.3.2. El sometimiento íntegro del Consejo de la Juventud de España original al régimen jurídico-público.....	612
b.3.3. El ejercicio de funciones públicas activas por parte de una institución ajena a la jerarquía gubernamental	613
b.3.4. La composición de los intereses colectivos de la juventud a través de la juventud participativa	614
b.3.5. La estructura orgánica legal del Consejo y el régimen jurídico de sus medios .	616
b.4. El peculiar desarrollo normativo del primer Consejo de la Juventud de España.....	617
c. Las reformas internas y sobre el régimen jurídico hasta 2014	620
c.1. La adaptación del CJE a la legislación sobre la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado	620
c.2. Las sucesivas reformas históricas del Reglamento interno y sus consecuencias esenciales	623
c.3. Las iniciativas internas para la reforma de la Ley del CJE de 1983	625
d. La reforma legal de 2014 y su desarrollo en 2018	628

d.1. El régimen legal del CJE a partir de 2018	629
d.1.1. El concreto valor interpretativo de la parte expositiva legal referida al CJE	630
d.1.2. El escueto régimen legal contenido en el articulado de la Ley de 2014.....	633
d.1.3. La supresión del organismo autónomo y las reglas legales sobre la transitoriedad de la figura	637
d.1.4. Las principales consecuencias del nuevo régimen legal del CJE sobre la ordenación de la participación juvenil en España	641
d.2. La actual ordenación reglamentaria del CJE	644
d.2.1. La elaboración del Reglamento ejecutivo y las características esenciales de su vigente contenido material.....	645
d.2.2. El Reglamento de organización y funcionamiento interno (ROFI).....	652
d.2.3. Las otras normas internas del CJE.....	661
e. Algunas posibles perspectivas de futuro sobre la naturaleza y el régimen jurídico del CJE.....	662
B. La ordenación de sistemas agregados de participación juvenil estatal.....	669
a. Principales razones para el reconocimiento jurídico de sistemas agregados de participación juvenil.....	670
a.1. La incapacidad de los cauces principales para integrar a toda la juventud dispuesta a participar	671
a.1.1. Las expectativas participativas pueden ser compatibles con el rechazo de los canales institucionalizados u orgánicos	672
a.1.2. La disposición a la participación institucional es compatible con el rechazo a diversos aspectos de los canales principales	673
a.2. La discrecionalidad de los poderes públicos estatales para reconocer canales agregados y sus límites	675
a.3. La observación social como instrumento de verificación de la existencia de canales agregados	678
a.3.1. Las evidencias generales de la ciencia social que exigen trascender el análisis jurídico del CJE	679
a.3.2. Las actividades concretas reconocidas por la ciencia social como participación juvenil en el ámbito estatal al margen del CJE.....	681
b. Una posible sistemática jurídica de los cauces agregados en el derecho español estatal.....	686
c. La regulación estatal de cauces complementarios.....	687
c.1. Una breve teoría de los cauces complementarios.....	687
c.1.1. Los cauces complementarios derivados: centrífugos o centrípetos.....	688
c.1.2. Los cauces complementarios coordinados	689
c.1.3. Los cauces complementarios potencialmente integrados.....	690
c.1.4. La infrautilización estatal de la capacidad de ordenar cauces complementarios.....	690

c.2. La regulación sobre la participación social juvenil	691
c.2.1. El desarrollo estatal del derecho fundamental de asociación entre jóvenes....	692
c.2.2. La reglamentación del asociacionismo juvenil de ámbito estatal.....	698
c.2.3. El fomento público del asociacionismo y del voluntariado	702
c.3. La presencia del Consejo de la Juventud de España en órganos participativos de la Administración General del Estado.....	708
c.4. La recepción en España de modelos complementarios supranacionales ..	710
c.4.1. Los procesos auspiciados por la Unión Europea.....	712
c.4.2. Los procesos sugeridos por el Sistema de las Naciones Unidas.....	714
d. La ordenación de sistemas periféricos: el caso de la participación estudiantil	718
d.1. La dualidad del objeto y del nivel educativo de la regulación estatal sobre la participación estudiantil.....	721
d.2. Las asociaciones de alumnos y estudiantes	724
d.3. La ordenación sobre los consejos escolares de los centros educativos	728
d.4. El Consejo Escolar del Estado.....	733
d.5. La participación estudiantil en el sistema universitario español	738
d.5.1. La legislación orgánica sobre la participación de los estudiantes universitarios..	739
d.5.2. El Estatuto del Estudiante Universitario y la participación del alumnado en las universidades.....	740
d.5.3. El Consejo de Estudiantes Universitario del Estado y la participación del alumnado en la programación general de la enseñanza universitaria	744
e. El diseño de sistemas alternativos	746
e.1. Los procesos diseñados por la Organización Internacional de Juventud para Iberoamérica	747
e.2. La Academia Joven de España	751
2. Los modelos de regulación de las Comunidades Autónomas	754
A. Los consejos de la juventud según su naturaleza jurídica y su funcionalidad básica	756
a. Los entes públicos atípicos o independientes	761
a.1. Consejo de la Juventud de Cantabria.....	763
a.2. Consejo de la Juventud de Castilla y León	764
a.3. Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña.....	764
a.4. Consejo de la Juventud de La Rioja.....	765
a.5. El Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.....	766
a.6. El Consejo de la Juventud de Navarra.....	767
a.7. El Consejo de la Juventud de Euskadi o <i>Euskadiko Gazteriaren Kontseilua</i>	768
b. Los organismos autónomos	768
b.1. Consejo de la Juventud del Principado de Asturias.....	771

b.2. Consejo de la Juventud de Extremadura.....	771
c. Las corporaciones públicas de base privada	772
c.1. El Consejo de la Juventud de Canarias	774
c.2. Los Consejos Locales de la Juventud en Castilla-La Mancha	776
c.3. El Consejo de la Juventud de la Región de Murcia	777
c.4. El Consell de la Joventut de la Comunitat Valenciana	778
d. Los órganos con naturaleza impropia asimilados a los consejos	779
d.1. El Consejo de la Juventud de Andalucía.....	780
d.2. El Consejo de la Juventud de Illes Balears	781
d.3. El Consejo Aragonés de la Juventud	781
d.4. El Consejo Asesor y Consultivo de Juventud de Galicia	782
e. Algunas evidencias resultantes del análisis de la legislación autonómica de los consejos de la juventud.....	783
B. Los modelos autonómicos de participación juvenil agregada a los consejos de la juventud..	786
a. El surgimiento de otros modelos orgánicos de participación estructurada: foros y parlamentos juveniles	787
b. Otra regulación autonómica sobre procesos participativos.....	789
b.1. Modelo valenciano de procesos participativos juveniles	790
b.2. Modelo navarro de diálogo estructurado	792
b.3. Modelo catalán de participación juvenil procedimental	793
3. Las debilidades y las fortalezas del desarrollo jurídico español sobre los consejos de la juventud	794
A. Las controversias sobre la naturaleza jurídica de los consejos de la juventud	797
a. Unas consideraciones generales sobre la debilidad de la regulación dada a la naturaleza jurídica de los consejos de la juventud en España	798
b. Los fines y las funciones de los consejos de la juventud en España	800
b.1. La distinción entre la funcionalidad básica y las funciones secundarias ...	801
b.2. Las funciones públicas o privadas	804
b.2.1. Las razones para reconocer a los consejos de la juventud el ejercicio o la titularidad de funciones de naturaleza pública	804
b.2.2. Las razones para reconocer a los consejos de la juventud el ejercicio de funciones de naturaleza privada	807
b.3. Las funciones consultivas y las funciones de Administración activa	808
b.3.1. El tipo de funciones consultivas que ejercen los consejos de la juventud en España	813
b.3.2. La controversia sobre la existencia de funciones activas de los consejos de la juventud	815

b.4. Los principales elementos controvertidos sobre la coherencia funcional de los consejos de la juventud	816
c. La titularidad de la iniciativa en la configuración de los consejos de la juventud	822
c.1. Los dos modelos principales de iniciativa jurídica para constituir los consejos de la juventud	823
c.1.1. La iniciativa de constitución mediante dos actos jurídicos sucesivos	824
c.1.2. La iniciativa de constitución mediante una única disposición normativa resultante de dos voluntades de hecho.....	825
c.2. La determinación de los titulares legítimos de las iniciativas y los sujetos que las ejercen	827
c.3.1. La titularidad y el ejercicio de la iniciativa pública-institucional	827
c.3.2. La titularidad de la iniciativa social y su representación.....	832
d. Los conflictos sobre la capacidad y la personalidad jurídica propia	834
d.1. Las principales razones para el reconocimiento de la personalidad jurídica propia a los consejos de la juventud.....	837
d.2. Las razones esgrimidas para negar la personalidad jurídica a los consejos de la juventud	839
e. Algunas reflexiones sobre los modelos de naturaleza jurídica aplicados a los consejos de la juventud y su idoneidad conforme a la naturaleza material	840
e.1. Elementos para una crítica jurídica de los consejos de la juventud como organizaciones de base personal	842
e.1.1. La utilidad residual de las asociaciones privadas con funciones públicas como cauces de participación juvenil principal	844
e.1.2. El desencaje contraintuitivo de los consejos de la juventud en las formas corporativas de base personal	846
e.2. Los consejos de la juventud como personas jurídicas del sector público institucional	849
e.2.1. Las notas distintivas de la Administración institucional española aplicadas a los consejos de la juventud.....	850
e.2.2. Los consejos de la juventud ordenados como entes instrumentales típicos	853
e.2.3. Los consorcios como posible forma de configuración de algunos consejos de la juventud	856
e.2.4. Las Administraciones independientes como fórmula inexplorada de ordenación del sistema español de los consejos de la juventud	857
e.2.5. Los entes públicos atípicos o la tipicidad propia de los consejos de la juventud como categoría alternativa.....	858
B. La organización de los consejos para la composición de los intereses colectivos y los conflictos de la representatividad.....	861
a. La integración de una membresía representativa	864

a.1. La búsqueda de una base que responda de manera efectiva ante el mayor número posible de jóvenes	865
a.2. La previsión de la diversidad formal de la juventud socialmente organizada	868
a.3. Las fórmulas para favorecer el equilibrio en la diversidad organizativa interna de los consejos de la juventud	873
a.4. La composición forzada, libre y mixta	874
b. La estructura interna al servicio de la legitimación externa	876
b.1. Una estructura jerárquica atípica.....	877
b.2. Las técnicas de organización para el equilibrio entre la autonomía y la legalidad	879
C. La relación funcional entre los consejos de la juventud y las Administraciones territoriales	885
a. Los sujetos de la relación funcional o la adscripción institucional	886
a.1. Las opciones de relación parlamentaria y gubernamental	887
a.2. Las opciones de relación funcional por razón de la materia	888
b. Los grados de intensidad de la tutela o relación funcional.....	889
b.1. La delimitación de funciones y tareas	890
b.2. La designación de responsables del ente.....	892
b.3. El sometimiento a instrucciones operativas	893
b.4. La aprobación del presupuesto y disposiciones de gasto	895
b.4.1. En materia de fijación de la capacidad de gasto y los ingresos públicos consecuentes	896
b.4.2. En materia de las funciones de control del gasto público y la regulación de la contratación del sector público.....	897
b.5. El control final de las decisiones y la potestad de revocación	898
PARTE TERCERA.....	901
Capítulo VI. La participación juvenil en Europa	903
1. Los orígenes y los fundamentos de la participación juvenil en Europa.....	905
A. Una síntesis sobre los cimientos históricos y culturales para la coordinación europea entre organizaciones juveniles.....	906
a. El nacimiento de las organizaciones juveniles con fines participativos	907
a.1. Las raíces educativas de las agrupaciones de socialización juvenil más antiguas	908
a.2. El control de los centros de poder sobre la creación de organizaciones formales de socialización.....	909
b. El movimiento juvenil internacional durante los siglos XIX y XX	910
b.1. La percepción del asociacionismo como amenaza del Estado frente a la juventud como protagonista de los procesos revolucionarios	911

b.2. La situación socioeconómica de la infancia y la juventud como primer fundamento de la preocupación por su socialización integrada	912
b.3. El impacto de la Gran Guerra en la socialización política de la juventud europea y la primera oleada de internacionalización de las organizaciones juveniles.....	914
b.4. El fracaso de la segunda oleada internacionalizadora de los movimientos juveniles gestada durante la II Guerra Mundial.....	916
c. Los modelos organizativos históricos del movimiento juvenil en Europa durante el siglo XX	922
B. La ordenación jurídica del Foro Europeo de la Juventud.....	925
a. La naturaleza jurídica como asociación internacional sin ánimo de lucro sujeta al derecho belga	926
b. La estructura jurídica general del Foro Europeo de la Juventud	927
b.1. La actual normativa estatutaria del Foro Europeo de la Juventud y su impacto para la ordenación efectiva de la participación juvenil organizada en Europa.....	928
b.2. La finalidad del Foro Europeo de la Juventud como una visión contemporánea sobre la razón de ser de las estructuras orgánicas de participación juvenil en Europa	929
b.3. Las reglas sobre la membresía del Foro Europeo de la Juventud	934
b.3.1. Una doble base de legitimación de las entidades de tipo estamental: territorial y objetiva	934
b.3.2. La categorización de las entidades en función de su representatividad y las consecuencias para el ejercicio de derechos.....	935
b.3.3. Las reglas comunes y específicas para la admisión	936
b.3.4. Las garantías del procedimiento de admisión como paradigma de la eficacia de la autorregulación.....	938
b.4. La estructura orgánica del Foro Europeo de la Juventud	939
2. El derecho sobre la participación juvenil del Consejo de Europa.....	943
A. La relación de España con la Administración juvenil del Consejo de Europa	946
B. El derecho vinculante del Consejo de Europa con especial relevancia en materia de juventud	949
a. La juventud como sujeto de derechos humanos en los tratados generales del Consejo de Europa	950
a.1. Los elementos de conflicto y las carencias del Convenio Europeo de Derechos Humanos en materia de juventud	951
a.2. La juventud como sujeto de protección controvertido en la Carta Social Europea.....	953
b. Los tratados especializados por razón de la edad: infancia, juventud y tercera edad	955

b.1. Los tratados referentes a la protección de la infancia y sus alusiones a la participación juvenil	956
b.2. Los tratados especializados en materias propias de la específica política de juventud.....	958
c. La juventud como sujeto explícito de derechos en los tratados especializados no focalizados sobre la juventud	962
c.1. Los jóvenes en los tratados sobre educación	963
c.2. Los jóvenes en los tratados sobre cultura	964
c.3. Los jóvenes en los tratados sobre participación ciudadana.....	966
C. La estructura básica del Consejo de Europa y las funciones sobre política juvenil de sus órganos principales.....	967
a. El Comité de Ministros	968
b. La Asamblea Consultiva o Parlamentaria	970
c. El Secretario general.....	972
d. El Congreso de Poderes Locales y Regionales	974
e. El Comisario para los Derechos Humanos	975
f. La Conferencia de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales ..	976
D. La estructura orgánica especializada en materia de juventud en el seno del Consejo de Europa y sus efectos sobre la participación juvenil europea.....	978
a. La estructura gubernamental especializada	978
a.1. El Comité Director Europeo para la Juventud, o <i>European Steering Committee for Youth</i>	979
a.2. La Conferencia de ministros responsables de juventud	981
b. La Administración juvenil especializada del Consejo de Europa: el Departamento de Juventud.....	982
b.1. Los Centros Europeos de Juventud o <i>European Youth Centres</i> y el Sello de Calidad del Consejo de Europa para Centros Juveniles	984
b.2. El Fondo Europeo para la Juventud o “ <i>European Youth Foundation</i> ”	987
b.3. Las entidades de derecho privado asociadas a la política pública de juventud del Consejo de Europa	991
c. La estructura participativa y de representación juvenil ante el Consejo de Europa	993
c.1. El Consejo Asesor sobre Juventud o <i>Advisory Council on Youth</i>	993
c.2. El Consejo Conjunto sobre Juventud o <i>Joint Council on Youth</i> y su Comité de Programación sobre Juventud o <i>Programming Committee on Youth</i>	996
d. La estructura para la Alianza estratégica entre el Consejo de Europa y la Unión Europea en materia de juventud: Youth Partnership	997
d.1. Fines, funciones y resultados de la Alianza.....	1000

d.2. El Centro Europeo del Conocimiento para la Política de Juventud, o <i>European Knowledge Centre for Youth Policy</i> (EKCY), y su sistema de Corresponsales	1002
d.3. La Red Europea de Investigadores sobre Juventud, o <i>Pool of European Youth Researchers</i>	1003
E. El derecho indicativo del Consejo de Europa sobre la participación juvenil	1004
a. La posición estratégica del Consejo de Europa sobre su política de juventud: evolución, situación y perspectivas	1005
a.1. La evolución de la contribución indicativa del Consejo de Europa al derecho de participación juvenil en el seno de los Estados	1006
a.2. El marco estratégico histórico sobre la política de juventud del Consejo de Europa	1008
a.3. La Estrategia 2030 para el Sector de la juventud del Consejo de Europa, o <i>The Council of Europe Youth Sector Strategy 2030</i>	1013
a.3.1. La Visión y las misiones nucleares de la Estrategia 2030	1016
a.3.2. Las cuatro prioridades temáticas de la próxima década	1017
b. La justificación del Consejo de Europa para el tratamiento diferenciado de la participación de los jóvenes en las democracias europeas	1019
b.1. La juventud como sujeto singular de amenazas y debilidades descentralizadoras	1020
b.2. La juventud como agente estratégico del desarrollo de los valores del Consejo de Europa	1021
c. Hacia un consenso europeo sobre la responsabilidad concurrente de los poderes públicos respecto de la centralidad política de la juventud	1023
c.1. La atención pública sobre la participación juvenil es una responsabilidad de todos los niveles políticos	1023
c.2. La estructura y el contenido esencial de la Carta europea revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional	1026
d. Las pautas para una ordenación sustantiva de la participación juvenil en el seno de los Estados del Consejo de Europa	1029
d.1. La participación juvenil implica una forma diferenciada de ejercer determinadas libertades fundamentales	1030
d.2. La capacitación de los jóvenes mediante la educación cívica es un requisito previo indispensable para una participación válida	1033
d.3. La intervención pública sobre la participación de los jóvenes debe estar basada en las evidencias	1039
d.4. La participación juvenil requiere una inversión pública	1040
d.5. La diversidad de canales y el protagonismo en Europa de los consejos de la juventud como canales principales no exclusivos de participación juvenil	1042
3. El derecho de la participación juvenil en la Unión Europea	1048

A. Los antecedentes y la evolución del interés de la Unión Europea por la participación juvenil	1050
B. El contenido y el sentido del derecho originario de la UE en materia de juventud.....	1055
a. Las atribuciones y las limitaciones de la Unión para una política europea de juventud.....	1055
a.1. La competencia de apoyo, coordinación o complemento de la acción de los Estados miembros	1056
a.2. Los fines de las competencias de la Unión Europea sobre juventud.....	1058
b. La previsión “juvenil” del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria y su desarrollo normativo	1060
b.1. Algunos antecedentes jurídicos e históricos de la iniciativa.....	1061
b.2. El “Cuerpo de Voluntarios de Ayuda de la UE” desarrollado sin perspectiva etaria.....	1064
c. La protección a los jóvenes en el trabajo contenida de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea	1066
c.1. La tradicional protección de la juventud en el desempeño del trabajo...1067	
c.2. La especial protección de la juventud frente a la discriminación laboral por razón de su edad.....	1068
c.3. La contribución de la participación juvenil a la defensa de este particular derecho fundamental de la Unión Europea	1070
d. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que avala la discriminación positiva a favor de la juventud por razón de su edad	1072
C. El sistema institucional de la Unión Europea al servicio de una política comunitaria y transnacional de participación de la juventud	1074
a. La posición de la juventud y su participación en las prioridades políticas generales adoptadas por el Consejo Europeo	1074
b. La especialización de una Administración juvenil comunitaria dirigida por la Comisión Europea	1076
b.1. Las funciones de Administración juvenil ejercidas por la Comisión en el tiempo presente.....	1077
b.2. La estructura administrativa de la Unión Europea dedicada a la política juvenil	1078
b.3. La iniciativa del Coordinador de la UE para la Juventud y sus modelos de referencia	1080
b.4. El papel de la juventud en el futuro de la Unión según la Comisión Europea .1081	
c. El tratamiento de la política juvenil en el Parlamento Europeo	1083
d. Una introducción a las posiciones del Consejo de la Unión Europea en materia de política juvenil.....	1084
d.1. La organización del Consejo para la producción de un derecho indicativo de la UE sobre la participación juvenil	1085

d.2. La primera etapa: la falta de estrategia y actos reactivos no conectados entre sí	1086
d.3. La segunda etapa: la planificación estratégica de la política juvenil de la UE	1087
e. El papel de las instituciones consultivas en el ámbito de la política europea de juventud.....	1089
e.1. Las aportaciones del Comité Europeo de las Regiones a la ordenación de la participación juvenil.....	1089
e.2. El papel de los jóvenes en el Comité Económico y Social Europeo	1091
g. Las consecuencias institucionales de la apuesta de la Unión Europea por una participación juvenil globalizada.....	1092
D. La ordenación sustantiva de la Unión Europea para el fomento de la participación juvenil.....	1095
a. El Método Abierto de Coordinación (renovado) y la cooperación intergubernamental	1098
a.1. Los orígenes del MAC aplicado a la política de juventud.....	1099
a.2. El funcionamiento del MAC en el actual marco estratégico	1100
b. La Estrategia de la Unión Europea para la Juventud.....	1101
b.1. Los objetivos de la Estrategia.....	1103
b.2. Los principios rectores de la política juvenil de la Unión Europea.....	1103
b.3. Los ejes metodológicos para la aplicación de la política de juventud de la Unión Europea	1104
b.3.1. La eficiencia de la política juvenil general de la UE: “trabajar en una aplicación eficaz, focalizada y coordinada intra e intersectorial”	1105
b.3.2. La eficiencia de la participación juvenil en la UE: “involucrar, conectar y capacitar a los jóvenes: una nueva Estrategia de la UE para la Juventud”	1105
b.3.3. Nuevos mecanismos para la gestión de la participación juvenil en la UE: “cooperar sobre la base de instrumentos y gobernanza” de la Estrategia	1109
c. Un análisis del papel de la participación juvenil en las Metas de la Juventud Europea	1110
c.1. El valor jurídico de las Metas de la Juventud Europea.....	1110
c.2. El papel de la participación juvenil en la estructura formal y material de las Metas.....	1111
c.3. Las novedades sustantivas de las Metas en materia de participación juvenil para la UE	1113
c.3.1. La educación cívica como derecho de toda la juventud de la UE	1113
c.3.2. La eficacia de la participación juvenil a partir de la legitimación y el pluralismo de los mecanismos participativos.....	1115
c.3.3. La obligación pública de financiar la participación juvenil	1116
c.3.4. Las garantías jurídicas y el seguimiento de los instrumentos internacionales contra la discriminación para una mejor participación juvenil.....	1117

c.3.5. El alcance material de la participación juvenil más allá de la política de juventud	1118
c.3.6. El derecho de acceso a la sociedad civil joven organizada: un paso más hacia la libertad efectiva de asociación.....	1119
d. El sistema de “Diálogo de la UE con la Juventud” a partir del modelo de “Diálogo Estructurado”	1120
d.1. El diseño original del Diálogo Estructurado	1121
d.2. El diseño del Diálogo de la UE con la Juventud a partir de 2019	1123
d.3. Las directrices para la gobernanza del Diálogo de la UE con la Juventud.....	1125
d.3.1. La funcionalidad del Diálogo basada en la continuidad temporal del proceso participativo	1127
d.3.2. La funcionalidad basada en una estructura orgánica multinivel	1127
d.4. El desarrollo inicial del mecanismo de Diálogo con la Juventud del nuevo marco estratégico en el seno de los Estados.....	1129
d.5. El especial desarrollo español del Diálogo de la UE con la Juventud	1130
e. La “Planificación de Actividades Nacionales Futuras” como nuevo instrumento para la cooperación intergubernamental entre los Estados de la UE	1132
f. La Wiki de la Juventud o “Youth Wiki” como herramienta para fortalecer el conocimiento sobre las políticas europeas de juventud.....	1135
E. El impacto de los programas juveniles de la Unión Europea sobre la participación de los ciudadanos jóvenes.....	1136
a. Los orígenes de los programas europeos de juventud.....	1137
b. El proceso de unificación de los programas europeos de juventud dentro del esquema del modelo Erasmus	1139
c. El surgimiento de nuevos programas especializados desagregados	1141
c.1. El Cuerpo Europeo de Solidaridad	1142
c.2. La acción piloto DiscoverEU	1142
d. La reordenación de los programas juveniles de la Unión Europea a partir de 2020....	1144
Conclusiones.....	1147
Sobre los fundamentos históricos y contextuales de la participación juvenil en España y Europa	1147
Sobre las previsiones alusivas a la juventud y a su participación en la Constitución española de 1978	1150
Sobre el desarrollo organizativo de los poderes públicos españoles para acometer la promoción de la participación juvenil.....	1157
Sobre los cauces especializados de la participación juvenil en el derecho español.....	1163
Sobre la participación juvenil en Europa.....	1174

Sobre la situación actual del derecho de la participación juvenil en España y Europa, y sus perspectivas de futuro	1183
Conclusions	1185
On the historical and contextual foundations about youth participation in Spain and Europe.....	1185
On the provisions alluding to young people and their participation in the Spanish Constitution of 1978	1188
On the organisational development of the Spanish public powers to undertake the promotion of youth participation	1194
On the specialized channels of youth participation in Spanish Law	1200
On youth participation in Europe.....	1210
On the current situation of the law on youth participation in Spain and Europe, and its future perspectives	1219
Bibliografía	1221

Resumen

La edad es una de las muy diversas circunstancias que pueden modificar la forma de participar de los ciudadanos en la sociedad y en las instituciones, de forma determinante. La juventud representa una etapa de la vida en la que se suele producir una progresiva incorporación al pleno ejercicio autónomo de los derechos cívicos. El derecho público español y europeo dispone de normas concretas sobre las relaciones de estos ciudadanos, mientras son jóvenes, con el poder público, a través de las instituciones y órganos políticos y administrativos. Estas normas tienen raíces histórico-jurídicas cuyo conocimiento contribuye a esclarecer su significado y alcance actual. Son, además, reglas de muy diverso rango, fuerza y valor, comprendiendo desde derechos fundamentales con protección constitucional hasta principios jurídicos con mera fuerza indicativa. Su análisis es abordado en tres partes.

En primer término, la originalidad de la Constitución española de 1978, al reconocer a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo (artículo 48 CE), justifica un estudio pormenorizado de los mandatos constitucionales propiamente juveniles con una perspectiva integral. Merecen estos mandatos una contextualización histórica y comparada, el estudio de su relación con las demás previsiones democráticas y participativas de la misma Carta Magna, y la profundización del significado de sus prescripciones y sistemáticas concretas.

La segunda parte afronta el desarrollo jurídico-administrativo español de la participación juvenil, consecuente al esquema constitucional. De una parte, la intensa descentralización territorial de la política juvenil evidencia el papel preponderante, no excluyente, de las comunidades autónomas, matizado por una responsabilidad pública concurrente en la específica materia de la participación juvenil. De otra parte, las técnicas de especialización funcional utilizadas por los poderes públicos territoriales para ejercer sus atribuciones en este sector revelan una organización administrativa compleja y desarrollada de forma asimétrica. Finalmente, las normas jurídicas estatales y autonómicas que han desarrollado específicos cauces públicos de participación juvenil han primado unas concretas técnicas orgánicas (consejos de la juventud de distinta naturaleza) sobre otras agregadas (complementarias, periféricas o alternativas), aun con una concreción muy heterogénea. Las fortalezas y las deficiencias de las técnicas jurídicas empleadas por los poderes públicos españoles no son desconocidas en los ordenamientos de otros Estados europeos.

La tercera parte aborda el análisis del derecho europeo de la participación juvenil. Este es fruto de la especialización en materia de juventud por parte de los sistemas orgánicos y competenciales del Consejo de Europa y de la Unión Europea. Ambas organizaciones supranacionales han creado un amplio espectro de normas vinculantes e indicativas que deben ser tenidas en consideración por los poderes públicos transnacionales, nacionales, regionales y locales del continente. En el concreto plano europeo, la programación a largo plazo de la UE y del Consejo de Europa facilita marcos de referencia participativa con la juventud organizada, involucrando a las autoridades estatales y transnacionales.

En definitiva, el derecho de la participación de los ciudadanos jóvenes en España y Europa parece ofrecer aún a la doctrina jurídica el desafío de consolidar la sistemática de un conjunto de normas heterogéneas y dispersas.

Abstract

Age is one of the many different circumstances that can change the manner in which citizens decisively participate in society and institutions. Youth represents a stage of life when there is usually a progressive incorporation into the full autonomous exercise of civic rights. Spanish and European public law has specific rules governing the relations of these citizens, in their youth, with the public authorities, through political and administrative institutions and bodies. These norms have legal-historical roots, knowledge of which helps to clarify their current meaning and scope. They are rules, moreover, of very different rank, force, value and form, ranging from fundamental rights that are afforded constitutional protection to legal principles with mere indicative force. The aforementioned are analysed in three parts.

Firstly, the original aspects of the Spanish Constitution of 1978 (CE), in recognising young people as strategic actors in development (Article 48 CE), justifies a thorough study of the constitutional mandates for young people from a comprehensive perspective. These mandates merit a historical and comparative contextualisation, a study of their relationship with the other democratic and participatory provisions included in the Magna Carta itself, and an in-depth study of the meaning of their specific prescriptions and systematics.

The second part deals with the Spanish legal-administrative development of youth participation, in line with the constitutional scheme. On the one hand, the intense territorial decentralisation of youth policy shows the preponderant role, not exclusive, of the Autonomous Communities, nuanced by a concurrent public responsibility in the specific area of youth participation. On the other hand, the functional specialisation techniques used by the territorial public authorities to exercise their powers in this sector reveal a complex and asymmetrically developed administrative organisation. Finally, the regional and national legal norms that have developed specific public channels for youth participation have prioritised specific organic techniques (youth councils of different nature) over other aggregate techniques (complementary, peripheral or alternative), even with a very heterogeneous specification. The strengths and weaknesses of the legal techniques employed by the Spanish public authorities are not unknown under the legal systems of other European States.

The third part addresses with the analysis of European youth participation law. This is the result of the specialisation in the field of youth by the organic and competence systems of the Council of Europe and the European Union. Both supranational organisations have created a wide range of binding and soft law that must be taken into consideration by transnational, national, regional and local public authorities across the continent. At the European level in particular, the long-term programming of the EU and the Council of Europe facilitates participatory frameworks of reference with organised youth, involving national and transnational authorities.

Ultimately, the right to participation of young citizens in Spain and Europe still presents a challenge to the legal theory of consolidating the systematics of a heterogeneous and dispersed set of legal rules.

PARTE INTRODUCTORIA

Capítulo preliminar. Consideraciones generales

- 1. Las hipótesis y los objetivos del estudio*
- 2. El método de investigación*

Capítulo I. La participación juvenil como confluencia de conceptos

- 1. Algunas ideas elementales sobre el concepto social y jurídico de joven*
- 2. El valor de las teorías sociales de la participación juvenil como parte del marco conceptual para la investigación jurídica*

*“Il est vrai q’une grande vie ne soit
malheureusement presque toujours
qu’une maturité persévérante réalisée,
brusquement révélée dans un éclair de jeunesse”*
Charles Péguy (Zangwill)

Capítulo preliminar. Consideraciones generales

El objeto de estudio de la presente tesis es el resultado de la intersección entre una materia de la realidad social, una disciplina académica y un espacio geográfico y cultural.

La materia es la participación juvenil, o, en otras palabras, la intervención de los jóvenes en la sociedad por su condición de ciudadanos de una determinada edad. La materia se define por la relación entre un conjunto de sujetos (susceptibles de ser calificados como jóvenes), de una parte, y los poderes públicos y el resto de la sociedad, de otra parte, con la motivación de los primeros de ejercer una posición activa orientada a influir en la definición del interés general mediante la integración de sus intereses colectivos¹.

La disciplina condiciona el enfoque desde el que se aborda la materia. La disciplina es la ciencia jurídica, y el enfoque es el propio del derecho público. El derecho público es una parte del ordenamiento jurídico (compuesto por “reglas escritas, principios y valores”) que regula “la organización y funcionamiento de las instituciones y órganos políticos y administrativos, así como las relaciones entre el poder público y los ciudadanos”².

¹ Hoy, esto se produce desde la concepción porosa de los procesos de legitimación más allá de la composición de las Asambleas legislativas, mediante otras formas de contribuir a “la mejor gestión de los intereses generales”, sustanciadas en formas emergentes de colaboración, cooperación y negociación entre la sociedad civil y la Administración (cfr. Muñoz Machado, 2015-I: 61-63).

² Esta es la definición elemental dada a la voz “Derecho público” en el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (en adelante, DPEJ), en su edición digital accesible a través de <http://dpej.rae.es> (a 1 de junio de 2021). En particular, y en lo que interesa en este estudio, Muñoz Machado (2015-I: 44) sintetiza la noción de derecho administrativo como “el conjunto de técnicas e instituciones que establecen la disciplina jurídica de la Administración Pública cuando se organiza, decide o se relaciona con los ciudadanos”.

El espacio geográfico y cultural se corresponde con dos planos generales de análisis: España y Europa, admitiendo de partida que la primera es parte de la segunda. El tratamiento jurídico del estudio permite concretar el espacio geográfico con la correspondencia de tres sistemas de ordenación jurídica, que están interconectados de forma específica por razón de la materia: el ordenamiento jurídico de España, el de la Unión Europea y el del Consejo de Europa.

1. Las hipótesis y los objetivos del estudio

Como cualquier trabajo de investigación, los objetivos pretenden verificar o descartar la hipótesis, dando sentido al estudio. En este caso, la hipótesis es el resultado de dos tiempos, uno preliminar que antecede a la investigación, pero la motiva, y otra configurada en las primeras etapas de exploración. Los objetivos son el fruto de un campo poco trabajado con las herramientas jurídicas. La única forma de corroborar las hipótesis planteadas requiere tratar de poner orden, convirtiendo el pequeño *chaos* en algo de *kósmos*. He tratado de trascender la mera descripción, proponiendo claves para la interpretación, el desarrollo y la transformación racional del sistema que creo haber identificado.

A. La construcción de la hipótesis

La formulación de la hipótesis que da origen a este estudio de doctorado está directamente influida por una previa experiencia personal y profesional, tras una dilatada actividad participativa, infantil, juvenil, estudiantil y cívica general³. Han sido

³ Villabella Armengol (2015: 942) señala la diferente posición que puede ocupar el investigador jurídico respecto de la observación del objeto material estudiado, tanto interna como externa. Se da la circunstancia, en esta obra, que el autor ha desempeñado ambas. Esta posición influye en el conocimiento del derecho de dos de los tipos previos a la teórica jurídica (esto es, tanto vivencial-ordinaria como operativa-práctica), en la forma que sugiere García Amado (1992: 200-201 y 214-215), ya que admito la existencia de un punto de vista interno, al no ser meramente histórico descriptivo ni puramente especulativo. Es evidente que ello incidirá en la manera de conceptualizar la realidad fenoménica observada (Ferrer Arellano, 2003: 175), porque el “derecho vivo” es causa y resultado de una interrelación de las posiciones del conocimiento jurídico, y esta misma obra reconoce esta integración del discurso constitutivo de lo jurídico, y en cuanto “teoría copartícipe en la producción de su objeto” (cfr. García Amado, *op. cit.*, pp. 202 y 217).

dos décadas que confluyen, pero trascienden, los propios estudios jurídicos de doctorado. Por esta razón, la hipótesis emerge de manera inductiva, a partir de una amplia gama de experiencias prácticas no resueltas, o no satisfactoriamente resueltas, por la ordenación de las instituciones jurídico-públicas que deberían servir a esa participación.

La primera hipótesis que ha justificado afrontar esta obra fue la intuición de que la materia de su objeto (la participación juvenil) es tratada por el sistema jurídico de manera deficiente: a) aunque pueda intuirse rápidamente una considerable cantidad de normas emanadas de distintas fuentes, estas parecían dispersas, poco integradas unas con otras y no siempre congruentes; b) el ordenamiento jurídico español, de entre los sistemas de las democracias occidentales, parecía dotado de instituciones jurídicas relativamente novedosas en su entorno comparado; c) tuve constancia de multitud de conflictos y controversias de base jurídico-pública en torno a las reglas ordenadoras de distintas experiencias participativas, en prácticamente cualquier nivel territorial (local o global), sin que tales problemas llegaran a trascender al ámbito jurisdiccional, impidiendo realizar análisis jurisprudenciales (cfr. Schmidt-Aßman, 2006: 23); y d) el conocimiento de unos pocos estudios sobre el asunto revelaba una doctrina muy poco interesada en la materia, lo que dificulta su labor para ofrecer claridad conceptual y propuestas sistemáticas sólidas.

A partir de esta primera hipótesis (preliminar), la consiguiente aproximación exploratoria a la cuestión permitió formular la hipótesis central a través de fuentes normativas y doctrinales. Esta puede sintetizarse en la búsqueda de los elementos que permitan reconocer, si existe, un sistema jurídico de la participación juvenil⁴, en los términos que siguen a continuación.

En efecto, existe una amplia variedad de normas jurídicas, emanadas de múltiples fuentes y de muy diverso rango, fuerza y valor, que ordenan la participación cívica de

⁴ Acudo a la noción de “sistema jurídico” que sugiere García Amado (1985: 297-316) para el uso “científico-jurídico” aplicado a un aspecto parcial (p. 313) –en este caso, por razón de la materia “participación juvenil”–, a partir de la integración y el aprovechamiento de las teorías de los sistemas jurídicos propuestos por Fikentscher (como esquema temporal de razonamiento), por Peine (como sistema bidimensional de fines), por Canaris (como sistema de principios generales) y por Luhmann (como sistema autorreferencial).

los jóvenes de una forma parcialmente diferenciada de la participación del resto de la ciudadanía. Tales reglas tienen raíces iushistóricas poco o nada estudiadas. Las normas hoy vigentes crean potestades o derechos, obligaciones o deberes, intereses y expectativas legítimas a una serie de actores públicos y privados en relación con la participación etaria juvenil. Las relaciones de estos actores y las normas dadas guardan, *a priori*, semejanzas notables entre los ordenamientos europeos contemporáneos, y son el fruto de un pasado repleto de ciertas sinergias e influencias recíprocas. Esta trayectoria provoca una previsible tendencia hacia una mayor convergencia y colaboración futura en el ámbito europeo. Pero no es una tendencia inédita, sino vinculada a una realidad que ya ha dado lugar a una auténtica política europea de participación juvenil. No está claro, no obstante, que esta política europea sea realmente capaz de influir en el desarrollo normativo sobre la misma materia de la intervención pública en el plano estatal, autonómico y local de España.

B. El objetivo de un análisis crítico de las normas jurídicas de la participación juvenil

El objetivo general es, como no puede ser de otra forma, la verificación o descarte (falsabilidad) de la hipótesis principal dada. Pero ello necesita concreción, a través de dos operaciones genéricas.

En primer término, es necesario establecer una separación entre aquello que es susceptible de ser abordado y lo que puede exceder la viabilidad de un estudio de estas características. Ello obliga a delimitar el objeto de la investigación.

En segundo término, el objeto requiere ser afrontado de forma progresiva, en etapas que sean coherentes con el método jurídico. Esta operación contribuye a evidenciar, además, la pertinencia de este análisis como actividad científica inédita, y potencialmente útil para la investigación jurídica posterior, pero (quizá) también para otras disciplinas académicas.

a. La delimitación razonada del objeto de estudio

Al ser una obra de investigación jurídica, el objeto son las normas y no la materia (social, técnica o de cualquier índole) sobre las que estas versan. El contenido de las normas aborda unos conceptos que requieren un tratamiento separado, pero el objeto de estudio se define por los ordenamientos jurídicos en los que se indaga qué normas existen y qué aportan estas a la regulación de la materia. La composición general de la obra obedece a la respuesta dada a dos cuestionamientos principales de delimitación y fundamentación del objeto de estudio.

Por una parte, existen dos causas básicas y sencillas por las cuales parecía útil abordar un estudio de la participación juvenil centrado en el ordenamiento jurídico español. La Constitución española vigente incorpora elementos originales en su contexto, “concretizada” luego mediante una organización administrativa singular (en su contraste interno y externo)⁵.

Por otra parte, el análisis trasciende del ordenamiento jurídico español, apuntando especialmente a las instituciones supranacionales europeas, pero no profundiza en otros espacios de cooperación o de integración entre Estados de los que España forma parte (ni del ámbito mediterráneo, iberoamericano ni global). Ello obedece a una justificación lógica, que trataré de evidenciar.

a.1. Las causas del protagonismo del ordenamiento jurídico español

La primera causa que motiva un análisis centrado en el derecho español contemporáneo es la ausencia, hasta la fecha, de un análisis sistemático y en profundidad de un mandato del poder constituyente de 1978, esto es, aquel recogido en el artículo 48 de la Constitución española. Ningún Estado del entorno cultural de España dispone de un precepto formulado en aquel momento histórico como mandato a todos sus poderes constituidos, relativo a la participación diferenciada de los

⁵ Empleo el término “concretizar”, en vez de concretar, por el conflicto de sentido atribuido por Barnes y Díez Sastre, en su traducción de Schmidt-Aßman (2006: 46). Esta “concretización”, dice Schmidt-Aßman, “no puede confundirse con una suerte de deducción mecánica de conocimientos desde la Constitución” (*op. cit.*, p. 49).

ciudadanos jóvenes (aunque varios textos constitucionales occidentales han incorporado referencias similares con posterioridad).

La segunda causa, complementaria, se evidenció a raíz de la crisis política suscitada en 2013 en torno a la regulación del Consejo de la Juventud de España, cuyas ramificaciones jurídicas fueron tratadas por Mestre Delgado y Álvarez García (2018), mostrando un nicho de estudio que trascendía del marco constitucional, para entrar de plano en el ámbito administrativista. Aquella crisis hizo particularmente visible, para los actores próximos a su desarrollo, una concreta cualidad de organización administrativa en la que España también parecía ocupar una posición peculiar dentro de las semejanzas patentes en los sistemas europeos de participación juvenil organizada (esto es, la personalidad jurídica pública o híbrida de sus figuras denominadas “consejos de la juventud”). Debido a la cualidad dialógica de la participación cívica, ha resultado además necesario afrontar tanto la organización propiamente participativa puesta a disposición de la ciudadanía joven como su contraparte, concretada o protagonizada por una Administración especializada para el desarrollo de la política de juventud (Administración juvenil⁶), con competencias específicas para ejercer un deber general de recepción y respuesta ante las potestades participativas juveniles.

a.2. Las razones para la trascendencia europea del análisis

La trascendencia del análisis sobre el estricto derecho emanado por los poderes públicos españoles tiene una doble justificación⁷.

⁶ El primer uso localizado de esta expresión parece encontrarse en la obra de Ibars Montero (1984: 201), aunque lo hace en unos términos que denotan un uso previo, al menos coloquial, en el entramado de la Administración General del Estado de la etapa de la Transición, para referirse a los departamentos funcionalmente especializados dedicados a la política pública de juventud. Sin conocer entonces esta referencia previa, empleé la misma expresión con idéntica finalidad, aunque referida al ámbito autonómico de Extremadura (Hernández Díez, 2017).

⁷ En cualquier caso, metodológicamente es una decisión que parte de la intuición compartida con Schmidt-Aßman (2006: 49), acerca de que la “observación del derecho administrativo desde la exclusiva óptica de la Constitución nacional ofrece una visión estrecha e insuficiente”, que debe ampliarse e integrar el derecho transnacional, de la Unión Europea y del Consejo de Europa, en este caso.

Primero, la prioridad europea y su tratamiento diferenciado obedece a la intensidad con la que las instancias supranacionales de este continente, y no en otros espacios y contextos, parecen haber desplegado una política pública propia y una organización singular, que da lugar a una verdadera doctrina europea de trascendencia jurídica sobre la participación juvenil. Hasta el momento, los análisis a este respecto habían sido de naturaleza politológica, y no como construcción hermenéutica y doctrinal jurídica, que reflejen el derecho vigente en un tiempo dado, como auténtico sistema jurídico europeo⁸.

Segundo, la restricción a este preciso marco espacial responde al tiempo y a la capacidad de análisis de las fuentes disponibles. Ello no impide que se aludan, a lo largo de la obra, a las fuentes y los marcos supranacionales de integración regional iberoamericana o a la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, cuando resulte pertinente, o cuando estas mismas produzcan normas que sean parte relevante del derecho interno español sobre la materia. Pero un estudio pormenorizado de estos otros sistemas supranacionales excede el manejo razonable para la presente obra.

b. Los objetivos específicos como presupuestos del método de investigación

El resultado del perfilado de la hipótesis en metas de estudio concretas, coherentes y secuenciadas, ha dado lugar a la formulación de dos objetivos específicos⁹: la heurística y la sistematización del derecho de la participación juvenil, primero, y la exégesis y la hermenéutica aplicada a la contraposición de las normas identificadas con la facticidad y la axiología que les sean propias, después.

⁸ Véase la noción antes dada de “sistema jurídico”, apoyada en la definición ofrecida en la acepción 3 (T. der.) del DPEJ (2020).

⁹ Aludo a la noción de conocimiento jurídico teórico de García Amado (1992: 201), como pronunciamiento “sobre el derecho, preferentemente en clave analítica y descriptiva”.

b.1. La transformación de la dispersión de las fuentes formales en un conjunto sistematizado y susceptible de ser descrito de forma racional

El primer objetivo específico consiste en tratar de localizar y categorizar las fuentes del derecho español y europeo que contienen, de forma explícita o implícita, valor normativo con incidencia directa en la ordenación de la participación juvenil en los distintos niveles de organización territorial (local, autonómico, estatal y europeo).

Un ejercicio de proposición sistemática requiere, en primer término, la identificación de las fuentes formales. Dada la materia, para comprender su auténtica ordenación se ha revelado indispensable indagar no solo en las normas de derecho positivo y vinculantes, sino también en otras prescripciones normativas no necesariamente escritas (valores, principios, costumbres, etc.), o cuya fuerza jurídica no pueda presumirse más que indicativa. Ello no supone un enfoque iusnaturalista, sino el reconocimiento de que los conjuntos prescriptivos se integran por fuentes, en ocasiones, no del todo evidentes, en especial en las primeras etapas de pretendida ordenación de una materia por parte de los poderes públicos (esto es, ante fenómenos de interés jurídico emergente).

La alusión a las fuentes con incidencia tanto explícita como implícita parte de la presunción (luego constatada) de que existen, y serán abordadas (identificadas, sistematizadas y analizadas) normas que no se dirigen de forma expresa o notoria a la participación concreta de los ciudadanos jóvenes, pero estos sí son sus destinatarios principales. También interesan si tales normas están concebidas y formuladas en función del protagonismo etario-juvenil de sus destinatarios, aun de forma no declarada (por ejemplo, gran parte de las reglas de la participación estudiantil).

La circunscripción de la sistemática a las normas con incidencia directa excluye el tratamiento en profundidad de otras normas que tienen afectación a la materia solo indirecta, colateral o circunstancial. Por ello no es objeto de estudio, por ejemplo, el derecho de la juventud que no versa sobre participación, o todo el derecho de la participación ciudadana que no prescribe diferencias basadas en la condición juvenil.

En cuanto respecta a la cualidad adjetiva originaria de las fuentes (españolas y europeas), así como a la proyección de sus prescripciones (sobre la participación de los jóvenes en el ámbito local, regional, nacional o europeo), el análisis requiere la identificación del sistema competencial, institucional y organizativo. Así es porque este actúa como sistema de fuentes en sentido material, y como operador jurídico organizado (García Amado, 1992: 201).

Finalmente, la formulación sistemática de las fuentes debe poder ser transmitida, y por tanto descrita de forma racional. Esto permite que sirva a futuros estudios sobre la materia, pero, sobre todo, es necesario como anclaje para el posterior análisis exegético y hermenéutico en este mismo estudio.

b.2. La construcción de una propuesta doctrinal para la interpretación, el desarrollo o la transformación racional de las fuentes formales sistematizadas

El segundo objetivo específico del estudio consiste en la elaboración de una propuesta académica razonada y basada en las evidencias disponibles, que permita construir herramientas propias de la doctrina jurídico-pública útiles para la interpretación, el desarrollo y la transformación de las fuentes formales objeto de análisis.

El estudio realizado no es solo descriptivo. Persigue “descubrir pautas generales tras el aparente desorden y fluidez” de las normas (Villabella Armengol, 2015: 932), en este caso sobre la participación de los jóvenes. Desde el primer momento, he pretendido profundizar en el análisis crítico de las fuentes. Este análisis supone, de una parte, la búsqueda de las fortalezas de las normas, a través (entre otros indicios) de la correlación de prescripciones y resultados. De otra parte, implica la identificación de posibles incongruencias y carencias de la ordenación, tanto de las normas tomadas de forma unitaria como por el contraste entre ellas, exista o no relación jerárquica (es decir, respecto de un mismo ordenamiento o de fuentes conectadas, o comparando sistemas jurídicos como pueden ser los autonómicos entre sí, o las normas de otros Estados con respecto de las españolas).

El resultado de los análisis no se puede limitar a señalar normas formuladas con mayor o menor fortuna. El objetivo específico de carácter propositivo supone la elaboración de nuevas categorías jurídicas aplicadas, conceptos y modelos, consistentes con el derecho administrativo general, pero aplicadas a la materia que da sentido al objeto. Se trata, en fin, de “construir una teoría sobre datos, hechos y guías que no han tenido la suficiente decantación y sistematización científica” hasta el momento (Villabella Armengol, *op. cit.*, p. 931). Estas elaboraciones deben permitir interpretar y analizar más y mejor las mismas normas por parte de otros autores, así como estudiar normas futuras o ahora tratadas solo de forma superficial. Pero, además de para la hermenéutica del derecho de la participación juvenil, la propuesta doctrinal académica que resulta de este estudio aspira a servir de instrumento útil para una eventual mejora de la técnica normativa al afrontar reformas o nuevos marcos de regulación positiva sobre el sector. La consecución de estas últimas expectativas queda, no obstante, al albur del criterio exclusivo de los correspondientes operadores jurídicos, y solo posibles si acceden a estos resultados.

2. El método de investigación

No parece muy frecuente encontrar marcos teóricos o conceptuales en las tesis jurídicas, posiblemente por la condición tópica de una noción de método jurídico sobreentendida, y que es matizada, en todo caso, por el enfoque disciplinar que corresponda al ejercicio clásico de la separación doctrinal por áreas de conocimiento jurídico. No obstante, la reiteración de las reacciones de sorpresa que he percibido durante los años de doctorado, al compartir con no pocos juristas el objeto de esta investigación, me impele a justificar por qué hago esta aproximación científico-jurídica a la materia.

Un método de investigación debe ser instrumental respecto de los objetivos marcados. Dado que estos, y el objeto de estudio, son de naturaleza jurídica, el método central de estudio en esta obra es el jurídico. El método, como “camino para alcanzar el

conocimiento”¹⁰, es relevante porque solo es posible construir un nuevo conocimiento a partir de un itinerario que maneje la información de forma “coherente, crítica y sistematizadora” (Villabella Armengol, 2015: 930).

A. Un método jurídico único desde una pluralidad de enfoques y operaciones metódicas

Parto de la premisa de que el derecho es uno, aun tratando de no caer en el sincretismo metodológico, y aun admitiendo las peculiaridades propias del objeto formal *quod* (o perspectiva), que en este caso es la del derecho público¹¹.

El enfoque específico del análisis se ajusta a los presupuestos del derecho público porque la ordenación de la participación juvenil ha sido categorizada por los poderes públicos como una cuestión de interés general, que obliga a intervenir a las administraciones públicas, en abstracto (y, en el concreto ordenamiento español, por imperativo del constituyente). Además, la propia participación ha sido definida de manera sustantiva como acontecimiento de relación entre los poderes públicos y toda o una parte de la ciudadanía (aquella joven, en el caso de este estudio), luego es una parte intrínseca del derecho público (político o constitucional y administrativo, principalmente).

Es un estudio de ciencia jurídica y no de ciencia social porque el objeto no es la participación de los jóvenes, sino el derecho sobre esta cuestión, como subsistema jurídico del ordenamiento español en el contexto europeo¹². Esto lo dota de la normatividad que caracteriza (junto a la facticidad y a la axiología, vicariables) la investigación jurídica (Villabella Armengol, 2015).

La originalidad de la investigación es, en todo caso, el reconocimiento del subsistema, o la consideración de las normas en él presuntamente integradas como tal subsistema

¹⁰ Así lo define Ferrater Mora (1969: 179 y ss.), citado por Álvarez García (2009-Plan Docente: 276 y ss.).

¹¹ Me remito a los límites de esta afirmación monista que se deducen del examen de H. L. A. Hart (1994: 105-140), a propósito de la teoría de Kelsen sobre la unidad del derecho.

¹² Hablo de subsistema para subrayar la unidad del sistema jurídico en el sentido elemental explicado por García Amado (1985: 307-308) a propósito del sistema autorreferencial de Luhmann.

jurídico. Es cierto que no existe una trayectoria de la ciencia del derecho que haya abordado el objeto descrito de forma ampliamente reconocida. Sin embargo, no parece discutible que existan las fuentes propias de la investigación jurídica alusivas a la materia (participación cívica de la juventud): multitud de normas, valores y hechos con trascendencia jurídica versan, precisamente, sobre el sujeto y su conducta participativa hacia los poderes públicos o hacia el resto de la sociedad¹³. Existe un derecho de la juventud en tanto existe un derecho que toma a la juventud como objeto. Ello da lugar a un conjunto prescriptivo del que debiera predicarse una cierta consistencia sistémica, al menos en los ordenamientos jurídicos que delimitan el objeto en base al territorio (España y Europa), y precisamente por la “membresía” de estas prescripciones al sistema jurídico (cfr. Hart, 1970: 132 y ss.).

La formación del sistema es el resultado de la aplicación de una pluralidad de enfoques, como mínimo de los que son presumidos como integrantes del método jurídico (Villabella Armengol, 2015). Estos enfoques concretan las operaciones del pensamiento lógico interconectadas que constituyen las metódicas. Para la tarea heurística antedicha han sido aplicados tanto el enfoque iushistórico como jurídico-comparativo, entre otros, sobre la diversidad de normas, las aportaciones de la doctrina científica y las realidades de hecho vinculadas al objeto (y, muy en menor medida, la jurisprudencia, por ser una materia escasamente judicializada). Las operaciones metódicas orientadas al análisis de las fuentes, una vez identificadas, se corresponden con los comúnmente reconocidos en la investigación jurídica y su interpretación¹⁴: el análisis-síntesis, la abstracción-concreción, la inducción y la deducción, la distinción sistémica estructural-funcional, o la modelación, entre otras.

Por otro lado, un método ajustado a los parámetros contemporáneos parece exigir una integración metodológica plural, incluso enriqueciendo la investigación jurídica mediante la interdisciplinariedad (Schmidt-Aßman, 2006: 25). De tal forma, son recurrentes las alusiones a las evidencias ofrecidas por otras disciplinas, que contribuyen

¹³ Esto es afrontado desde la teoría de la identificación de un “meta-ordenamiento” en el sentido que Schmidt-Aßman (2006: 45-46) atribuye a Hans Heinrich Trute, integrando tanto el “derecho duro” como el “derecho blando” que permite explicar “e integrar el juego recíproco” entre regímenes, sistemas y principios.

¹⁴ Partiendo de que esta “representa un complejo proceso argumentativo que ha de llevarse a cabo dentro de los límites que marca el tenor literal de las normas” (Schmidt-Aßman, 2006: 163).

a delimitar el sistema jurídico en tanto en cuanto clarifican, por ejemplo, las implicaciones lingüísticas de los distintos preceptos positivos, la formación histórica de las diversas instituciones jurídicas involucradas y sus elementos condicionantes, las carencias sociales a las que pretenden dar respuesta las formulaciones normativas y prescriptivas, o la racionalidad y congruencia fáctica de estas, contrastada con las aseveraciones que contienen de índole económica, política o de cualquier otra disciplina.

B. Las técnicas del método jurídico aplicadas en las distintas partes de la investigación

El presente estudio consta de tres partes sustantivas fáciles de diferenciar: una primera centrada en las reglas constitucionales españolas, una segunda orientada a las instituciones jurídico-administrativas (orgánicas y procedimentales) del ordenamiento español estatal y autonómico, y una tercera enfocada en las reglas e instituciones europeas. Las tres persiguen reflejar y transmitir la adquisición y sistematización de conocimiento jurídico, desde la constatación de los procesos de internacionalización y multiplicidad de centros de poder productores de normas jurídicas.

La extensión de la primera pretende estar justificada en la necesidad de conferir una menor zona de penumbra al significado de los postulados constitucionales sobradamente conocidos por cualquier científico del derecho español, pero sobre los que apenas se ha incidido de forma discutible y limitada con respecto al objeto material de estudio. Desde el punto de vista del método, esta primera parte trata de responder a la hipótesis de la textura abierta del lenguaje jurídico, formulada por Waisman en 1951 y recogida y desarrollada por H. A. L. Hart (cfr. Atria, 1999: 380 y ss.).

La segunda parte sobresale por la aplicación de dos aproximaciones metódicas. De un lado, la identificación del esquema orgánico, competencial y funcional público, que produce y ejecuta en España el específico objeto de estudio (derecho de la participación de la juventud). De otro lado, la descripción y el análisis del desarrollo normativo que refleja la posición activa de la ciudadanía joven, mediante normas tanto formales (cauces, organizaciones y procedimientos propios) como sustantivas (que, a su vez, integran reglas de programación condicional o finalista –en el sentido dado por

Luhmann¹⁵– y de legitimación y manifestación del principio democrático mediante específicas garantías participativas).

La tercera parte es fruto del particular papel que desempeña en el ámbito de estudio la acción conjunta o asociación administrativa del espacio paneuropeo, tanto comunitario (vía Unión Europea) como de la internacionalización (ex Consejo de Europa) de las relaciones entre Administraciones juveniles y procesos participativos y de legitimación transnacionales¹⁶.

a. Sobre la primera parte: la configuración constitucional de la participación juvenil en España

Señalaba *ad supra* que la falta de una construcción hermenéutica y doctrinal profunda a propósito del artículo 48 de la Constitución española 1978¹⁷, y su aparente originalidad, servía de primer detonante para afrontar esta tesis centrada en el ordenamiento jurídico español¹⁸. Schmidt-Aßman (2006: 49) sugiere que el tema central de todas las constituciones son las relaciones del individuo con el poder, y aquí interesan las variantes de estas relaciones cuando el individuo es reconocido, por su edad, como neófito de la participación democrática.

La originalidad de aquel precepto en el constitucionalismo comparado (ya cronológica más que sustantiva) ha dado pie a que diversos autores sostengan la intrascendencia y falta de sentido racional del precepto. La confirmación o refutación de esta sugerencia requería un análisis de los antecedentes y del contexto que lo provocaron: precedentes sociales e iushistóricos; estatales, extranjeros o transnacionales; y del contexto sociocultural inmediato que sirve de contorno al detalle del proceso constituyente en el que se gesta esta simple frase, hoy cúspide del sistema de fuentes español sobre la política pública de juventud.

¹⁵ O, al menos, tal y como se refiere a su propuesta de distinción Barnes (2012: 336).

¹⁶ Véanse, sobre la transnacionalidad y los sistemas multinivel, las aportaciones de Schmidt-Aßman (2006: 43) y ampliados en Voßkuhle (2012: 113-131).

¹⁷ Dice, literalmente: “(L)os poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”.

¹⁸ La relevancia de esta primera parte radica en el valor incontrovertido del derecho constitucional para el derecho administrativo (por todos, véase Schmidt-Aßman, 2006: 46).

a.1. Los antecedentes constitucionales y el contexto histórico

El análisis de los antecedentes y el contexto histórico del marco constitucional ha pretendido facilitar una valoración retrospectiva del objeto de estudio, de forma que pudieran considerarse en los análisis del derecho vigente las tendencias del progreso normativo textual en la materia, las etapas de desenvolvimiento de las normas alusivas a ella y las conexiones fundamentales y causales entre acontecimientos históricos y normas jurídicas (cfr. Schmidt-Aßman, 2006:164).

La búsqueda de precedentes iushistóricos en el constitucionalismo español que aludieran a la juventud ha evidenciado tres rasgos dignos de mención. En primer término, ya el constituyente de 1812 incorporó una particular noción sobre la juventud: aquello que el Estado debía procurar hacia ella (educación) y cómo la edad podía condicionar el ejercicio de derechos políticos (en definitiva, haciendo alusión a elementos que siguen entrañando hoy auténtico valor jurídico sobre estos sujetos). En segundo término, las constituciones posteriores, y hasta la de la II República, no obviaron el factor de la edad biológica como modulador de la capacidad participativa política (*stricto sensu*), diferenciando varios tramos de “excesiva juventud” para la activación de relaciones orientadas a influir en el poder público. En tercer término, la Constitución española de 1931 recuperó la terminología explícita sobre juventud, aunque más por azar lingüístico que por una sensibilidad conceptual deliberada.

Decaído el marco constitucional de 1931 por la sublevación que dio origen a la Guerra Civil, primero, y a la dictadura franquista, después, España fue escenario de las disputas políticas sobre la socialización totalizadora de la juventud a instancias de un Estado que quiso emular, con matices, los marcos organizativos y programáticos del fascismo y el nazismo. Hablar de participación juvenil en aquel contexto resulta poco acertado, a pesar del fracaso de la propia estrategia del régimen. La evolución de la dictadura fue acompañada por la transformación de las instituciones políticas especializadas en la Administración juvenil, transitando así de la tecnocracia al pluriformismo final. Sea como fuere, todo ello dio pie a una organización administrativa que puede ser aún hoy reconocida en las estructuras supérstites, en buena medida, tras casi medio siglo de período democrático.

La llamada Transición (a la democracia), detonada más o menos formalmente con el fallecimiento del general Franco, auspició una experiencia de liberalización social y política que marcaría, muy probablemente, a la generación que ocupa desde entonces un mayor peso político relativo en el país. Es esta una generación que, precisamente, era joven en los años setenta y ochenta del siglo pasado. Su relevancia en términos demográficos favoreció, de forma conocida, la reducción de la edad de voto antes del propio referéndum de ratificación constitucional (de veintiuno a dieciocho años). Por fuentes históricas más que jurídicas podemos saber que la juventud fue el primer colectivo social etario que atrajo la atención de la Ponencia constitucional, aunque los otros preceptos sobre estos rangos (tercera edad o infancia) hayan provocado menos suspicacias doctrinales. No obstante, más que las causas sociales o históricas, la misión del jurista es tratar de esclarecer las consecuencias prescriptivas de la voluntad del constituyente por conferir un protagonismo singularizado a la juventud en el desarrollo democrático integral, que va más allá de las medidas de protección (véanse los artículos 12 y 48 CE, frente a los artículos 39.4 y 50 CE).

a.2. El artículo 48 CE como puente entre el enfoque etario y la perspectiva democrática

Para comprender la teleología de este enfoque ha sido abordada una exégesis histórica, primero, y otra aproximación hermenéutica contextual, después. Solo tras ello he afrontado un acercamiento cognitivo al aspecto textual del mandato constitucional, desde el análisis del sentido de sus palabras (en su dimensión sintáctica, semántica y pragmática; acorde al entendimiento del derecho como fenómeno discursivo y comunicativo, así como por la pauta interpretativa indicada por el propio Código civil).

La primera actividad exegética sobre el artículo 48 CE ha permitido desvelar una cierta intrahistoria, hasta ahora inédita, de la elaboración de la Constitución, de la mano (literalmente, por sus notas manuscritas) de Jordi Solé Tura, complementada por las actas oficiales de la Ponencia constitucional y los boletines oficiales de las Cortes en la Legislatura constituyente y posteriores. Este precepto, en particular, no fue objeto de

la indolencia que la doctrina le ha presumido, hasta ahora, en el proceso constituyente: provocó los primeros debates sobre la atención a colectivos específicos en la Carta Magna, contrapuso posiciones que tardaron meses en conciliar un consenso repleto de renuncias entre los grupos políticos, y aun así fue objeto de decenas de enmiendas en las dos Cámaras.

El análisis hermenéutico contextual trata de hacer dialogar al artículo 48 CE (clave de bóveda indiscutible del sistema jurídico sobre participación juvenil en España) con dos conjuntos de otros preceptos: de una parte, con aquellos que inciden de forma singular en la población joven, guarden o no relación con aspectos propiamente participativos; y de otra parte, justamente, con aquellas previsiones constitucionales centradas en el principio democrático y los valores participativos, aun sin referencias etarias.

Como resultado de este análisis, sobresalen preceptos de contenido iusfundamental que sitúan a la juventud en el centro expreso (como el artículo 20.4 CE) o tácito (artículo 27 CE) de mandatos con el mayor grado de protección constitucional de esta Carta Magna. Entre este núcleo de derechos fundamentales que disfrutan, principalmente, ciudadanos jóvenes, sobresale la participación educativa de los apartados 5 y 7 del artículo 27 (eminentemente estudiantil, para este rango) y la noción diferente, pero unida de forma intensa, del derecho fundamental a la educación cívica, o educación para la participación (contenida en el artículo 27.2 CE).

Los diversos preceptos antedichos (y otros de protección derivados de las relaciones familiares y filiales, como los apartados 1, 2 y 3 del artículo 39 CE) interactúan con el tratamiento de la participación ciudadana general en el texto constitucional a través del artículo 48 CE, que ejerce, así, una función de engarce. La edad se revela, en efecto, como elemento modulador de la capacidad participativa de los ciudadanos, recogida esta con profusión desde los valores enunciados en el Preámbulo hasta las garantías institucionales o procedimentales para el ejercicio de potestades democráticas que se recogen en todo el articulado.

Por su polisemia, requieren especial atención las nociones referidas a la participación política, simplificada en su sentido estricto (artículo 23.1 CE) o difusa en el sentido *lato*.

El legislador orgánico ha optado, hasta ahora, por mantener una edad política general única (de racionalidad muy discutida, dentro y fuera del sistema democrático español). Pero a esta unicidad general sirve de excepción notoria, por ejemplo, el ejercicio del derecho de petición, solo modulado por la capacidad natural de obrar ante los poderes públicos. Esta segunda lógica, valorada por la literatura académica especializada como más coherente con el interés superior de los menores de dieciocho años (la infancia, en términos generales, pero parcialmente coincidente con la juventud), avanza posiciones tanto en las construcciones dogmáticas como en el derecho positivo que desarrolla contenidos constitucionales (iusfundamentales o no).

a.3. El significado del artículo 48 CE como expresión del carácter discursivo del derecho

Como cierre del estudio propiamente constitucional, he procurado profundizar en las implicaciones semánticas del precepto central, y en las consecuencias de su naturaleza como principio rector para hacer valer su contenido. De esta manera, los aspectos sustantivos de los distintos componentes del artículo 48 CE (por ejemplo, los sujetos activos y pasivos, el amplio objeto de la participación, su axiología programática, o el valor aplicado a los principios de especial libertad y eficacia), son desmenuzados para discernir, de un lado, posibles grados mínimos de vinculación de los poderes públicos con su naturaleza normativa constitucional, y, de otro lado, alguna significación racional para su reflejo en el derecho positivo de rango inferior¹⁹.

Finalmente, la posición sistemática de este precepto en la Constitución revela rasgos comunes (sin perjuicio de sus cualidades específicas) con el resto de los principios rectores de la política social y económica. Entre ello sobresale, primero, su naturaleza de principios jurídicos de mandato incompleto; segundo, su cuádruple función sobre el resto del ordenamiento (hermenéutica, integradora del sistema de fuentes,

¹⁹ De acuerdo con Schmidt-Aßman (2006: 164-165), al tratarse este precepto de una de las disposiciones sobre los fines del Estado (como puede predicarse de los principios rectores constitucionales entre los que este artículo 48 CE se encuentra), se ha interpretado considerando “los fines a los que responde” y los “subprincipios cuya contradicción ha de armonizarse”, entre otros elementos; tratando así de entender este precepto “hasta lo más hondo, hasta sus últimas consecuencias” mediante un “proceso cognoscitivo y decisorio de carácter ‘abierto’ e ‘impuro’, como la acción operativa global”.

informadora y como fuente directa); tercero, las controversias sobre la eventual reversión de los grados de desarrollo alcanzado y la hipótesis del grado mínimo que, en cuarto lugar, plantean algunos problemas para la alegación del precepto ante la jurisdicción ordinaria (sin perjuicio de los mecanismos de control constitucional que le son aplicables).

b. Sobre la segunda parte: las competencias y la organización de los poderes públicos al servicio de la participación juvenil como concreción del interés general

El corazón de este estudio se encuentra en la segunda parte (capítulos IV y V), donde adquiere centralidad el enfoque del derecho administrativo.

b.1. Las competencias descentralizadas y la especialización administrativa

España, igual que muchos otros Estados europeos, dispone de un sistema de descentralización territorial de gran parte de sus competencias de ordenación y gestión pública. Esta descentralización es particularmente intensa en la vertiente de las políticas que tienen por objeto material aspectos directamente proyectados sobre la población, como es el caso de la política pública de juventud, en general, de la que la política de participación juvenil es una parte (nuclear, primaria o central, si se quiere expresar así, pero solo una parte)²⁰.

Sobre la participación juvenil, en síntesis, se puede apreciar un sistema competencial presidido de forma implícita por la noción de la concurrencia. Todas las administraciones territoriales españolas están llamadas por el ordenamiento a desplegar una intervención pública propia (no meramente delegada) en materia de política juvenil, en sentido general. Esto es así por la naturaleza históricamente presumida a este sector material de las políticas públicas, por la literatura académica que la ha abordado con mayor intensidad (la sociología política) y por la práctica

²⁰ La descripción de estos elementos competenciales se hace en consonancia con la necesidad de identificar y describir la “estructura reguladora” que clarifique la multiplicidad de actores dentro del sistema multinivel (interno, en este caso) que da pie, junto a las organizaciones y la sociedad civil participante, en el cierto “reparto de responsabilidades” al que alude Schmidt-Aßman (2006: 43-44).

administrativa. Pero de la misma manera, todos los niveles de descentralización territorial disponen también de mandatos y herramientas que les impelen a ejercer una competencia concurrente, en sentido específico, sobre la promoción y la receptación de la participación juvenil.

Sin perjuicio de la concurrencia, general y específica, las comunidades autónomas han asumido un papel preponderante, mediante supuestas atribuciones exclusivas (explícitas o implícitas) en sus estatutos de autonomía. Esta exclusividad no es, ni mucho menos, excluyente, ni nunca ha sido así interpretada. Prueba de ello son dos elementos que ejercen resistencia a la fuerza centrípeta de la competencia autonómica. Por un lado, la propia jurisprudencia constitucional ha afirmado la existencia de ámbitos de ejercicio de potestades sobre la política de juventud que no son susceptibles de ser regionalizados (véase, por ejemplo, la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 13). En consecuencia, las potestades sobre tales ámbitos deben ser ejercidas por los poderes públicos estatales y su correspondiente Administración juvenil especializada (no obstante, estos han hecho un aprovechamiento muy limitado de los márgenes para una política estatal de juventud). Por otro lado, la Administración local tiene una trayectoria histórica de notable protagonismo fáctico en el desempeño de políticas propias de juventud (con cierto fundamento implícito en la legislación de bases del régimen local), que han sido luego matizadas o expresamente reconocidas de forma creciente por la cada vez más extensa legislación autonómica sectorial.

La consecuencia más visible del ejercicio de competencias concurrentes en esta materia es la existencia de una organización administrativa multinivel encargada de (primero) ejecutar servicios públicos especializados, (segundo) desarrollar acciones de fomento y de regulación específicas sobre el ejercicio de la ciudadanía por parte de los jóvenes, y (tercero) realizar funciones de planificación y coordinación transversal interdepartamental.

La forma de acometer esta especialización administrativa ha consistido en acudir a muy diversas técnicas de descentralización funcional, desconcentración o simple atribución interna ordinaria de funciones en el esquema organizativo de cada administración territorial. No obstante, el modelo organizativo estatal (heredero de la Transición) ha servido de referente en gran parte del nivel autonómico. Este modelo

mayoritario consiste en la creación de una administración institucional funcionalmente especializada, personificada y con atribuciones tanto de gestión activa de servicios públicos específicos como de coordinación interdepartamental y de integración de formas participativas de diversa índole. En la mayoría de los casos, estas administraciones institucionales han recibido el nombre de “institutos de la juventud”, o similares (a veces, figuras verdaderamente descentralizadas, y, otras, simplemente desconcentradas).

En el plano estatal, el Instituto de la Juventud (INJUVE) ha evolucionado en su regulación organizativa hasta su forma actual, como organismo autónomo de la Administración General del Estado. Su integración de la participación juvenil se canaliza, principalmente, a través de la presencia de representantes del Consejo de la Juventud de España (CJE) en sus órganos colegiados de dirección. Este es un primer indicio de la posición preeminente de esta otra organización, el Consejo, propiamente participativa. También la organización estatal ha servido de modelo, imitado por buena parte de las comunidades autónomas para la gestión colegiada de la coordinación interdepartamental (que en la Administración General del Estado representa la Comisión Interministerial para la Juventud). Sin embargo, es muy inferior la integración multinivel de las administraciones locales en el diseño de las políticas públicas sectoriales. Tales administraciones locales no son apenas consideradas en el plano estatal (que se limita a la formación de un Consejo Interterritorial de Juventud, donde se coordinan formalmente las comunidades autónomas y el Estado). Solo de forma excepcional, unos pocos representantes locales participan en órganos interadministrativos de una minoría de administraciones autonómicas. Estas últimas, en cualquier caso, participan por sí mismas o en coordinación con la Administración General del Estado (según las materias concretas) en la gestión de la política juvenil de la Unión Europea, y en otros espacios supranacionales.

Además de la especialización principal, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico existe un segundo nivel de especialización funcional en la organización de la Administración juvenil española. Se trata de la constitución de órganos específicos dedicados a materias sectoriales dentro de la política juvenil (alberguismo,

información, observatorios, etc.)²¹, normalmente operada como especialización en un plano de mera desconcentración. Pero, ocasionalmente, esta Administración juvenil ha acudido a la verdadera re-descentralización, mediante fundaciones o sociedades mercantiles públicas. El especial desarrollo de algunos de estos sectores obedece a la influencia de la doctrina del Consejo de Europa sobre la política española de juventud, como se acredita en el análisis específico de esta, aunque la regulación organizativa en España no lo manifieste de forma explícita.

Dado el esquema organizativo del sector público de la juventud en España, es más sencillo entender el desarrollo normativo sobre la participación de la juventud, como sección de la política juvenil general.

En síntesis, el sistema jurídico dispuesto por los poderes públicos españoles para promover la específica participación juvenil se asienta sobre dos planos principales de regulación, y se concreta en la concepción de dos tipos de instrumentos. Los dos planos se corresponden con los dos niveles territoriales que mayor peso despliegan en el ejercicio de potestades normativas (legal y reglamentaria), esto es, el estatal y el autonómico. Los dos tipos generales de instrumentos pueden ser reconocidos mediante la relación entre ambos, en la que uno ejerce un papel primado o principal (los entes denominados “consejos de la juventud”), y el otro comprende un conjunto heterogéneo de instrumentos o cauces agregados (orgánicos o funcionales).

b.2. Los consejos de la juventud como cauces principales de participación cívica juvenil en sentido propio

En buena medida, las comunidades autónomas han acogido un modelo estatal de participación orgánica, consistente en la creación de los llamados consejos de la juventud (figura de origen europeo, generalizada en el continente décadas antes de la Transición en España)²². El origen de estas figuras en los ordenamientos españoles se remonta a las reivindicaciones de las organizaciones juveniles durante el período

²¹ Son reflejo nítido del concepto de “acción administrativa informal” que Barnes (2006: 319) incorpora del derecho administrativo comparado.

²² Para el análisis de las normas sobre estas figuras, se ha tenido en consideración la hipótesis metodológica de Schmidt-Aßman (2006: 57), que postula para el ámbito del derecho administrativo la traducción del principio democrático en “mandatos de legitimación eficaces”.

constituyente y las primeras legislaturas. Sin embargo, no dio como resultado la puesta en marcha efectiva del Consejo de la Juventud de España hasta 1984 (gracias a la Ley 18/1983, de 16 de noviembre), precedido por unos pocos consejos de ámbito autonómico.

A pesar del respaldo casi unánime de las Cortes Generales a la Ley que alumbró el Consejo de la Juventud de España, la elaboración de su régimen jurídico no fue, precisamente, pacífica. Parte de los puntos de discusión que retrasaron su adopción durante años se vieron proyectados después, además, en la imposibilidad de alcanzar un acuerdo entre las organizaciones juveniles que lo integraban y las autoridades de la Administración General del Estado, con las que buscaron adoptar una norma de reglamentación interna acorde a la Ley de 1983, esto es, con forma de Real Decreto. No fue posible, y el Consejo de la Juventud de España operó durante más de tres décadas con reglamentos internos ajenos, por completo, a la potestad reglamentaria ejecutiva. Aquellos reglamentos se configuraron, en las sucesivas reformas unilaterales del propio CJE, cada vez más distantes de la regulación legal de 1983. La reforma de la organización de la Administración General del Estado de 1997 (a través de la LOFAGE) afectó al CJE de forma que lo asimilaba de manera distorsionada a una figura instrumental enteramente dependiente del Ejecutivo, en clara colisión con la máxima autonomía funcional reconocida por la Ley de 1983 y la plena independencia de sus órganos superiores (colegiados) y de dirección (representativos por elección interna). El propio CJE impulsó diversas propuestas de reforma legislativa en 2006 y 2008, que toparon con la rotunda oposición gubernamental, ni siquiera proclive a tramitarlas como Anteproyecto de Ley. Un último intento documentado de propuesta formal para la reforma de la regulación legal (en 2013) fue reactivo a la pretensión gubernamental de suprimir, sin más, la institución.

En efecto, en 2013, la fiebre pseudo-racionalizadora que afectó a los gobiernos y administraciones españolas (derivada de la crisis financiera global) estuvo cerca de dar carpetazo a las tres décadas de participación juvenil organizada en el CJE. De hecho, aquella circunstancia derivó en algunos de los primeros y más profundos análisis doctrinales hasta la fecha acerca de la participación juvenil organizada, a raíz de la importante pugna jurídica, de trasfondo político, que medió entre las tergiversaciones

del Informe CORA y la promulgación de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa²³. Sea como fuere, aquella Ley de 2014 no eliminaba la institución en sentido material o natural, pero sí suprimió su forma jurídica original para crear un nuevo CJE de apariencia corporativa. Afortunadamente, una regla de ultraactividad a favor de la Ley de 1983 preservó la existencia del CJE acorde a tal norma, formalmente derogada en 2014, hasta la efectiva constitución de la corporación en 2018. La creación de la corporación en el verano de 2018 no estuvo exenta de una azarosa tramitación reglamentaria, tras varias versiones de diversa calidad técnica de reglamentación ejecutiva que cristalizaron, finalmente, en el Real Decreto 999/2018, de 3 de agosto, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España (aprobado, por cierto, por un Gobierno distinto del que había preparado y pactado su contenido con los órganos rectores del CJE).

Antes, a partir de la creación legal del CJE en 1983, todas las comunidades autónomas dispusieron las normas que estimaron oportunas para la existencia de estas figuras equivalentes en sus respectivos ámbitos territoriales. Lo hicieron, en ocasiones, con anterioridad a asentar sus propias normas de organización administrativa autonómica. Por esta razón, no es extraña la original evolución de la naturaleza de estas instituciones concretas. Su forma atípica ha encajado con dificultad en los posteriores esquemas organizativos generales de la mayoría de comunidades autónomas. Con el transcurso del tiempo, y con el acicate de algunas crisis de ingresos públicos, el modelo original, más o menos generalizado (como entes públicos atípicos), ha ido siendo abandonado para dar lugar a formas próximas a la administración instrumental funcional, a la administración independiente (fácil de confundir con figuras realmente atípicas), a la administración corporativa, o, incluso, hacia figuras impropias o falsos consejos.

Las controversias sobre la naturaleza jurídica de los consejos (estatal, autonómicos o locales) afectan al régimen de sus fines y funciones, y a la identificación de quién ostenta la titularidad de la iniciativa en la configuración de estos. Sin embargo, entre

²³ Me refiero, principalmente, a la obra de Mestre Delgado y Álvarez García (2018) o a la de Álvarez García (2014).

los aspectos más problemáticos de las legislaciones autonómicas de los últimos veinte años emergen los conflictos acerca de la capacidad y la personalidad jurídica propia reconocida, o no, a estas figuras. Tras cuatro décadas de actividad normativa de dudosa congruencia sobre ellos, los consejos de la juventud parecen ser instituciones que, por su concepción particular en España (y por las expectativas de su funcionalidad en Europa) no encajan con facilidad en las categorías habituales de la organización administrativa española (estatal, autonómica o local). Por el contrario, si lo hacen, es con rasgos claramente impropios. Existen disonancias entre los regímenes generales ocasionalmente aplicados a los consejos naturalizados, ya sea como entes instrumentales típicos (organismos autónomos, o equivalentes), como presuntas asociaciones privadas de configuración legal o como corporaciones de base personal. Su propia atipicidad parece tan evidente, en fin, que tal vez fuera más sensato reconocer su naturaleza mediante una tipificación propia y diferenciada. Esto último sería, además, de gran ayuda para enmendar las incoherencias añadidas que se proyectan en la ordenación de varias comunidades autónomas (son bastantes las que atribuyen naturalezas y formas organizativas radicalmente distintas a estas figuras en el plano local frente al autonómico, aun reconociéndoles idénticas funciones públicas en sus respectivos ámbitos).

Los conflictos justo antedichos son el reflejo de las tensiones de estas figuras con el sistema administrativo burocrático o general, en torno a las funciones que los consejos deben o no desempeñar. Quizá, parte de tales problemas sean fruto de una falta de análisis y reflexión dogmática suficiente sobre cómo estas figuras integran, primero, los intereses colectivos de los que se convierten en portadores participativos y, luego, los vuelcan hacia los poderes públicos o ante la sociedad en su conjunto²⁴.

La principal controversia sobre su composición radica, en realidad, en determinar si los consejos son estructuras de representación asociativa juvenil, o las asociaciones hasta ahora integradas son la forma organizada de integrar una participación juvenil que podría ser más amplia, a medida que los medios técnicos y la reconstrucción racional

²⁴ Se analizan estas cuestiones desde la óptica sugerida por Schmidt-Aßman (2006: 61), quien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional alemana, sostiene que la mejor legitimidad de los sujetos con autonomía funcional requiere “que el legislador democrático fije previamente y con el suficiente grado de detalle sus competencias, potestades y establezca su sujeción a algún género de control”, que no tiene por qué ser de dependencia gubernamental.

de sus normas permitan la incorporación de formas participativas no asociadas. La rigidez derivada de la tensión de la regulación estatal del CJE durante décadas no ha favorecido una respuesta armónica de los legisladores autonómicos. A instancias de estos últimos se pueden apreciar, incluso, claros pasos de regresión en el planteamiento de integración. Es posible que futuros estudios comparados europeos revelen la mejor fortuna de las formas valenciana o murciana, que han abierto las puertas de sus consejos de forma explícita a la participación juvenil no asociada (por ejemplo, mediante formas representativas estudiantiles de tipo orgánico, muy comunes entre los consejos de la juventud en otros Estados europeos).

Como consecuencia de las tensiones antes expuestas (tanto sobre la naturaleza como sobre la composición interna), los consejos de la juventud afrontan un tercer punto de colisión frecuente entre (primero) las expectativas de los poderes públicos, (segundo) algunas de sus disposiciones reguladoras y (tercero) la racionalidad de su propia funcionalidad básica: cuál y cómo debe ser la relación funcional entre estos y los poderes públicos. Como es habitual entre las administraciones institucionales, cuenten con mayor o menor independencia funcional, los consejos de la juventud de naturaleza pública han sido habitualmente vinculados o encomendados a la tutela (de legalidad) de las Administraciones territoriales matrices, o incluso vinculados relacionamente sin margen para una heterotutela de efectos jurídicos (y mucho menos políticos). En este sentido, los problemas no devienen tanto de las alternativas de vinculación por razón de la materia específica (juventud, asuntos sociales, etc.) o a estructuras de carácter más transversal (como los departamentos de la presidencia de los Ejecutivos). La verdadera dificultad de la regulación de la relación entre los consejos y la tutela (*lato sensu*) de los poderes públicos radica en la intensidad de tal relación. Así resulta porque ella puede derivar, de forma explícita o implícita, en una auténtica tutela de oportunidad y discrecionalidad, o una interferencia competencial. Tal situación los convierte, en ocasiones, en entes solo instrumentales, dependientes de las apreciaciones de preferencia política gubernamental. A este respecto, la práctica administrativa permite identificar y postular algunas técnicas de preservación de la autonomía debida de los consejos. Sin embargo, estas no suelen ser tenidas en cuenta

por buena parte de los poderes públicos, al regular o relacionarse con los consejos de la juventud, en ninguno de los niveles territoriales.

b.3. Los cauces agregados a los consejos de la juventud

El reconocimiento de formas regulatorias aquí llamadas “agregadas” permite reconducir a una categoría única una gran diversidad de herramientas jurídicas emergidas, en general, con posterioridad al nacimiento de los consejos de la juventud junto a la mayoría de las administraciones territoriales. Estos consejos no han perdido nunca, de forma explícita, un papel primado entre los cauces de la participación juvenil, hasta el punto de que su supresión frecuente (desencadenada en el contexto racionalizador del sector público posterior a 2008) no ha sido eficientemente reemplazada por ningún otro cauce orgánico o funcional/procedimental (o, al menos, que haya podido ser considerado libre y eficaz en términos equiparables a estos)²⁵.

No obstante, existen otras formas participativas, no aprovechadas o no susceptibles de ser integradas en los consejos, que aun así existen, y que son reguladas de una forma que está claramente condicionada por la edad joven de quienes toman parte en tales procesos (aun cuando no sean explícitamente denominadas por el derecho positivo como formas de participación juvenil). Todas ellas pueden ser reconducidas, por razones funcionales de esta propuesta sistematizadora, a la categoría de cauces agregados.

A pesar de la heterogénea composición de estos llamados “cauces agregados”, en ellos podemos distinguir tres niveles de relación con los cauces principales. Estos niveles se diferencian por su grado de coordinación o congruencia con el principal. Se diferencian bien porque sirven al enriquecimiento representativo de los primeros (siendo, así, complementarios), bien porque son ajenos a aquellos y funcionan en paralelo, siendo o no cauces juveniles explícitos (limitándose a un papel periférico), o bien porque,

²⁵ Para esta parte del análisis, se ha considerado la valorización metodológica que Schmidt-Aßman (2006: 169) confiere al principio de eficacia, en particular, aplicable tanto a los niveles de legitimación como otras valoraciones jurídicas que no pueden ya ceñirse al juicio binario “legal-illegal”, sino a los matices graduales entre “mejor” y “peor”. Así, pueden ser reflejo más o menos eficiente de la pluralidad en la legitimación democrática no representativa (*op. cit.*, p. 60).

incluso, pueden llegar a socavar la legitimidad de los principales (actuando como alternativas no congruentes). Estos tipos de cauces pueden identificarse tanto en la ordenación estatal como en la autonómica o, también, en la regulación administrativa local (si bien esta realidad, por su extensión, no puede ser afrontada en un estudio de estas características de forma pormenorizada).

b.3.1. Cauce agregados complementarios

Entre los cauces agregados de funcionalidad complementaria parece plausible identificar situaciones de derivación (esto es, creados a partir de los consejos), de coordinación (surgidos al margen de estos, pero con canales formales de coordinación horizontal), o de potencial integración (porque puedan llegar a formar parte de la estructura orgánica interna de los propios consejos)²⁶.

Entre los primeros (los cauces de derivación), se encuentra el caso paradigmático de la implementación en España del sistema de Embajadas del Diálogo con la Juventud, que no dispone de mayor plasmación positiva que la reglamentación interna dictada por el Consejo de la Juventud de España. Este es un caso de incorporación centrípeta, porque su implementación coadyuva a integrar intereses colectivos en los procesos participativos de los propios consejos. Pero, además, las distintas figuras disponen de cláusulas de regulación en multitud de normas dispersas (tanto en el plano estatal como autonómico) que facilitan una segunda complementariedad, centrífuga. Tales previsiones en sentido inverso hacen presente la participación de la juventud de los consejos en distintos foros administrativos (orgánicos, principalmente, como los consejos rectores de organismos autónomos burocráticos u órganos consultivos sectoriales), pero también funcionales, como sucede con las referidas Embajadas en el llamado Diálogo de la UE con la Juventud.

A propósito de los cauces coordinados, pueden entenderse como tales aquellos diseñados en el marco supranacional, pero con la previsión de algún mecanismo de incidencia o cooperación con los consejos de la juventud, respetando su principalidad

²⁶ El análisis de estos responde a la concepción del estilo administrativo democrático sugerida por Schmidt-Aßman (2006: 65).

(por ejemplo, el Diálogo de la UE con la Juventud antedicho, según el diseño acordado por las instituciones comunitarias).

La propia existencia de los consejos de la juventud, por su carácter de figuras de integración orgánica, requiere la existencia de otras formas previas de legitimación participativa de intereses colectivos. Existía un cauce previo, que opera como agregado de estos por integración, como atestigua la regulación sobre las formas organizativas privadas del movimiento juvenil, en sentido amplio. La regulación sobre esta participación social juvenil (asociativa, *lato sensu*) descansa sobre tres conjuntos normativos principales: 1) las normas de relevancia etaria del derecho fundamental de asociación; 2) una reglamentación explícita del asociacionismo juvenil como categoría específica residual; y 3) una serie de llamamientos programáticos a todos los poderes públicos para el fomento genérico del voluntariado y el asociacionismo entre los jóvenes.

b.3.2. Cauces agregados periféricos

El marco por antonomasia de cauces periféricos de participación juvenil, admitida la primacía de los consejos de la juventud, es el de la participación estudiantil. Así es, en particular, por la composición etaria masiva entre los niveles reglados de la educación secundaria y superior. No son cauces explícitos de participación juvenil, pero su ordenación parece condicionada, de forma clara y directa, por la capacidad natural presumida en virtud de la edad de los sujetos que en ellos pueden tomar parte.

A raíz del contenido iusfundamental de la participación educativa ya expuesto, las fuentes sobre esta cuestión son dictadas, principalmente, por los poderes públicos estatales y autonómicos. Estos han concretado dos tipos de cauces de participación estudiantil que ofrecen importantes referencias dogmáticas para un eventual aprendizaje retroalimentado con el modelo de los consejos de la juventud.

Primero, porque trata de integrar en espacios participativos orgánicos, aun con discutible éxito, formas tanto de participación directa como representativa, e incluso mediada por organizaciones privadas.

Segundo, porque plasma de forma no del todo consistente la participación del colectivo en los dos ámbitos materiales básicos enunciados por la Constitución (la vida en los centros y la planificación del sistema educativo). Esto se traduce en una participación multinivel ante instancias territoriales y funcionales diversas.

Desafortunadamente, en España son solo anecdóticos los casos en los que se ha producido una integración o coordinación horizontal, sustanciada en el derecho positivo, entre las formas explícitas de participación juvenil y los cauces de la participación estudiantil.

b.3.3. CauceS alternativos

La ordenación de cauces alternativos emerge, de forma recurrente, cuando determinados poderes públicos optan por configurar formas participativas juveniles (explícitas o implícitas) de manera que esquiven los cauces preexistentes y teóricamente principales, aun sin sustituirlos de forma explícita. Son decisiones de dudosa racionalidad, porque dispersan medios públicos haciendo que unos instrumentos entorpezcan la función pública de otros. Aun cuando en España no están generalizados, sí existen algunos ejemplos paradigmáticos que suponen un riesgo para la coherencia de la regulación participativa juvenil. Sobresalen, en este sentido, los programas participativos auspiciados por la Organización Internacional de Juventud para Iberoamérica (denominados como “foros” juveniles de diversa índole) y acogidos por el INJUVE. También es el caso de la reglamentación reciente de la Academia Joven de España (mediante el Real Decreto 80/2019, de 22 de febrero), concebida al margen de cualquier parámetro común sobre representatividad de intereses colectivos juveniles con el resto del ordenamiento jurídico español.

c. Sobre la tercera parte: la identificación de valores jurídicos entre las prescripciones y las orientaciones normativas de las organizaciones europeas transnacionales

En los planos internacional y supranacional existen dos grandes conjuntos normativos, emanados de las instituciones multilaterales de las que los Estados pueden ser parte,

que con frecuencia son diferenciados por el grado de fuerza que despliega su contenido sobre las normas producidas por los propios poderes públicos estatales. Existe, así, un derecho vinculante, de menor extensión en este caso, y un derecho indicativo. Este último es, precisamente, más relevante para el desarrollo real de la participación como valor jurídico o derecho de los ciudadanos jóvenes en Europa²⁷.

Esta tercera parte es afrontada en consonancia con la sugerencia de enfoque metodológico de Barnes (2006: 321-322) de que el derecho nacional europeizado es, en esencia, derecho administrativo, y que afecta tanto al derecho sustantivo como a la organización administrativa, por su sujeción a “mecanismos de cooperación”.

c.1. El derecho internacional que sirve de fundamento al desarrollo normativo europeo sobre la participación juvenil

A pesar de su menor peso en términos de cantidad y profundidad de las normas, el derecho vinculante supranacional que incide sobre los derechos de la juventud, de forma directa o indirecta, contiene elementos esenciales para la formación posterior del más amplio derecho indicativo. Entre las fuentes del derecho internacional de la juventud sobresalen, por su especificidad, la Convención de los Derechos del Niño de 1989, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes de 2008, y la Carta Africana de la Juventud de 2006. El artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), en particular, reviste una importancia crucial para la participación de la juventud, al establecer un mínimo común vinculante a la práctica totalidad de Estados del mundo y, en concreto, a todos los Estados europeos. Este precepto ha sido utilizado como justificación frecuente del desarrollo jurídico de las instancias internacionales más relevantes que producen normas de derecho indicativo a propósito de la participación juvenil: las propias Naciones Unidas y, a los efectos de este estudio, la Unión Europea y el Consejo de Europa.

²⁷ No es asunto de discusión, en esta obra, el específico problema del reconocimiento de las normas indicativas y su alcance, sobre lo que basta ahora remitirse a la postura de H. L. A. Hart (1994: 138 y ss.) acerca de la cierta irrelevancia de la aplicación circunstancial de las normas en sede jurisdiccional, si estas pueden ser directamente atribuidas a una fuente material capacitada para promulgarlas con forma válida, aun cuando reste determinar su fuerza.

En definitiva, el artículo 12 CDN sirve de detonante sustantivo para la producción de una ordenación que es resultado de otras normas supranacionales: aquellas que dan origen a determinados espacios de cooperación e integración en el continente, de forma singularmente intensa²⁸. En materia de participación juvenil, la toma de decisiones en Europa está definida por las estructuras de tres actores públicos principales que forman así, en cierta manera, un “triángulo” de la política pública de juventud europea: los Estados, la Unión Europea (UE) y el Consejo de Europa (CoE). Cada uno de estos tres actores públicos conecta con los otros dos a través de diversas herramientas especializadas para la definición de la política juvenil (y que, simbólicamente, podemos visualizar como los vértices de su relación geométrica): los Estados intervienen notablemente en la política juvenil de la UE a través del Consejo, en su formación de Educación, Juventud, Cultura y Deporte; y en el caso del Consejo de Europa, sus Estados miembros disponen tanto de un Comité Director sobre Juventud, como del propio Comité de Ministros (con carácter general), que es asistido por el denominado “sector de la juventud”, como estructura administrativa funcionalmente especializada. Por su parte, las dos instituciones de integración y cooperación transnacional (esto es, la Unión Europea y el Consejo de Europa) tratan de coordinar sus respectivos esfuerzos en materia de juventud, desde hace décadas, a través de una singular herramienta de colaboración: la Alianza sobre Juventud (*Youth Partnership*). De esta forma, disponen ambas también de su punto de convergencia, coordinación y colaboración en la intervención europea sobre la materia²⁹.

c.2. El Foro Europeo de la Juventud

La participación juvenil propiamente dicha es legítimamente representada en el plano europeo por una plataforma privada reconocida por las principales instituciones

²⁸ Del valor de este precepto deriva la toma en consideración de algunos de los resultados analíticos y empíricos de las ciencias sociales a propósito del mismo, por la relevancia en la aplicación del derecho multinivel de las reglas relativas al principio de coherencia interpretativa. Cfr. Schmidt-Aßman (2006: 165).

²⁹ La actividad de estos actores da como resultado un reconocimiento consensual, como derecho, de sus operaciones fruto de la mecánica institucional (véase García Amado, 1992: 202), que legitima procedimentalmente una serie de valores aún no positivizados, pero que tienden a formar parte del sistema jurídico sobre la participación de los ciudadanos jóvenes.

públicas del continente: el Foro Europeo de la Juventud. Fue creado en 1996 como resultado de la fusión de otras estructuras previas. En la actualidad, es una figura completamente original, por su grado de representatividad y capacidad de incidencia, formal y real, ante distintas instancias. En parte, su origen se remonta al final de la II Guerra Mundial y la posterior configuración de redes transnacionales de organizaciones juveniles que solo en Europa han subsistido con cierta autonomía a los avatares de la Guerra Fría (traducidos, entre otros factores, en un inusitado grado de injerencias gubernamentales contrapuestas).

En el Foro (cuyo acrónimo es YFJ, por sus siglas bilingües de *Youth Forum Jeunesse*) se dan cita dos grandes categorías de organizaciones juveniles: 1º) las asociaciones y federaciones de estas del sector de la juventud en el ámbito europeo (de estudiantes, scouts, confesionales, secciones juveniles de los partidos políticos, etc.); y 2º) los consejos nacionales de juventud, que reagrupan a su vez a las organizaciones juveniles representativas en sus respectivos países. Naturalmente, la propia capacidad de integración y rendición de cuentas de estas organizaciones transnacionales o nacionales condicionan la propia legitimidad del Foro. Pero, aun con el desafío (interminable) de lograr mayores grados de inclusión de la juventud en las formas de participación estable, resulta poco discutible que el Foro es la organización más representativa de la juventud en el continente. Por ello, actúa como interlocutora legítima de los intereses y derechos de la ciudadanía joven de Europa, no solo ante los actores propiamente europeos (UE y CoE), sino también ante las Naciones Unidas y otras estructuras supranacionales.

Sea como fuere, el YFJ no es el único actor representativo de la juventud, ni el único en tomar parte directa en los procesos participativos europeos, aun siendo un protagonista indiscutible (lo es tanto en la configuración del principio de cogestión catalizado en el Comité Conjunto sobre Juventud del Consejo de Europa, como en la dirección y desarrollo del Diálogo de la UE con la Juventud). Las propias entidades miembros del Foro, y muy notablemente los consejos nacionales de la juventud, están llamados a desarrollar la interlocución juvenil directa con los Estados. De la misma forma, por insistencia del derecho indicativo europeo, algunas estructuras semejantes a estos consejos nacionales (orgánicas, plurales, autónomas y dotadas de medios

propios) deben ser implementadas por el ordenamiento jurídico de los Estados, para el desarrollo de la participación juvenil en el contexto interno de descentralización territorial (local y regional)³⁰.

c.3. El derecho del Consejo de Europa sobre la participación juvenil

El Consejo de Europa sobresale por su prelación histórica (respecto de la UE, por ejemplo) en el tratamiento de la participación juvenil, y por el valor cualitativo de sus contribuciones. Es cierto que existen algunos tratados (de derecho vinculante), emanados en el seno de esta organización, que aluden de forma directa o indirecta a los derechos de la juventud. Pero su valor específico para la participación juvenil es secundario. La verdadera aportación de esta institución parte de la conexión del artículo 12 CDN con un amplio repertorio de normas indicativas. Ello le convierte en el primer lado del triángulo de actores públicos incidentes en la ordenación de la participación juvenil europea.

Como ejemplos de las fuentes resultantes de su producción indicativa, destacan dos recursos especialmente valiosos: a) la Carta Europea Revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional, de 2003; y b) la Estrategia 2030 para el Sector de la Juventud, adoptada en enero de 2020.

Los dos textos mencionados están acompañados por varias decenas de Recomendaciones del Comité de Ministros dirigidas a los Estados. También, ocasionalmente, este órgano ha adoptado Resoluciones (como es la propia Estrategia antedicha) que vinculan a los propios órganos del Consejo de Europa, a la hora de afrontar la participación de una determinada forma. Es el caso de la técnica de la “cogestión”, aplicada al sector de la juventud (característica de esta institución, e inspiradora para otros poderes públicos del continente). Esta fórmula se desarrolla en un concreto marco orgánico, que da cita a los representantes gubernamentales de los

³⁰ El análisis de esta figura responde, en parte, a la invitación de Barnes (2006: 325) a que el derecho administrativo se ocupe, en estas décadas, “de los actores privados que desarrollan funciones de particular relevancia pública”.

Estados y a los representantes juveniles, y ha significado el grado más alto de compartición del poder con jóvenes en las instancias supranacionales³¹.

Fruto de la producción indicativa (en gran medida, pactada mediante la cogestión), conviene subrayar tres aportaciones de especial valor para la regulación de la participación juvenil en toda Europa³².

En primer lugar, el Consejo de Europa ha insistido en que la participación de la juventud es un principio cuya realización corresponde a todos los poderes públicos, de forma concurrente en todos los niveles territoriales que reflejen un grado significativo de descentralización política (local, regional, nacional o supranacional). Así, la participación juvenil procede no solo ante aquellos poderes que ostenten competencias explícitas o directas en materia de política juvenil, sino en todas las esferas donde se decidan asuntos que interesen a los jóvenes para tomar parte (por la cualidad amplia antedicha del objeto susceptible de su participación).

En segundo lugar, la participación juvenil solo parece realizable si está precedida por una eficiente política pública en, al menos, cinco dimensiones básicas: de educación cívica, de inversión financiera tangible, de especialización de la organización administrativa propiamente juvenil, de investigación sobre juventud, y de profesionalización técnica del sector (*youth work*).

En tercer lugar, las instituciones comúnmente denominadas “consejos de la juventud” representan una forma principal para encauzar la participación juvenil organizada en todo el continente, y en todos los niveles territoriales. Pero no son la única herramienta necesaria ni oportuna. En todo caso, los cauces y procesos validados por los poderes públicos deben favorecer la inclusión de la heterogeneidad juvenil (y, especialmente, de la juventud más vulnerable a la exclusión) y la congruencia de

³¹ De acuerdo con lo apuntado por García Amado (1992: 208), podría tratarse de un caso paradigmático de maximización de la “racionalidad interna” de la ordenación, mediante “procedimientos de formación de consenso y decisión colectiva” que están basados en “normas organizativas, de procedimiento y de reparto de roles directivos y de derechos de participación”.

³² Estas aportaciones son fundamentales, desde el punto de vista del método empleado en todo el estudio, por contribuir tanto a la clarificación del contexto normativo que determina la perspectiva jurídica del análisis, como al establecimiento de indicadores de eficacia de las normas, basados en criterios empíricos y facilitando la heurística de principios de valoración sobre lo plausible y lo aceptable, de acuerdo con el método sugerido por Schmidt-Aßman (2006: 172).

modelos participativos (esto es, sin interferencias mutuas de deslegitimación o, dicho en otros términos, evitando los cauces que llamé alternativos).

c.4. El derecho de la participación juvenil en la Unión Europea

La Unión Europea representa un segundo lado del triángulo de actores públicos que intervienen en la ordenación de instrumentos de participación juvenil. La clasificación doctrinal básica sobre las fuentes del derecho de la Unión Europea diferencia entre el derecho originario y el derecho derivado. De la primera categoría, son especialmente relevantes para la ordenación de la participación juvenil los artículos 6, 165 y 166 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En primer lugar, porque el artículo 6 TFUE aclara el alcance de las competencias y potestades de la Unión Europea en materia de política de juventud (que son, solo, de apoyo, coordinación y complemento de las acciones de los Estados). En segundo lugar, porque los artículos 165 y 166 TFUE recogen de forma expresa las prioridades objetivas de esta función de la UE sobre juventud, indicando (entre otros aspectos) que se perseguirá “promover la participación de las personas jóvenes en el desarrollo democrático de Europa” (nótese que no dice “de la Unión Europea”, sino que proyecta el objetivo sobre todo el continente).

A partir del mencionado derecho originario, la UE se ha dotado de un extenso derecho derivado. Este reviste dos grados de fuerza jurídica, siendo vinculante una muy pequeña parte (debido a la imposibilidad de obligar a los Estados en una materia que no es de competencia comunitaria). No obstante, cualquier aproximación a la actividad real de la Unión Europea en materia de participación juvenil exigirá identificar y reconocer los Reglamentos y Directivas que regulan las partidas presupuestarias de los “Programas Europeos de la Juventud”, que constituyen una verdadera intervención pública de la UE en la materia, y cuyas reglas financieras condicionan la ejecución en la que tomen parte los Estados.

En materia de derecho derivado de naturaleza indicativa, un considerable punto de inflexión en los posicionamientos y recomendaciones de la Unión Europea fue el ya superado “Libro Blanco de la Unión Europea – Un nuevo impulso para la juventud

europea”, adoptado el 21 de noviembre de 2001. De manera más reciente, la Unión Europea ha aprobado la muy relevante Resolución por la que aprueba la Estrategia de la UE para la Juventud 2019-2027, que incluye, por primera vez, unas Metas de la Juventud Europea. Son relevantes de forma sustantiva, pero también porque reflejan el resultado específico del método de participación juvenil de más alto nivel implementado por la Unión. Este método, renovado en la referida Estrategia, se ha denominado Diálogo Estructurado hasta 2019, y desde entonces se califica como Diálogo de la UE con la Juventud.

El actual Diálogo de la UE con la Juventud es la herramienta central de la Unión Europea para encauzar la participación juvenil ante sus instituciones, pero también integrando a los representantes gubernamentales de los Estados. De tal forma, se dan cita periódica los tres agentes (representantes cívicos juveniles, UE y Estados) en las Conferencias Europeas de Juventud. Estas sirven de punto de inflexión en los ciclos de dieciocho meses del Diálogo (subdivididos en etapas conforme a las presidencias de turno semestrales). El resultado está siendo un proceso continuado en el tiempo que rebasa ya la década de funcionamiento (gracias al anterior Diálogo Estructurado, iniciado el 1 de enero de 2010)³³.

La Estrategia 2019-2027 también contempla herramientas que, aun sin vincular a los Estados, es muy probable que desplieguen un impacto directo en su intervención estatal sobre participación juvenil, en concreto, y sobre política de juventud, en general. Este será el caso, posiblemente, de los llamados Planes de Actividades Nacionales Futuras, que deben servir como herramientas de mejora de la programación estratégica de los Estados (a través del intercambio multilateral de buenas prácticas y de la cooperación bilateral voluntaria). Poco sabemos, aún, de un nuevo órgano unipersonal previsto en la Estrategia, e incorporado de forma efectiva en mayo de 2021: el Coordinador de Juventud de la UE.

Desde el punto de vista material, las contribuciones indicativas del derecho de la UE sobre la participación juvenil son bastante similares a los posicionamientos del Consejo

³³ Este, al igual que otros mecanismos de participación juvenil semejantes, son analizados a pesar de la falta de previsión en las normas positivas vinculantes, por corresponderse de forma bastante obvia con los mecanismos de participación procedimental que podrían entenderse como “actividad administrativa informal” (Barnes, 2006: 319-321).

de Europa, ya aludidos. La principal fortaleza de la actividad de la UE en la política pública de juventud radica en el peso relativo de la inversión presupuestaria en Programas accesibles a la juventud participativa global (más allá de las fronteras de la UE, por sus “acuerdos de asociación” con terceros países, dentro y fuera de Europa).

Capítulo I. La participación juvenil como confluencia de conceptos

Al servicio de las funciones que Villabella Armengol (*op. cit.*, p. 930) atribuye al marco conceptual-teórico en los estudios jurídicos, conviene aludir a los instrumentos conceptuales y categoriales de la epistemología no jurídica sobre los que se fundamenta esta investigación³⁴. Dos términos definen, por su convergencia significada y significativa (en el plano jurídico), el itinerario de esta obra: juventud y participación.

El acontecimiento de la participación de los sujetos en el poder está sobradamente abordado en Occidente, al menos desde el nacimiento de la filosofía moral socrática³⁵. La intervención de unos actores calificados como jóvenes es tributaria de esta primera cuestión³⁶. Si reducimos la participación que aquí interesa a aquella que hoy se da en el contexto cultural y territorial antedicho (europeo), esta participación es dependiente del principio democrático, y de la interpretación mínima común dada a este y al resto de valores fundamentales en los que coinciden las grandes declaraciones del Consejo de Europa, de la Unión Europea y de los Estados que en estas organizaciones se integran. Y si la democracia es un conjunto de reglas

³⁴ El siguiente epígrafe sirve, por tanto, también a la delimitación previa de la dimensión tópica de los razonamientos jurídicos, en el sentido apuntado por García Amado (1987: 184), como elementos de “precomprensión” sostenidos en evidencias que sirvan de punto de despegue a la argumentación posterior, aun admitiendo la improbabilidad de encontrar afirmaciones apodícticas.

³⁵ El surgimiento de las obras de los diversos autores que plasmaron los diálogos socráticos (Platón, Jenofonte, etc.), suponen un punto de inflexión en el pensamiento filosófico, si admitimos que las corrientes presocráticas (con independencia de la posición cronológica exacta) se interesan por el conocimiento y el pensamiento sobre la naturaleza, y no por la moral de los seres humanos, y sobre su convivencia y formas de gobernarse en comunidad. Desde entonces hasta la actualidad, la obra más general o más especializada sobre la participación ciudadana, en distintos contextos, etapas y con diferentes enfoques, es descomunal. Por esta razón, la presente obra solo trae a colación los diversos análisis académicos sobre la participación cívica como punto de apoyo del preciso estudio del aspecto etario, lo que permite ahorrar una reiteración fatigosa de lo que han expuesto magistralmente una dilatada lista de especialistas en el asunto (citados cuando proceda, a lo largo de las siguientes páginas).

³⁶ Naturalmente, la edad es irrelevante como criterio de acceso al poder cuando este se encuentra concentrado en unas manos únicas, o muy limitadas, por factores que se impongan a la participación colectiva (ya sea la unción místico-religiosa o la mera fuerza). Esto implica que en los gobiernos monocráticos u oligárquicos la edad importa lo mismo que la participación de los sujetos que están fuera del poder, que tiende a ser nada o muy poco. Por ello, apenas hay trazas de participación etaria relevante en las fuentes históricas de las etapas de poder monopolístico, y sí se identifican alternadas en los períodos de desconcentración del poder (polis griegas, república romana, nacimiento del parlamentarismo, repúblicas renacentistas o democracias contemporáneas, por ejemplo).

procesales (Bobbio, 1986: 32), la participación de los ciudadanos jóvenes en ella es fruto del uso que estos sujetos puedan hacer de tales reglas.

Sin ser pacífica la ciencia de la gobernanza cívica, de la democracia o de la participación ciudadana, ya sea jurídica o no, el problema central de la tópica de esta investigación es la noción de juventud. Probablemente, para la mayoría de iuspublicistas, un estudio que aborde la participación de la juventud plantea más problemas en el “quién” que en el “qué”, o en todo caso en el “por qué” de la diferenciación del “quién”. El primer subepígrafe siguiente pretende dar respuesta a estas dudas: qué han sido y qué son los jóvenes que están detrás de los términos que les aluden durante siglos en las normas rectoras de las sociedades europeas.

En el segundo subepígrafe trataré de probar la notable ventaja que las disciplinas no jurídicas llevan a estas últimas a la hora de abordar la confluencia de los conceptos. Esta ventaja, concretada en evidencias e hipótesis condicionantes, no puede ser obviada por un derecho obediente a la razón. Las muy numerosas y completas teorías sociales de la participación juvenil demuestran la coherencia de la especialización etaria del derecho público de la participación con los valores afirmados en los textos jurídicos más elevados que vinculan a los poderes públicos europeos. Para la importación controlada de los postulados no jurídicos, estos se han sometido al examen del “modelo pragmático” de Voßkuhle³⁷.

³⁷ Me refiero a los siete escalones citados por Schmidt-Aßman (2006: 149), concretados en el análisis de la motivación (en este caso, la eficiencia y la realización de los derechos fundamentales de la CDN, en muchos de los elementos traídos), del supuesto de hecho (la participación efectiva de los jóvenes), del estado de la cuestión (notablemente más tratada en las disciplinas sociales), de alternativas del marco jurídico (inexistentes desde la dogmática hacia la especialidad etaria, o directamente consideradas en el sentido de la participación ciudadana general), de la fundamentación (selecciono las que tienen apoyatura en la organización administrativa y en los mandatos jurídicos), y de la acción (importadas también si refieren resultados empíricos).

1. Algunas ideas elementales sobre el concepto social y jurídico de joven

Los jóvenes son actores históricos, y la juventud es más que una palabra³⁸. Admitir ambas ideas requiere una explicación, por el calado de las consecuencias que de ellas se derivan a la hora de formular, analizar y aplicar el derecho a su participación.

El interés por ordenar el lugar y el desempeño de los jóvenes en la toma de decisiones colectivas no es ninguna novedad propia del derecho contemporáneo. La juventud es un término presente en varios de los textos más antiguos de Occidente que hacen referencia a las formas de gobierno basadas en un cierto reparto organizado del poder (Aristóteles, sin ser el primero, da buena cuenta de ello en *La Constitución de Atenas*³⁹). Como es fácil intuir, sí es reciente la noción de la participación juvenil en aquel sentido en el que se convierte en objeto material de este estudio jurídico. Pero, a medio camino, los términos alusivos al significado de lo que hoy reconocemos como juventud han sido empleados para regir las relaciones de las personas en su acceso al poder allí donde este pudiera ser mínimamente compartido. No obstante, gran parte de la historia de la participación de jóvenes, y hasta hace pocos siglos, es cognoscible solo a través de una “juventud dorada”⁴⁰.

³⁸ Con ambas proposiciones aludo a dos dilatadas controversias académicas a propósito de la idea de juventud. La primera, sobre el carácter histórico del concepto, que remite a la noción de generación como fruto de una cohorte etaria condicionada por “una coyuntura en el tiempo con códigos culturales donde se conjugan los planos políticos, tecnológicos, artísticos e ideológicos” (Urcola, 2003: 44). Además, una definición frecuente del concepto de generación en las ciencias sociales está determinada por la agrupación de personas físicas que compartieron condiciones sociales fundamentales, precisamente, durante el tiempo en el que transitaron por la infancia y la juventud (véase, por todos, Pérez Díaz, 2007). No obstante, no son conceptos pacíficos. La segunda proposición, sobre el calado del significado del término, es consecuencia de la provocadora afirmación de Bourdieu (1978), ampliamente conocida en el ámbito de la juvenología (“la juventud no es más que una palabra”). Su frase, en apariencia negadora de la condición sustantiva de la juventud, reconoce que la frontera de las edades es objeto de lucha en todas las sociedades (p. 163), que trasciende la dimensión biológica e incluye elementos contruidos socialmente, con el riesgo que supone, además, homogeneizar una cohorte generacional internamente muy diversa (p. 165). Ha sido usada como punto de apoyo de avances académicos, o respondida explícitamente, entre muchos otros, por Margulis y Urresti (1996), como constataremos a lo largo de las siguientes páginas.

³⁹ Cfr. la edición traducida y anotada de García Valdés (ed. por Gredos) de 1984, pp. 154-157.

⁴⁰ La mayoría de los mecanismos que conocemos, y en particular los más antiguos, están sesgados por la desigualdad social, determinante no solo del acceso al poder durante milenios, sino que también condiciona el tipo de información que ha perdurado: sabemos más, y a veces solo, de la élite juvenil de cada tiempo y lugar, esto es, de la que pudo disfrutar la clase dirigente generadora de fuentes hoy accesibles. Esta advertencia sobre el conocimiento de la juventud antigua la

A. Los significados sociales generales de los términos alusivos a la juventud

La historiografía y el derecho, junto a otras disciplinas, dan evidencias sobradas de un empleo frecuente de las diversas palabras que remiten a los jóvenes con tres tipos de finalidades principales: como adjetivación comparativa (entre individuos o colectivos); como etapa transitoria del desarrollo biológico; y como función social de un subgrupo en la colectividad⁴¹.

Cualquiera puede observar que usamos los términos asociados a la juventud como una adjetivación comparativa en las lenguas europeas más extendidas: Plinio el Joven lo fue hasta su muerte para diferenciarle de su tío fallecido a los pies del Vesubio, con independencia de la edad de ambos, y hoy sabríamos a quién nos referimos si aludimos a la hermana (más) joven de tres octogenarias. También se utiliza como diferenciación colectiva, de cohortes generacionales cuya juventud solo se predica de forma relativa (la Generación del 27 es más joven que la Generación del 98). Es una noción de juventud solo dependiente de la edad de otros, y de la dimensión histórica de los pronunciamientos. No sirve, o no debe servir, para hablar de participación juvenil en este estudio.

El significado principal que despliega efectos jurídicos aquí útiles es el que se refiere a un conjunto de ciudadanos determinado por su edad, y que son jóvenes de forma transitoria como parte del desarrollo biológico por haber nacido y seguir vivos. Para historiadores como Jeanmaire⁴², esta diferenciación ya está presente en la socialización guerrera de época homérica, entre los *cúroi* (“hijos de los aqueos”) y los

expresa, con insistencia, prácticamente toda la historiografía especializada. Por todos, véanse Souto Kustrín (2007; 2018) o Levi y Schmitt (1996: 15).

⁴¹ A propósito de estas tres formas de emplear los términos, Urcola (2003: 41) señala que “la juventud es un *concepto homogeneizante* (...) atravesado por una multiplicidad de variables bio-psico-sociales”. Estas variables van más allá de la edad, que determina la juventud en tanto que “etapa biopsicológica del ciclo vital” humano, pero también “se constituye como una posición socialmente construida y económicamente condicionada”. Margulis y Urresti (1996: 28) subrayan la dimensión relacional del concepto: “las modalidades de ser joven dependen de la edad, la generación, el crédito vital, la clase social, el marco institucional y el género”. Aceptando todo esto, Fischer (1967: 62 y 65) insistió en señalar que, aun así, “el mundo es diferente para personas de diferente edad y generación incluso aunque tengan en común el género, la clase, la nacionalidad y la ocupación”.

⁴² A. Schnapp (1996-I: 29-30) coincide con él y le reconoce esta identificación. Struve (1985: 85) advierte, no obstante, de la progresiva pérdida del factor de ancianidad en las instituciones de esa época, a pesar de las reminiscencias lingüísticas.

gerontes (padres o ancianos). Transitan por la juventud con independencia de la autopercepción, y son jóvenes en la medida en que la comunidad les presume unas cualidades mínimas comunes⁴³. Cuál sea esta edad (cuándo empieza y cuándo acaba) será objeto de referencias posteriores.

En tercer término, y como consecuencia de la distinción principal justo anterior, una organización social más compleja (territorios dilatados, esfuerzos de homogeneización y control social, exigencias de producción colectiva, etc.⁴⁴) ha tendido a institucionalizar funciones presumidas o exigidas a las distintas edades. La más temprana y frecuente (desde la Grecia clásica a los albores de la Edad Contemporánea) parece haber sido la irrogación a la juventud de una moratoria de derechos cívicos, donde su papel es obedecer a una ancianidad dirigente, o participar solo de forma restringida en la toma de decisiones⁴⁵. Más adelante, diversas corrientes y épocas han añadido valores con pretensión simbólica hasta prescindir ocasionalmente del componente etario estricto (el Romanticismo, por ejemplo, puso los cimientos de la vinculación de la juventud como “baluarte” de la [idea de] Nación, de la que luego se han servido diversas ideologías de todo pelaje, para mitificar la juventud a beneficio de inventario⁴⁶).

⁴³ Véase, por todos, Urcola (2003: 41).

⁴⁴ Cfr. Levi y Schmitt (1996-I: 13).

⁴⁵ Roussel destaca, de las instituciones educativas griegas clásicas descritas, entre otros, por Aristóteles, la contraposición de los “principios de ancianidad” y de “juventud” (Schnapp, *op. cit.*, p. 39). Pero la imposición de la moratoria cívica mediante la postergación de derechos políticos mucho más allá de la mayoría de edad general se reproduce intensamente fuera de Grecia, desde donde pueda rastrearse el origen del Senado romano referido a los *senex* (Fuenteseca, 1970: 60), hasta no pocas constituciones de los Estados europeos del siglo XX, pasando, por ejemplo, por las repúblicas italianas renacentistas. En la España moderna, pensadores como Castillo de Bovadilla (hacia 1704) insisten en prevenir contra el gobierno de los jóvenes que “por causa de su consejo juvenil destruyen las repúblicas” y “cometen toda clase de imprudencias” (cfr. Torres Aguilar, 1995: 140). Como contrapunto, Epicuro, según Diógenes Laercio (*Carta a Meneceo*) proclama “que nadie, por joven, tarde en filosofar, ni, por viejo, de filosofar se canse”, en beneficio propio y social, reivindicando a los jóvenes como sujetos tan constituyentes como constituidos de la realidad social (cfr. Zarama Arias, 2018: 55). Este guante ha sido recogido, por ejemplo, por W. Benjamin.

⁴⁶ Sobre la instrumentalización de la juventud y reducción de su contenido etario a valores idílicos, en distintos períodos históricos, véanse, por ejemplo, Levi y Schmitt (1996-I: 12-13 y 17), Crouzet-Pavan (1996-I: 235), Souto Kustrín (2004; 2007; 2018), Fincardi (2007: 43-72), Luzzato (1996-II: 252-253), Passerini (1996-II: 383-445), Kotek (1996; 1998), Margulis y Urresti (1996; 1998: 16), Urcola (*op. cit.*, p. 43), o Bordieu (2002: 165).

La confusión de significados, tanto en el momento de elaborar las normas como de interpretarlas, puede tener consecuencias perniciosas para la seguridad jurídica, puede reducir la atención de las reglas a modelos hegemónicos, o puede trabucar identidades con modalidades estéticas, entre otros riesgos. Por ello, no es extraño que se haya acudido con frecuencia a marcar o reivindicar edades precisas (expresadas en rangos de años), como barrera más garantista, sin aludir a unos términos-arco (niño, joven, etc.) que se han hecho líquidos en las manos de fuentes contradictorias y de autores ocurrentes⁴⁷. Aun así, esas barreras existen por la conciencia previa de un significado juvenil más o menos difuso, aunque no se empleen los significantes principales. En otras ocasiones, no se ha sabido, o no se ha querido, renunciar a utilizarlos en las normas, sin barreras etarias prefiguradas de manera estricta (es decir, aludiendo solo a “menores”, “jóvenes”, “adolescentes”, etc.).

B. El reconocimiento institucional de la juventud como etapa con especificidad propia y su justificación iushistórica

Platón señala que la *paideia* es el instrumento para garantizar a la comunidad un cuerpo de ciudadanos aptos para respetar las leyes de la ciudad ideal⁴⁸. Pero la institución educativa que conoció Platón en su adolescencia (la efebía), y que le hizo prestar un servicio cívico y militar a su comunidad política (cargado sobre los hombros

⁴⁷ Paradigma de la contradicción del uso de los términos, de difícil arreglo, es la relación con ellos que mantuvo Tomás de Aquino, aunque no es difícil encontrar muchos otros casos similares en distintos periodos. El Doctor Angélico aseveró alrededor de sus cuarenta y cinco años, comentando la *Ética a Nicómaco* de Aristóteles (*Sententia Libri Ethicorum*, presuntamente escrito entre 1271 y 1272), que la moral y la metafísica no deben ser asunto de estudio juvenil, por la incapacidad natural de estos para comprender el calado del asunto. Cuando tenía veintinueve ó treinta años (antes de 1256) ya había escrito *De ente et essentia*, que es metafísica pura, mientras que en sus comentarios a las Sentencias de Pedro Lombardo afirma que la *iuventas* comprende desde los veinticinco hasta los cincuenta años. Él falleció en 1274, antes de dejar de ser “joven”, y quizá sin haber podido sacar provecho a la cuestión. Sobre las posibles justificaciones a tan peculiar incongruencia entre teoría y praxis vital, véase Lorenz (2006: 644).

⁴⁸ Cfr. Schnapp (op. cit., pp. 27 y ss.) o Sánchez Venegas (2014: 6). Se basan en alusiones como las recogidas en *Las Leyes* (véase, por ejemplo, la ed. de *Obras completas* de Platón realizada por Patricio de Azcárate en 1872, vol. 9, pp. 86-87), pero también en la mayor parte de la obra del autor que hace referencia a las instituciones educativas cívicas (por ejemplo, también en *La República*).

de las arcas públicas de Atenas⁴⁹), tiene su origen en los previos regímenes de capacitación de Creta y Esparta (este último es pionero al imbricar el sistema en las instituciones públicas). Comparten una raíz orientada a la preparación guerrera, como garantía de independencia (y supervivencia) de la ciudad o comunidad política.

La sinergia de instituciones educativas, militares y juveniles ha evolucionado de manera inestable pero recurrente a lo ancho de las civilizaciones y a lo largo de los siglos. Antropólogos, sociólogos e historiadores han reconocido en lo juvenil “una fase inicial de separación” de la infancia y “otra final de agregación” a la sociedad adulta, pero constituyendo una etapa con funciones sociales propias, y no una mera “edad entre otras”⁵⁰. Los límites artificiales precisos mediante arcos de años de vida, impuestos en cada momento y lugar con mayor o menor ritualidad y reconocimiento institucional, han variado más de forma sutil que pronunciada, como veremos más adelante. Pero ahora conviene detenernos, momentáneamente al menos, en las causas que desencadenan la diferenciación etaria con reflejo en las normas de la Europa pretérita y actual⁵¹.

a. La realidad en la que emergen las normas liminares para la juventud

Las primeras formalizaciones juridificadas de los tránsitos etarios parecen obedecer a la preservación de bienes jurídicos de índole privada: primero, la protección de la familia, de sus alianzas y de su patrimonio, junto a una cierta conciencia de indemnidad sexual, y después, en los últimos siglos, por una lenta preocupación por los abusos en el entorno laboral. También el ejercicio del *ius puniendi* contra las conductas antisociales, cualesquiera que fueran estas en cada momento y lugar, ha provocado frecuentes controversias a propósito de las edades tanto de las víctimas (recordemos que a Sócrates le condenan por impiedad, pero también por “corromper

⁴⁹ Cfr. *Constitución de Atenas* (ed. de 1984: 155).

⁵⁰ Levi y Schmitt (*op. cit.*, p. 11) referencian a V. Turner o A. van Gennep, entre otros.

⁵¹ Riera Mercader (1988: 22-28), entre muchos, subraya que “la juventud es un concepto cambiante que debe ajustarse a cada momento histórico”, caracterizado por tener “en común ser un periodo de socialización que garantiza (o no) la continuidad de la sociedad”, siendo, en potencia, un verdadero “factor de cambio”.

a los jóvenes⁵²), como de los victimarios. De ahí emergieron las nociones de *mos iuvenum*, primero, y de la *juvenile justice*, después⁵³. Todos estos elementos entrañan, desde el inicio, trascendencia para toda la comunidad política, y se extienden a elementos netamente iuspublicistas (plasmados en la educación institucional, las normas represivas, la defensa militar y la integración política, principalmente).

a.1. La apelación al Estado para la protección de los intereses familiares patrimoniales frente a sus jóvenes

El contrato matrimonial ha sido clave para crear una etapa de edad con capacidades jurídicas parciales consecuentes y dependientes de él, y que hoy identificamos con la juventud. La protección del patrimonio familiar, además, ha evidenciado las tensiones

⁵² Una de las primeras referencias que conocemos en Occidente sobre la protección de la juventud frente a influencias nocivas, en relación con los intereses del Estado, se refiere a un proceso judicial presentado como particularmente injusto: la condena a muerte de Sócrates. Dice Platón, en la *Apología* de su mentor, que este resumió las acusaciones que hacían contra él diciendo: “Sócrates es culpable, porque corrompe a los jóvenes, porque no cree en los dioses del Estado, y porque en lugar de estos pone divinidades nuevas bajo el nombre de demonios” (véase, por ejemplo, en las *Obras completas de Platón*, ed. por Patricio de Azcárate en 1871, vol. 1, p. 60; o de forma muy similar en la versión de los *Diálogos socráticos* traducida y anotada por García Calvo en 1972, ed. por Salvat, p. 26).

⁵³ Crouzet-Pavan (1996-I: 218, 232 y 235) destaca la recurrente referencia a este *mos iuvenum* en documentación penal de la Italia medieval, con la connotación de la costumbre juvenil consustancialmente “inclinada al desorden”, hasta el punto de que en numerosos procesos criminales llegaron a calificar con términos “juveniles” a quienes, sin serlo biológicamente, se comportaran antisocialmente como tales (parece diferenciarse, incluso, el apelativo *juvenes* como peyorativo, frente al neutro *giovaní* en el renacimiento italiano). En los siglos XVI y XVII, Schindler (1996-I: 305-350) identifica la tendencia a castigar solo de forma simbólica, o más a los mayores cómplices de los jóvenes infractores de las reglas de convivencia, y las tensiones derivadas de las “gamberradas”, “cencerradas” y otros “desmanes juveniles” (*charivaris*, carnavales, etc.), donde colisionan las molestias y los límites del “humor” con la noción de responsabilidad penal juvenil, datando cientos de ejemplos en ordenanzas municipales de toda Centroeuropa entre los siglos XVI y XVIII. Finalmente, Passerini (1996-II: 383-445) reúne evidencias notables del tratamiento de la “cuestión juvenil” como problema de delincuencia a raíz de la atención prestada en Estados Unidos a partir de los años cincuenta del siglo XX: la creación de la *Youth Correction Division* en 1951; el Subcomité del Senado para la delincuencia juvenil en 1953, la sección para la delincuencia juvenil dentro del *Children’s Bureau* del Gobierno federal en 1954, o la *Youth Offenses Control Act* impulsada por el gabinete de Kennedy en 1961. Este autor recuerda cómo el psicólogo Edgar Friedenberg observó que el *teenager* parecía sustituir al comunista como sujeto de controversia pública y de previsión sobre el futuro de la sociedad (p. 423). En España, esta forma de afrontar el derecho de la juventud fue notablemente defendida por Mendizábal Oses (1968; 1969; 1973-74; 1977). Hoy, la justicia juvenil, o el derecho penal de los menores, es uno de los campos de investigación jurídica que sí ha adquirido reconocimiento propio indiscutible, y forma parte obvia de la práctica totalidad de los programas de estudios criminológicos en Occidente.

generacionales, donde los mayores pelearon frecuentemente por prolongar la edad de incapacidad legal de sus descendientes⁵⁴.

Para las sociedades occidentales antiguas debió ser evidente que la pubertad expresaba una transición con relevancia pública, en parte por la sencilla capacidad de procrear y, por tanto, de constituir lazos familiares nuevos⁵⁵. Las normas romanas han sido determinantes para considerar, durante siglos, que la pubertad se iniciaba alrededor de los doce años para las mujeres y de los catorce para los varones (Iglesias, 1965: 140). Estas edades se convirtieron en una verdadera edad mínima legal para contraer matrimonio⁵⁶. Una primera frontera etaria distingue de forma primitiva, así, la aptitud para formalizar relaciones jurídicas matrimoniales. Sin embargo, múltiples factores conexos clarifican los contornos de una etapa posterior de capacidades intermedias. Sobresalen tres.

En primer lugar, las edades del matrimonio han condicionado otras capacidades jurídicas, ajenas a la esfera familiar. Por un lado, la edad mínima se consolidó como la capacidad parcial para actuar en el tráfico jurídico público y privado (por ejemplo, para testar o para votar en los comicios⁵⁷), aunque en una cierta imperfección o *minoritas*⁵⁸.

⁵⁴ Georges Duby, por ejemplo, apunta a las evidencias de cómo, en la Edad Media, la calificación de la juventud era manipulada por quienes detentaban el patrimonio, manteniendo en ella (como estado de “irresponsabilidad”) a los que podían pretender la sucesión (cfr. Bordieu, 2002: 163).

⁵⁵ Adquirió proyección pública en la medida en que las “unidades domésticas” o tribales de vínculos sanguíneos más antiguos condicionen marcos institucionales más amplios, y entrañaran alianzas políticas o patrimoniales. Véanse, por todos, Urcola (2003: 45) y Fuenteseca (1970: 24-26). La pubertad tiene una cierta constatación visible liminar en la menarquia y la espermaquia, cuya edad media en tiempos antiguos y recientes ha sido ampliamente discutida por estudios interdisciplinarios histórico-médicos. A este respecto, véase, por todos, la importante contribución histórica de Hopkins (1965).

⁵⁶ No parece haber normas escritas con límites precisos de interdicción al matrimonio en edades previas a la pubertad hasta el Principado de Augusto (cfr. Hopkins, 1965: 313; Shaw, 1987: 42). Las excepciones anteriores de matrimonios entre sujetos impúberes (con o sin consumación) fueron una realidad minoritaria valorada socialmente de forma dispar, a veces con indolencia y otras con reprobación por constituir una amenaza a la indemnidad sexual, o un auténtico riesgo para la supervivencia de las niñas en partos demasiado tempranos (como acredita Hopkins –p. 314– citando a Plutarco, entre otros autores clásicos). Pero también se consideró reprobable, en el contexto romano más que en el griego, la diferencia de edad excesiva entre los cónyuges, como acreditó la polémica a propósito del segundo matrimonio de Cicerón (él a los sesenta años y su nueva “mujer” con apenas quince), y aunque este cumpliera los cánones legales (por todos, Rawson, 2011: 304). Hoy en día, los matrimonios infantiles son mayoritariamente considerados una lacra a combatir jurídicamente, también en Europa.

⁵⁷ La pubertad fue edad bastante para hacer testamento, desde el día del cumpleaños de los doce las niñas y de los catorce los niños (Cfr. D. 28, 1-5). A la misma edad se permitía a los varones votar en las asambleas y comicios, aunque el *cursus honorum* tendiera a postergar las edades de

Por otro lado, el matrimonio efectivo se ha exigido en varias etapas como rasgo de aptitud para el desempeño de ciertas responsabilidades públicas⁵⁹.

En segundo lugar, la interposición de responsabilidades masculinas (público-militares o formativas) fuera del hogar pudo influir en retrasar la edad efectiva de matrimonio para los varones⁶⁰. Es posible que para las mujeres de la Antigüedad, el matrimonio fuera un tránsito más cercano al carácter binario⁶¹. Pero, en ambos casos, la edad mínima parece no haber sido la edad habitual, salvo para las niñas en etapas muy remotas⁶². El tiempo entre la pubertad y el matrimonio efectivo adquirió rasgos de

acceso a las principales magistraturas después de los treinta años (vía *Lex Villia annalis*, del año 180 a.C.).

⁵⁸ La *minoritas* fue formalmente establecida por la *Lex (P)Laetoria de circumscriptione adolescentium*, como mecanismo de protección de los ciudadanos púberes capaces, pero menores de veinticinco años, que pudieran ser víctimas de estafa en el tráfico jurídico civil. El paso del tiempo lo convirtió en una auténtica barrera de capacidad civil, en teoría independiente del ejercicio de derechos políticos. Véase, por ejemplo, Duplá Marín y Bardají Gálvez (2007: 211-230).

⁵⁹ Por ejemplo, Aristóteles señala que la reforma jurídica de Dracón hizo indispensable el matrimonio para acceder a ciertas magistraturas atenienses, como los estrategos o los jefes de la caballería (cfr. *Constitución de Atenas*, ed. 1984: 61), también vedados a los menores de treinta años. Dos mil quinientos años más tarde, en la Francia revolucionaria se asocia el sufragio pasivo al estado civil además de la edad: “gobernantes y gobernados están convencidos de la existencia de una relación directa entre la edad de un individuo, el hecho de que esté casado o que no lo esté y su fiabilidad como ciudadano” (Luzzatto, 1996-II: 252-253), dando pie a que la Constitución del año III (en 1795) establezca como condición estar casado o viudo (además de los cuarenta años) para el sufragio pasivo al Consejo de los Ancianos [nombre elocuente para una cámara legislativa].

⁶⁰ A esta hipótesis apuntan diversos autores ya citados, al constatar las exigencias cívicas en buena parte de las ciudades griegas desde los dieciocho a los treinta años, y en el servicio en las legiones romanas entre los diecisiete y los veintisiete, después. Más adelante, los aprendizajes gremiales y luego la expansión de la educación secundaria retrasarían también los enlaces (especialmente) para los varones, sin grandes cambios con la posterior entrada de las jóvenes en los procesos productivos y formativos.

⁶¹ El protagonismo masculino en la esfera pública ha condicionado que la edad de referencia más común sea la de los varones, y en los últimos siglos estos se han casado, salvo etapas excepcionales, más cerca de la treintena que de la veintena. Sí es cierto que, durante muchos siglos, apenas hay otros elementos que permitan diferenciar el paso de un estado de edad a otra entre las mujeres, que transitarían de la infancia a la adultez por el matrimonio, como único acontecimiento social. No obstante, la misma tradición romanística reconocía a las niñas y mujeres, con independencia del matrimonio, una capacidad distinta para hacer testamento, desde los doce años, y para testificar en juicios, a partir de los veinticinco años (Cfr. D. 22, 5-18 y 5-20).

⁶² Numerosas fuentes demuestran que estos enlaces institucionales se han producido, con mayor distancia en la Antigüedad (esposas cerca de la veintena y maridos cerca de la treintena), la brecha de edad entre la pareja habría tendido a reducirse en los periodos posteriores que estamos refiriendo de la historia de Occidente, más tarde de los veinte y antes de los treinta en una proporción significativa de los casos, y no en el inicio de la pubertad (véanse, por todos, Rawson, 2011: 300 y 492; Perrot, 1996-II: 119; Shaw, 1987: 42-44; y Hopkins, 1965: 325). Se produciría un cambio de tendencia a lo largo del XIX, pasando de una media de casi veintinueve

transición y funciones propias que podríamos considerar “proto-juveniles”. Con el paso del tiempo y la creciente postergación de la edad real del matrimonio (especialmente a partir del siglo XVII), la consolidación de un nuevo hogar se ha configurado culturalmente como final de la etapa juvenil (Schindler, 1996-I: 312)⁶³. De hecho, la normatividad matrimonial ha condicionado el empleo de los términos alusivos a la juventud, a veces en detrimento del significado etario (Pastoreau, 1996: 283).

En tercer lugar, parece poco discutible que gran parte del interés público por regular los esponsales deriva de las potenciales consecuencias patrimoniales de estos⁶⁴. Precisamente, en las alianzas económicas y políticas se han justificado no pocas omisiones de los mínimos etarios legales para concertar matrimonios de conveniencia⁶⁵. Pero lo más relevante (aquí) es cómo se han resuelto las tensiones que han empujado al poder público a ordenar el alcance del consentimiento de los distintos actores implicados⁶⁶. Este ha tratado de equilibrar, de una parte, las raíces afectivas del vínculo y la capacidad de consentir de los cónyuges, y de la otra parte, el alcance de las dependencias paterno-filiales y el poder de los ascendientes sobre una

años para los varones y veintiséis para las mujeres en 1821, a veinticinco o veinticuatro, respectivamente, alrededor 1901 (Perrot, *op. cit.*, p. 119).

⁶³ Cachinero Sánchez (1987) y Comas Arnau (2015) acreditan también para España, de forma solvente, que la edad media de matrimonio en España, entre 1887 y la actualidad, rara vez ha estado por debajo de los veinticinco años (para las mujeres) y casi siempre ha estado más cercana a la treintena (en especial, para los hombres). La principal bajada media de la edad de matrimonio (correlativa a la emancipación definitiva hasta hace unas décadas) se produce entre 1966 y 1975, y desde 1980 se recuperaron los niveles tradicionales previos a 1965. Desde entonces ha seguido creciendo de forma ininterrumpida (solo matizada, a finales de la década de 1990, con la llegada de un volumen importante de población inmigrante).

⁶⁴ Crouzet-Pavan (*op. cit.*, pp. 225-226) identifica en la obra de Boccaccio un mensaje ejemplificador de la vida descontrolada de quien adquiere el patrimonio familiar demasiado joven, sin madurez para gestionarlo conforme al juicio social de su época. Para una lectura contemporánea de la protección del menor consumidor en función de su inexperiencia patrimonial, basada en el derecho histórico romano, véase Duplá Marín y Bardají Gálvez (2007: 211-230).

⁶⁵ Véase, por todos, Shaw (1987: 44).

⁶⁶ La sombra de autoridad del *pater familias* romano fue larga durante siglos, pero recuperó fuerzas en los siglos XV y XVI, al albur de la Reforma protestante y la afirmación del Estado absoluto, llegando a hacer irrelevante la mayoría de edad legal de los hijos frente a las pretensiones de los linajes familiares. El Concilio de Trento conjuró las presiones para inhabilitar a los hijos de forma extensiva para contraer matrimonio sin permiso paterno, pero Enrique II de Francia dicta en 1566 normas que refuerzan la posición de los padres, y la misma postura cristaliza dos siglos después en Inglaterra, por ejemplo, con la *Marriage Act* de 1753, imponiendo el permiso familiar a los menores de veintiún años (nótese que no alteran la edad de casamiento, sino de consentimiento de los contrayentes). Cfr. Ago (1996-II: 367-408).

presunta inmadurez psíquica más allá de la aptitud física de la pubertad (contra los matrimonios secretos o las *mésalliances*⁶⁷).

a.2. El servicio militar como condicionante de transiciones jurídicas etarias

Al margen de la evidencia de la fisiología reproductiva, una distinción más sutil (pero más importante para las divisiones operadas en el derecho público) fue la aptitud de los sujetos para portar armas y ser físicamente capaces de participar en la defensa militar de la comunidad política⁶⁸. “La guerra tiene semblantes juveniles”, dirá Loriga (1996-II: 25). Este servicio es una de las primeras evidencias de una función en la que ha destacado utilitariamente cada generación de varones jóvenes para su respectiva comunidad (en Europa, hasta hace muy pocas décadas).

La primera influencia de esta función en la configuración de una edad juvenil emerge por la distinción entre aptitud suficiente e idoneidad para la actividad militar. La mera suficiencia podía conllevar el alistamiento desesperado de niños pequeños⁶⁹. La búsqueda de la idoneidad, por su parte, motivó la diferencia entre *iuniores* y *seniores*⁷⁰, retrasar los reclutamientos⁷¹, o crear reservistas, pero también justificaba

⁶⁷ La cuestión de los matrimonios secretos está referida a la celebración de esponsales a espaldas a los linajes e intereses familiares, que tan poéticamente expresa Shakespeare con *Romeo y Julieta*. La *mésalliance*, en concreto, es el término francés alusivo a los matrimonios socialmente considerados desafortunados para una de las partes, como alianza de baja calidad, que rebaja el estatus por producirse con una persona de “rango inferior”.

⁶⁸ Por ejemplo, la fuerza física, y la capacidad económica de costear unas armas u otras, determinó tanto la integración en las democracias griegas, primero, como en los comicios centuriados romanos, después (cfr. Fuenteseca, 1970: 29 y 43).

⁶⁹ La edad no es un impedimento absoluto para la actividad militar, pero la capacidad física natural sí lo es (Loriga, *op. cit.*, p. 31-32), y esta alcanza una plenitud de disposición fácil de intuir sin grandes estudios fisiológicos en la etapa etaria que hoy denominamos juventud. Como excepción, las necesidades de guerra justificaron a los comicios centuriados, en Roma, el reclutamiento antes de los diecisiete años (Fuenteseca, 1970: 71), y cinco mil niños utilizó Prusia contra Francia en 1870 (Loriga, *op. cit.*). Pero el problema de la edad en el ejército empieza a discutirse de forma sistemática en toda Europa a partir de la segunda mitad del siglo XVII (*id.*), y en España lo apreciaremos intensamente en las discusiones de las Cortes de Cádiz.

⁷⁰ A pesar de la connotación actual de índole jerárquica en el ámbito empresarial o de gestión, en las legiones romanas se utilizó esta categoría para diferenciar a los soldados mayores o menores de 45 años. La calificación de *iunior* a un sujeto de hasta 45 años ha motivado la consideración de que en Roma no habría una conciencia nítida de juventud, sino más bien una simple distinción entre adultos y ancianos. Quizá sea, más bien, reflejo de una estrategia deliberada de protección gerontocrática, a favor de la minoría demográfica mayor de tal edad. Las obligaciones militares en Grecia y Roma tendían a finalizar al cumplir los sesenta años.

los procesos capacitantes. Como resultado, podemos encontrar muchas barreras con reflejo jurídico entre los veinte y los treinta años, como acreditan fuentes clásicas⁷², la literatura caballeresca medieval⁷³, o la recuperación de los servicios militares obligatorios de los Estados modernos⁷⁴, y hasta la actualidad⁷⁵.

Un segundo factor incidental de la experiencia militar en la conformación de la participación política de ciudadanos jóvenes radica en los vínculos censales. La función militar está detrás de algunas de las instituciones más antiguas de participación con voto. Los censos unían la capacidad de portar armas y de costearlas con la influencia en la gobernanza (cfr. Martín Hernández, 2015: 74-88). Pero, antes y después de la relevancia económica para enrolarse (desde los hoplitas que costeaban su escudo hasta la reforma de las legiones de Mario), la edad militar ha seguido siendo la que ha

⁷¹ Véase Loriga (*op. cit.*, pp. 29-32). Menciona que los debates sobre la edad legal de reclutamiento militar son correlativos al retraso generalizado en toda Europa de la edad legal civil y procesal. Las razones para ello, señala, habrían sido las dificultades de los mandos al tratar de disciplinar a niños y adolescentes posiblemente aterrorizados, y la peculiar preocupación de la previa mortalidad infantil derivada de las enfermedades cuartelarias, que perjudicara *ex post* la defensa nacional (según el estadístico Alfred Legoyt, en publicaciones liberales de 1867).

⁷² Sobre la función y las edades de las efebías, véase a Platón en *Axíoco* (aunque sea una obra de autoría discutida, véase la ed. de Azcárate de 1872, vol. 11, p. 209), o lo señalado por Aristóteles, en su *Política* (ed. de 1988) o en la *Constitución de los atenienses* (ed. de 1984: 154-157). Otros estudios que aportan distintas fuentes para corroborar esta información son, entre otros, los de B. Rawson (2011: 527) o Struve (1985: 93, 132), a raíz de las legislaciones de Dracón, Solón, Clístenes o Pisístrato. También las anotaciones de J. Mendoza (en las Efesiacas de Jenofonte de Éfeso, ed. en 1979 por Gredos, p. 235), a propósito de las normas de Epícrates en el 335 a.C. para Atenas, o de Morrow (1960), entre muchas.

⁷³ A este respecto, resulta reveladora, por ejemplo, la referencia en el *Roman de la Rose* (hacia el 1230), de Guillaume de Lorris, donde califica como jóvenes a los caballeros de veinte años, a lo que Marchello-Nizia (1996-I: 177-185) añade que, en la mayoría de los casos en los que se puede precisar la edad de los caballeros en las obras literarias de los siglos XII y XIII, la palabra joven aparece referida a hombres de entre quince y treinta años, mezclando el término *enfant* con los menores de este arco, y *juene* a los de mayor edad del mismo. La exigencia de procesos de capacitación, apenas en los estertores de la Edad Media, se constata, por ejemplo, en el caso del Renacimiento veneciano, con la obligación de entrenar el uso de ballesta entre los quince y los treinta y cinco años, según Crouzet-Pavan (*op. cit.*, p. 253).

⁷⁴ Un caso paradigmático de la generalización de las experiencias de formación militar moderna es el surgimiento de los “quintos” en la Suecia de 1544. Su parlamento (*Riksdag*) fue el primero de un Estado Moderno en hacerlo, según Loriga (1996-II: 26), pero fue emulado por prácticamente todos los países europeos, al menos con instrucciones militares periódicas, en los siglos siguientes.

⁷⁵ La edad militar es un argumento poderoso, como es sabido, para que las autoridades estadounidenses se resistan a ratificar la Convención de los Derechos del Niño en la actualidad.

reglamentado cargas censales para el ejercicio de derechos políticos, de forma intermitente desde la Atenas de Pericles hasta el siglo XIX⁷⁶.

Finalmente, la vinculación simbólica entre juventud y ejército alcanzó su cénit con la romantización de la experiencia militar en el siglo XIX⁷⁷, e inicia una etapa de declive notable con la conciencia de desastre generacional de la Gran Guerra⁷⁸, dando sus últimos coletazos con los intentos de socialización juvenil totalizadora del fascismo y el nazismo antes de terminar la II Guerra Mundial, principalmente⁷⁹. No obstante, la militarización forzada fue siempre contestada⁸⁰, y en los últimos tiempos cobran fuerza, como sustitutivos de valor iniciático y punto de inflexión hacia la juventud adulta, amplias propuestas de servicio cívico (*Peace Corps*, Cuerpo Europeo de Solidaridad, etc.) que tendremos ocasión de abordar más adelante, por la vigencia de sus normas.

⁷⁶ Sobre estos precedentes en la Atenas clásica, véanse las obras mencionadas *ad supra* de Aristóteles, que dan cuenta de métodos primitivos de censos cívicos mediante registros públicos, descentralizados en *demos* o *fratrías*, desde Dracón para quienes pudieran proveerse del armamento de Hoplita y tuviera dieciocho años (*Constitución de Atenas*, ed. 1984: 60). Sobre los censos romanos, las asambleas centuriadas, y la transformación paulatina del sistema político por el traspaso de la carga al Tesoro público de los costes de armar las legiones a raíz de la reforma de Cayo Mario, véase, por ejemplo, Fuenteseca (1970: 60-66). No obstante, la recuperación contemporánea de estos sistemas se pueden apreciar en la Francia Revolucionaria, con la llamada Ley de Jourdan-Delbrel, de 5 de septiembre de 1798, que obligaba la inscripción para el reclutamiento a los varones a partir de los veinte años (Loriga, *op. cit.*).

⁷⁷ Ya antes, a finales del Antiguo Régimen, ciertas corrientes de jóvenes oficiales franceses habían destacado como precursores de reivindicaciones igualitarias en el seno del ejército, desatendidas (cfr. Muñoz Machado, 2015-I: 102), pero que constituyen hitos de vinculación simbólica entre juventud y nuevos valores.

⁷⁸ El impacto de las dos Guerras Mundiales en la configuración de la posición pública de la juventud en Europa es mencionado en multitud de fuentes historiográficas. Provocó un punto de inflexión en el romanticismo bélico-juvenil que se había acentuado de forma notable a partir del siglo XVII, como contexto de iniciación en la edad adulta (Loriga, *op. cit.*). Pero la Primera Guerra Mundial, en particular, desencadena una denuncia social y cultural del sacrificio inútil de vidas de jóvenes, como expresó Ezra Pound en 1920 (en su poema “Hugh Selwyn Mauberly”): “(...) *There died a myriad, / And of the best, among them, / For an old bitch gone in the teeth, / For a botched civilization (...)*” [“murieron por millares, / y aquellos mejores de entre ellos, / lo hicieron por una vieja perra desdentada, / por una civilización remendada –T. del A.–”]. No es exactamente el inicio de la visión crítica sobre la experiencia militar, porque la pintura de Géricault (por ejemplo, con el *Coracero herido que abandona la línea del frente* de 1814), representaba ya cien años antes un contrapunto a la exaltación heroica que hacían algunos de sus predecesores neoclásicos o de los colegas románticos.

⁷⁹ Nos detendremos sobre ello al abordar los antecedentes inmediatos de las normas constitucionales hoy vigentes sobre la política pública de juventud.

⁸⁰ Desde el conocido rechazo de Cicerón a una carrera militar, hasta las más recientes críticas del reclutamiento obligatorio contemporáneo, como acredita Loriga (pp. 35-37).

En definitiva, la experiencia militar ha contribuido a delinear los contornos de edades juveniles, especialmente como tránsito de la adolescencia a la juventud adulta.

a.3. La preocupación por los abusos laborales y las capacitaciones para una juventud productiva como detonante de normas de protección y promoción

Las intuiciones acerca de la capacidad física natural, y su relevancia para la defensa o la producción nacional, condicionaron replanteamientos políticos, primero, y jurídicos, después, sobre las edades laborales (por ejemplo, preocupaba que el trabajo infantil en pésimas condiciones arruinara la capacidad física de los potenciales soldados)⁸¹. En todo caso, la actividad laboral no puede ser considerada una evidencia de la falta de una etapa de transición entre la infancia y la vida adulta. Más bien pudo ser reflejo del final de una primera infancia, e inicio formal de la adolescencia, pero no de una adultez con plenos derechos: la historiografía ha acreditado diferentes derechos para quienes ya trabajaban, pero transitaban entre la pubertad y la treintena⁸².

Durante una buena parte de la historia, la familia ha sido una unidad de producción, en el campo, en contextos urbanos, y hasta en procesos de industrialización incipientes⁸³. Solo allí donde no fuera necesario contribuir al sustento familiar de forma inmediata,

⁸¹ Por ejemplo, durante todo el siglo XIX, la actividad laboral precedió a la inclusión en el ejército de forma recurrente. Solo el 10% de los reclutas franceses a finales del siglo XIX eran estudiantes, y en 1868 había casi cien mil personas de ocho a dieciséis años oficialmente trabajando. La ley escolar francesa de 1881 establecía la gratuidad de la enseñanza primaria, pero las familias con menos recursos siguieron enviando a sus hijos muy pequeños a actividades que contribuyeran a los ingresos familiares. El trabajo infantil y juvenil llegó a ser calificado de “plaga social”, por los estragos físicos que causaba en los jóvenes antes del reclutamiento militar (Loriga, *op. cit.*, p. 42 y 43).

⁸² En Reino Unido, por ejemplo, los jóvenes no tenían derecho al mismo salario por el mismo trabajo hasta cumplir una edad variable (según el sector) entre los dieciséis y los veinticuatro años, aunque lo hicieran desde los doce o antes. También hubo leyes que impedían el trabajo profesional autónomo hasta los treinta años, incluso a quienes hubieran terminado su formación y se les reconociera como maestros artesanos (Loriga, *op. cit.*, 41). En Francia, por ejemplo, la retribución a los menores de dieciséis años se entregaba a los padres hasta 1841, aunque en aquel año se adoptó una legislación protectora que limitaba su jornada a diez horas, y solo tenían regímenes equivalentes a los adultos a partir de los dieciocho años (Perrot, *op. cit.*, p. 115).

⁸³ No es raro encontrar evidencias del trabajo infantil en el campo en prácticamente cualquier etapa hasta el siglo XVIII, desde los siete u ocho años (Loriga, *op. cit.*, p. 41; Schindler, 1996-I: 311), como frecuentes eran las integraciones paterno-filiales en las producciones de las primeras fábricas, como ayudantes y aprendices de sus padres, especialmente en entornos de tamaño mediano (Perrot, *op. cit.*, p. 133).

podía invertirse en la educación prolongada de sus miembros y retrasar su implicación en la gestión de los intereses familiares⁸⁴. Pero allí donde el vínculo familiar con la actividad profesional se diluye (ya en los gremios del Antiguo Régimen, ya en las fábricas del siglo XIX), emergen etapas de reconocimiento limitado de las capacidades, a pesar de su implicación productiva⁸⁵.

La Revolución Industrial y sus efectos provocan la expansión de tres preocupaciones de especial intensidad sobre la implicación infanto-juvenil en las actividades laborales. Primero, el régimen de producción fabril causa estragos en la salud de grandes conjuntos de población, especialmente joven, y crea situaciones de particular vulnerabilidad (Loriga, 1996-I: 42). Segundo, los desplazamientos de población afectaron notablemente a niños y jóvenes, que quedaban frecuentemente desconectados de las riendas de control social familiar (*Id.*, p. 41). Y tercero, el mismo se expande un temor al supuesto “espíritu revoltoso” o revolucionario de la juventud (obrera, especialmente)⁸⁶.

Sobresalen tres resultados de aquellas preocupaciones. De una parte, se extendió en toda Europa la prohibición del trabajo infantil, consolidando la juridificación de un límite inferior del “no-joven”. De otra parte, se adoptaron normas de protección y promoción del concreto papel de los más jóvenes en la actividad productiva, regulando especialidades del joven trabajador, y en concreto del adolescente. Y, finalmente, se impulsó la dilatación de los estudios, retrasando la incorporación laboral hacia “el

⁸⁴ Ejemplo del alcance de estas diferencias es el caso documentado de la familia Borghese, en torno a 1705, que daría incluso la misma educación a sus hijos y a sus hijas, al menos hasta la pubertad. Una práctica más extendida, que acredita la inversión en la capacitación que podían permitirse las familias más acomodadas, fue el llamado *Grand Tour*. Eran viajes formativos y experienciales durante la adolescencia y la veintena, que podía incluir o no, según la duración, estudios reglados en universidades extranjeras. Cfr. Ago (*op. cit.*, p. 380-384).

⁸⁵ Galino (1962) menciona numerosos ejemplos de los ciclos de aprendizaje de los gremios, admitiendo aprendices alrededor de los doce años, y terminando cuatro o seis años más tarde, con frecuencia, pero a veces hasta ocho.

⁸⁶ Dice Perrot (*op. cit.*, p. 105) que “el siglo XIX le cobró miedo a su juventud, y en especial a su juventud obrera, y ese temor se debió a los rasgos de vagabundeo, de libertinaje y de espíritu revoltoso”. Otros autores matizarán que el peso revolucionario debe mucho a los estudiantes universitarios (como veremos en los capítulos siguientes). Pero Luzzatto (1996-II: 241-302) advierte “la ecuación jóvenes-rebeldes” en los movimientos revolucionarios desde 1800 hasta 1917 es una generalización equívoca, con no pocos movimientos juveniles contrarrevolucionarios.

centro” de la etapa juvenil, en vez de a su inicio⁸⁷. Souto Kustrín (2007) ilustra la evolución con un buen elenco de leyes adoptadas en los Estados europeos durante todo el siglo XIX y principios del XX.

a.4. La institucionalización de la educación para la socialización juvenil al servicio de los intereses públicos

Si la universalización de la educación primaria venía a prevenir una explotación laboral temprana (infantil) y los riesgos de salubridad *lato sensu*, la educación propiamente juvenil es la que hoy se inicia en la denominada educación secundaria. El antecedente de esta, como instrucción que va más allá de la mera alfabetización básica, es obvio que ha existido desde el nacimiento de la filosofía moral y, con ella, la búsqueda de la virtud tanto personal como para el bien común⁸⁸. Podemos encontrar obras reservadas a la educación de los futuros líderes, como los *speculum princeps* más antiguos, y otras semejantes de todas las épocas⁸⁹. La educación en tal sentido alcanzaba a los varones, de forma prácticamente exclusiva⁹⁰, y el sesgo económico era apreciable ya en tiempos remotos⁹¹.

⁸⁷ Como muestra en la historia reciente de estas medidas, con marcada impronta juvenil, sobresale la *National Youth Administration* impulsada, como agencia en el contexto del *New Deal*, por la presidencia de F. D. Roosevelt, centrada en atender servicios de inserción laboral y educativa a jóvenes de dieciséis a veinticinco años (véase la *Executive Order No. 7086*, de 26 de junio de 1935).

⁸⁸ Alrededor de los siglos VI a IV a. C., ya sea por influencia de Siddhartha Gautama, Confucio o Sócrates.

⁸⁹ Me refiero al género del “espejo de príncipes” (tomando el nombre de múltiples obras casi homónimas, como el *Speculum principis* de John Skelton, de 1501), como obras orientadas hacia la educación de los futuros gobernantes, reconocibles a lo largo de la historia occidental, pero que alcanzan una caracterización propia como subgénero en la Edad Media, desde los cuentos del Conde Lucanor hasta el *De Republica optime administranda Liber* de Petrarca. Es obvio que este género, en su sentido más *lato*, se remonta hasta *La República* de Platón, o la *Ciropedia* de Jenofonte, y se ha proyectado en la literatura diplomática renacentista, como *El Príncipe* de Maquiavelo, o el *Institutio principis Christiani* de Erasmo de Róterdam.

⁹⁰ Caron (1996-I: 221) señala que “todo el Antiguo Régimen y buena parte del siglo XIX han vivido basados en un postulado definido por Gerson ya en el siglo XV”, y es que cualquier “enseñanza para las mujeres ha de ser tenida por sospechosa”. El mismo autor refleja la oposición a este postulado de otros autores, como Condorcet y Diderot.

⁹¹ Dicen los personajes de los *Diálogos socráticos* antes referidos, que los hijos de los ricos son “los que primero comienzan a frecuentar la escuela y los últimos que la abandonan”.

Un importante defensor de la expansión de la educación hacia cohortes generacionales enteras fue Locke⁹², seguido de Kant, quien pone el acento de la educación juvenil en la política, la ética pública y la capacidad cívica⁹³. La educación así concebida permitiría facilitar un proyecto de vida ascendente, de una parte, y una capacidad de intervenir con éxito en la sociedad y en sus asuntos públicos no solo para la élite, por otra parte. Y así fue, con una lenta y desigual expansión en Europa, hasta el aceleramiento de su universalización a principios del siglo XX. La expansión fue fruto, en efecto, de reflexiones ilustradas⁹⁴, pero tensionadas de forma recurrente por un peculiar temor al “exceso de educación”⁹⁵.

Sea como fuere, desde las instituciones académicas medievales, la educación secundaria y universitaria se ha configurado como epicentro de la identidad juvenil, influyendo de forma considerable en su reconocimiento jurídico, como tendremos ocasión de constatar a lo largo de todo este estudio (véanse ahora, por todos, Souto Kustrín, 2007; y Riera Mercader, 1998).

⁹² En su obra *Pensamientos acerca de la educación* (1693), este autor señala las necesidades físicas y psíquicas distintas de niños, adolescentes y adultos, y sus reflexiones influyeron, probablemente, en la posterior aportación de Rousseau a través de su *Émile ou de l'éducation*, de 1762.

⁹³ En su obra *Pedagogía* (or. 1803) separando la instrucción primaria, centrada en el crecimiento físico del niño, sus bases intelectuales elementales y el naturalismo. Concibe la educación juvenil como garantía de un “futuro género humano más feliz” (cfr. Zarama Arias, 2018: 36). Sobre el valor del derecho fundamental a la educación en la tradición jurídica occidental más allá del contexto constitucional europeo, véase, por ejemplo, Alonso García (1983).

⁹⁴ En Francia, por ejemplo, La Chalotais formula en 1763 el *Essai d'éducation national, ou plan d'études pour la jeunesse*. Fue un precedente significativo del Informe Quintana de 1813, en España, sobre el que volveremos a referirnos al tratar el proceso constituyente de Cádiz.

⁹⁵ Diversos autores de renombre, a lo largo de los siglos, han advertido contra dos peligros particulares: primero, la existencia de materias y obras excesivamente complejas o corruptoras de “jóvenes”, como advierte Aristóteles, en su *Política*, al abogar por “prohibir a los jóvenes asistir a representaciones de piezas satíricas y comedias, hasta la edad de tomar asiento en las comidas comunes y beber vino puro”, ideas reiteradas por Agustín de Hipona (*Confesiones*, III, 2), luego concretadas para los individuos de menos de treinta en las comunidades judías (en el transcurso de la segunda controversia sobre Maimónides a comienzos del siglo XIV, según Horowitz, 1996: 123), o el mismo Tomás de Aquino cerrando el círculo, a propósito de la metafísica aristotélica (cfr. Lorenz, 2006: 244). En segundo término, se relaciona con el peligro que representa para la sociedad y el Estado que haya demasiada población formada sin posiciones suficientes acordes a su cualificación, que habría preocupado a estadista como Richelieu o Colbert, y a pensadores como Voltaire o Stendhal (cfr. Caron, 1996-II: 186-187).

a.5. Las técnicas institucionales para la integración cívica y los equilibrios generacionales en el desempeño del poder público

Bourdieu (2002: 164) afirma que en la división de la edad está la cuestión de la división del poder, donde las clasificaciones etarias persiguen imponer límites. La prevalencia de la autoridad de quienes ya están mientras otros crecen, frente al ímpetu de los hijos por ser actores presentes y no latentes, ha provocado las tensiones de control sobre los factores antedichos: el patrimonio familiar, la defensa armada comunitaria, el dominio de los medios de producción o la elección del itinerario formativo y vital. Cuando un poder público puede regular el acceso a las decisiones sobre estos elementos, el acceso a este mismo poder se puede convertir en objeto de interés generacional⁹⁶.

La singular importancia de la preservación del dominio paterno en Roma favoreció en muchas de sus etapas regímenes particularmente proclives a un poder gerontocrático⁹⁷, que ha resurgido de forma intermitente, en especial en etapas contrarrevolucionarias (cfr. Luzzato, 1996-II: 252). De ello derivan las muchas normas esforzadas en retrasar la edad de acceso a posiciones de poder (colegiadas o individuales). Como contrapunto, existen evidencias normativas históricas de fórmulas o técnicas de integración de los jóvenes en la vida pública, que van más allá del establecimiento de las diversas edades políticas mínimas. Señalo tres, por su interés para el resto del estudio.

En primer lugar, sobresalen unas pocas formas arcaicas que parecen ser auténticas magistraturas públicas de desempeño juvenil, entre las que pueden mencionarse los “prefectos” o “pretos de la juventud” de algunas ciudades latinas persistentes en

⁹⁶ Desde esta óptica, en fin, adquiere quizá una nueva luz el artículo 28 de la Declaración de los Derechos del Hombre del texto constitucional francés de 1793, cuando proclama que “una generación no puede someter a sus propias leyes a las generaciones futuras” (T. del A.).

⁹⁷ Por ejemplo, Cicerón, en los Libros II y IV de su obra de *La República* (ed. por Akal en 1989, reimp. 2020, cfr. pp. 104, 154) describe el sistema de cinco clases (míticamente atribuido a Servio Tulio) que favorecía de forma desproporcionada el peso de las clases de mayor edad, a pesar de ser demográficamente las menos numerosas de los comicios y asambleas centuriadas. A propósito de las fuentes romanas sobre la edad como criterio de capacidad política, véanse, por ejemplo, De León Lázaro (2013: 473-474), o Fernández de Buján (2005: 61-67), que se apoya, a su vez, en las obras de Bonfante (1926: 18 y ss.), Frezza (1947: 275 y ss.), Luzzatto (1948; 1963: 193 y ss.), De Francisci (1956: 663 y ss.), Iglesias (1965: 15) o Palmer (1970), entre otros.

época altoimperial, como figuras explícitas de contrapoder generacional en su contexto⁹⁸.

En segundo lugar, podemos encontrar escasas fórmulas de integración formal excepcional de jóvenes en los órganos de gobierno generalmente vedados, antecedentes de los sistemas de cuotas (como la *Balla d'Oro* del Gran Consejo de Venecia⁹⁹).

En tercer lugar, existen unas cuantas evidencias muy antiguas de formas organizativas sociales propiamente juveniles¹⁰⁰. Estas encuentran reflejos con distinto grado de influencia y relación con la esfera pública¹⁰¹. Son antecedentes quizá solo anecdóticos

⁹⁸ De acuerdo con Frascchetti (1996-I: 106-107), en diversas ciudades latinas hay constancia de magistraturas específicamente juveniles, de procedencia arcaica y que sobreviven hasta época del Principado. Así se acreditan cargos para jóvenes en ciudades del Lacio y de Etruria en época imperial, que podrían atestiguar “formas de agregaciones juveniles ignoradas en Roma” (por ejemplo, en Lanuvio, pero también en Nepi y en Sutri), como “prefectos de la juventud” o “pretoreos de la juventud”, como cargos reservados a ciertas edades excluyendo a los mayores (impensable en Roma).

⁹⁹ Se trató de un procedimiento de sorteo entre jóvenes de dieciocho años, pertenecientes a la aristocracia de la ciudad, de un asiento en el Gran Consejo, al que accederían a los veinte años (el resto de su “promoción” debía esperar a los veinticinco), y en una proporción de una quinta parte de los escaños totales. Véanse, por todos, Finlay (1978: 157-178), Trexler (1981: 391-393) o Chojnaki (1986: 791-810).

¹⁰⁰ Existen notables indicios de la expansión de organizaciones juveniles en las periferias de la Roma tardorrepública, conocidas como *collegia iuvenum* desde las etapas más tempranas de la romanización de Hispania, como el caso del *Collegium iuvenum* de *Oscá* (Huesca), auspiciado precisamente por Sertorio, como parte de su estrategia de romanización cultural de las élites de la zona. La literatura historiográfica sobre estas estructuras y su desarrollo histórico es bastante notable, y acredita la extensión de estas figuras pseudo-asociativas la obra de Gineset (1991) o, con mayor profundidad, Bancalari (1998, 2000), quienes se han retrotraído a estudios con más de un siglo de trayectoria, como demuestran los análisis de Demoulin (1897), Mohler (1937), Pugliesi (1938), Pleket (1969), Morel (1976) o Neraudeau (1976), entre muchos otros. Frascchetti (1996: 106) discute la influencia de Augusto en su expansión, y advierte de que existen estructuras de este tipo ya datadas en Campania en época republicana, antes que en la capital. Crouzet-Pavan (1996-II: 238-263) recoge referencias de estructuras quizá similares (de socialización juvenil), en ciudades italianas del siglo XIV, a veces perseguidas por las autoridades por sus actividades violentas, pero en otras decididamente apoyadas, incluso económicamente, por los gobiernos locales, para la organización de eventos públicos. En el siglo XV hay fuentes que se refieren a ellas como *societas iuvenum*, y parecen antecedentes de estructuras de naturaleza informal, ya en la Edad Moderna, como los *charivaris* y otras agrupaciones carnavalescas. Véase también Souto Kustrín (2004; 2007; 2018), o Gendi (1992: 509-528).

¹⁰¹ Frascchetti (1996: 75-115) refiere la identificación en Pompeya, por ejemplo, de “manifiestos” electorales de estas organizaciones apoyando a unos u otros candidatos a las magistraturas de la ciudad, en función del beneficio que pudiera reportar solidariamente para la propia juventud, y afirma que “el arraigo de estos organismos en la vida urbana del occidente romano en los primeros tres siglos del Imperio es un hecho seguro”, con la doble finalidad de introducir a los jóvenes en la política urbana, y ejercer un cierto control sobre una etapa de la vida considerada como proclive al peligro (p. 108). No guardan relación con el empleo simbólico de apelativos

del surgimiento de los movimientos activistas juveniles a finales del siglo XVIII, en el sentido reconocido por la historiografía contemporánea, estos sí clara y directamente implicados en la configuración de la participación cívica de los jóvenes a escala europea (cfr. González Calleja, 2009; 2011; o Souto Kustrín, 2018). Volveremos sobre estos últimos más adelante.

Al margen de estas especializaciones, las mayorías de edad política han tendido a diferenciar las capacidades de sufragio activo y pasivo, siendo habitualmente más generosas las primeras que las segundas. Las barreras activas más antiguas se situaban entre la pubertad y la veintena, y las pasivas alrededor de la treintena. Las activas, en concreto, fueron elevadas luego por influjo de la *aetas plena* romana de capacidad privada (veinticinco años), y de nuevo reducida en el último siglo y medio hasta converger con las antiguas barreras griegas y romanas¹⁰².

b. La utilidad jurídica actual del deslinde etario entre jóvenes y no-jóvenes

Este estudio se construye asumiendo la hipótesis de que hay una justificación objetiva y razonable para que existan reglas jurídicas que diferencien parcialmente la participación cívica de los individuos por ser jóvenes. No todas las justificaciones históricas son hoy válidas, pero sí hay elementos ya identificados en el pasado que siguen sirviendo para fundamentar la diferenciación etaria en el plano jurídico presente. Esta idea, a la luz de los antecedentes históricos y de las evidencias recientes

propagandísticos (por ejemplo, en la numismática, cfr. J. R. Cayón. 1985-IV) usados hacia el final de la República, luego más extendido en el entorno familiar desde Augusto con uso similar al de “césar-heredero” hasta épocas bajoimperiales, como *principes iuventatis*, *primores iuvenum* o similares.

¹⁰² A modo ilustrativo, la tradición aristotélica (ed. 1984) menciona los dieciocho años originales en las normas de Solón, luego elevado ocasionalmente a la finalización de la instrucción militar (dos años, luego a los veinte) para participar en la *Ekklesía*. Los treinta años es la barrera más frecuente para ejercer responsabilidades de gobierno (Consejo del Areópago, *Boulé*, *Apella* en Esparta, etc.) y jurisdicción (jueces, *dikasteria* y arbitrajes). Las elevaciones medievales por influjo justiniano se pueden apreciar en Las Partidas alfonsinas (VI, XIX-2), también en el derecho histórico navarro o catalán. Las reducciones se constatan con los procesos codificadores, que tienden a fijar paulatinamente los veintitrés o los veintiuno (cfr. Ravetllat Ballesté, 2015). Sobre el acceso a magistraturas y oficios públicos, por ejemplo desde la Edad Media castellana, véase Torres Aguilar (1995: 133-150).

aportadas por las ciencias no jurídicas, parece poder sintetizarse en tres factores principales.

Primero, la juventud es un acontecimiento de profunda repercusión individual. Balzac (a través de su *Comedia humana*) focaliza cómo los ciudadanos se ven influidos durante toda su vida por los acontecimientos más significativos de su etapa de juventud¹⁰³. Intuición semejante la han tenido otros pensadores a lo largo de la historia de Occidente (Rousseau habla de la adolescencia como “segundo nacimiento” en su *Emilio*, VI). Hoy existen evidencias empíricas que acreditan la influencia trascendental de esta etapa del desarrollo humano para todo el proyecto vital, y particularmente, el social, de cada sujeto¹⁰⁴. Emerge, así, un primer rasgo independiente del contexto histórico, que hace significativamente distintos a los sujetos mientras son jóvenes respecto del resto de cómo ha sido, hasta entonces, su propia vida, y cómo será después (y, en particular, de cómo son en ese momento respecto de los demás ciudadanos adultos).

En segundo término, a la intensidad bio-psicológica de las experiencias vitales individuales durante la juventud se superpone la eventual caracterización generacional que el preciso desarrollo histórico proyecta sobre cada cohorte mientras es joven¹⁰⁵. Por ello, puede emerger una solidaridad circunstancial que marque una identidad colectiva más o menos explícita (Platón hace decir a *Fedro* que “las personas de una misma edad gustan de estar juntas”), y siendo estos sujetos más o menos conscientes de su carácter generacional. Este aspecto es el que condiciona la parte menos estable de sus intereses colectivos, pero a veces los más visibles¹⁰⁶.

En tercer y último lugar, siguen existiendo pretensiones significantes sobre la juventud, por parte de la sociedad general (en ocasiones, plasmadas en normas jurídicas

¹⁰³ Cfr. Luzzato (1996-II: 266-267).

¹⁰⁴ Entre los ejemplos, véase la reciente literatura sobre el “efecto cicatriz”, empleado, especialmente, al abordar cómo la “precariedad en los primeros empleos puede tener un efecto negativo y persistente, asociado a una reducción general de las oportunidades en la vida a largo plazo” (Simón Cosano *et al.*, 2021: 75 y 99).

¹⁰⁵ Entre los términos empleados para describir este “efecto cohorte”, sobresalen la teoría de los “años impresionables” (véanse, por todos, Jennings, 1979; Tormos i Marín, 2013; y Simón Cosano *et al.*, 2021).

¹⁰⁶ Véanse, por ejemplo, Hessel (2010), Juventud sin Futuro (2011), Hessel y Vanderpooten (2011) o Politikon (2017).

positivas, de diversa índole). La sociedad contemporánea espera de las personas jóvenes una serie de conductas que son distintas del resto de la ciudadanía. Por un lado, no ha desaparecido la atribución de valores sociales tipificadores, de filosofía prescriptiva sobre la juventud (Zarama Arias, 2018). En ocasiones son meros prejuicios, que condicionan la modulación jurídica de la capacidad de los actores jóvenes (menores y mayores de la edad liminar general). Esto incluye la imposición de prescripciones prorrogativas de la moratoria, como ciudadanía “incompleta” o ciudadanos “del futuro” (negándoles su condición de tales en el presente). Pero, por otro lado, existen otras expectativas culturales mejor fundadas, o enteramente compatibles con su condición cívica vigente, y particulares de la edad: la finalización de la educación como actividad principal del individuo, la constitución de nuevos núcleos familiares con trascendencia jurídica, la primera inserción laboral, la emancipación residencial, o el primer ejercicio de los derechos civiles y políticos, entre otros acontecimientos vitales trascendentales, acontecen, por primera vez de forma prescriptiva (esto es, en el “deber ser” al que el derecho sirve) justamente cuando el ciudadano puede ser calificado como joven (cfr. Riera Mercader, 1998: 22-28).

Un tratamiento diferenciado para estos individuos parece coherente con los valores superiores o nucleares de las sociedades europeas contemporáneas (igualdad, libertad, etc.), en su vertiente de realización material y no meramente formal. Un tratamiento jurídico diferenciado permite reconocer la relevancia social de sus cualidades biológicas distintas (físicas y psíquicas), sus rasgos generacionales históricos más plausibles (o las excepciones notables), y las expectativas culturales propias y del resto de la sociedad¹⁰⁷. Esto es, reconocerles distintos porque lo son, lo sepan o no, y porque quienes no lo son les reconocen como tal¹⁰⁸. Apuntalaremos esta idea en el subepígrafe siguiente (I.3.B).

¹⁰⁷ Sobre filosofía enunciativa de la juventud, esto es, formulada en primera persona por pensadores jóvenes, véase la sugerencia de Zarama Arias (2018). A propósito de las expectativas culturales generacionales, para Feixa (2006: 5) también sobresale el valor de la contribución Walter Benjamin, reforzada en virtud de su edad, al escribir *Metaphysik der Jugend* (or. 1914).

¹⁰⁸ Sostenía Mendizábal Oses, antes de la Transición (1968: 121-138), que España necesitaba una sistematización del derecho correspondiente a la política de juventud, “con arreglo a un plan creador de orden jurídico” y “para su incorporación al quehacer comunitario de la sociedad”,

De todas las formas de reconocer su singularidad colectiva, solo es objeto de este estudio la movilización del sector público en la dirección precisa de ordenar (jurídicamente) las prescripciones de su mejor inclusión cívico-participativa. Como ello no puede obviar las evidencias descriptivas¹⁰⁹, y es necesario acotar el sujeto que protagoniza el objeto material de este estudio, es indispensable extraer elementos relevantes del significado del término, con expectativa definitoria.

C. El origen de los términos y la evolución de sus significados dentro y fuera del derecho

La delimitación de qué es un ciudadano joven, en términos jurídicos, depende de una compleja relación geométrica entre realidades, significados y significantes (Ogden y Richards, 1929), que es inestable en el tiempo y el espacio: semejante distancia conceptual media entre un efebo ateniense del siglo IV a. C. y una universitaria matriculada en una universidad de Tesalónica en 2021, de la que probablemente les separa de un joven samurái del Japón antiguo¹¹⁰, aun cuando compartan la edad biológica, entre otros muchos posibles rasgos.

El derecho usa palabras en virtud de su significado, y las relaciona con otras para convertirlas en significantes jurídicos, con prescripciones que transfieren conceptos del ser al deber ser¹¹¹. La dificultad que entraña la precisión y la exactitud del lenguaje es una de las probables causas de la creciente valorización de las ciencias del lenguaje por

reivindicando que la “política de la juventud” debía ser “una política eminentemente jurídica”, propugnando para ello “un derecho especial”.

¹⁰⁹ Ejercen una filosofía descriptiva moderna de la juventud (en el sentido descriptivo dado a la modernidad por Habermas), algunas obras de Foucault, de Agamben y de Bourdieu, según Zarama Arias (2018). Agamben (2007: 7) sugiere, en particular, la dicotomía generacional del empirismo experiencial del que se sienten imbuidas las personas de más edad frente a las jóvenes, despojadas de trayectoria, pero, quizá, por ello dotadas solo de los valores cartesianos. Sobre la experiencia usada como arma contra la juventud, véase Benjamin (1994: 93).

¹¹⁰ Ejemplo inspirado en la referencia de Levi y Schmitt (*op. cit.*, p. 10).

¹¹¹ Zarama Arias (2018) sugiere que la primera filosofía occidental alusiva a la juventud es la que instaaura el pensamiento prescriptivo sobre la juventud, como actores al servicio del interés general.

la doctrina jurídica¹¹². Todo el derecho, en tanto que puede ser concebido como ciencia dialéctica, depende del juego del triángulo semiótico entre signos, términos y objetos, que implican significantes, significados y realidades –de hecho o en potencia– (cfr. Ogden y Richards, *op. cit.*). Estimo que parte del problema no afrontado en las regulaciones jurídicas que toman en consideración la edad es una pobre atención a estos factores: se confunde en las fuentes históricas y en las percepciones sociales del significado cuál es el contenido preciso de categorías como infancia, juventud, adultez y vejez. ¿Cómo no va a traspasar esa confusión al ámbito jurídico?¹¹³

a. Una variedad de significantes y raíces etimológicas significativas

En una misma lengua suele ser fácil identificar varias palabras que comparten partes esenciales de su significado, aun cuando subrayen matices distintos. Y a lo largo del tiempo y de los cambios sociales han emergido formas diversas de referirse a realidades idénticas o muy parecidas. El triángulo semiótico que nos permite vincular un término y sus significantes en varios idiomas con una realidad de hecho o debida puede complicarse y dar lugar a formas más complejas si reconocemos ámbitos irregulares de polisemia, homonimia y sinonimia. El análisis iushistórico y de la formación de varias normas que se refleja en esta obra demuestra que quienes

¹¹² Piénsese en el valor que otorgan al lenguaje la labor de juristas recientes de reconocida influencia en Occidente, como R. Alexy o H. L. A. Hart, o de filósofos como J. Habermas o N. Chomsky. Sobre ello también han profundizado en obras particulares diversos autores, como Capella (1968), Hernández-Gil (1973: 11-52), Belloso Martín (1996: 91-142), García Marcos (2004: 59-86) o Aguirre Román (2008: 139-162).

¹¹³ Aunque cualquier lector es capaz de situar en su cabeza una imagen que se corresponda al signo lingüístico de la palabra “joven”, este mismo lector encontrará muy complicado alcanzar un acuerdo con otros sobre la posible distinción “joven” *versus* “no-joven” entre dos sujetos nacidos con pocas semanas de diferencia: lectores antiguos (de la escuela jurídica sabiniana) les pedirían que se levantasen la ropa a la altura de sus genitales. Otros más modernos preferirían pedirles un carné de identidad para ver la fecha de nacimiento. Pero también hubo quien se habría fijado en el libro de familia para constatar su estado civil (como he acreditado en citas anteriores), y habrá hoy, incluso, quien pretenda responder a través de pistas obtenidas de sus liquidaciones tributarias (y discernir, así, el grado de dependencia económica con sus ascendientes, como invitan las recientes normas españolas sobre el “ingreso mínimo vital”). Por antiguo que parezca el examen físico de los genitales para determinar la (mayoría de) edad, nótese que ha sido práctica consentida de forma reciente en España con personas migrantes, al menos hasta la entrada en vigor de la reciente Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, y tras catorce reprobaciones al país sobre esta práctica por parte del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (véase, por todos, su Dictamen de 15 de febrero de 2021).

adoptan reglas escritas alusivas a la juventud no siempre escogen términos conociendo los matices de su significado y las consecuencias que acarreará su empleo jurídico. Mientras parece sencillo establecer muy pocas diferencias por referirse a “los jóvenes” o a “la juventud”¹¹⁴, no puede decirse lo mismo de la elección de términos como “menores” o “adolescentes”, frente a los primeros.

La historia de las normas y la cultura circundante en que estas deben ser aplicadas está repleta de un léxico rico para referirse a distintos tramos o matices etarios. En la raíz latina común a las lenguas del sur de Europa se usaron, de forma a veces indistinta y otras matizadas, una serie de términos que han llegado hasta nuestros días en muchos idiomas europeos muy extendidos: “infantes-infancia”, “puerilidad” o “adolescencia”, “pubertad” o “impúberes”, “menores” o “jóvenes”. Quizá por sus orígenes más remotos sean varias de estas las que mejor reflejo tienen hoy en las normas jurídicas contemporáneas¹¹⁵. La mayor atención social, académica y jurídico-política prestada a la juventud en los últimos dos siglos ha hecho emerger terminologías nuevas para describir realidades también referidas a la juventud, como el inglés *teenager*¹¹⁶, la crítica a la “gerontocracia” (de presunto advenimiento francés decimonónico, a pesar de usar etimología de origen griego¹¹⁷), o la más reciente denuncia del “adultocentrismo”¹¹⁸.

¹¹⁴ A pesar de que existen abundantes páginas reivindicando las virtudes del uso de “jóvenes” o “juventudes” frente al homogeneizante “juventud” (por todos, véase Riera Mercader, 1988: 15), no parece que la preferencia de los poderes que dictan normas por una u otra fórmula acarree la identificación de sujetos esencialmente distintos.

¹¹⁵ En España, en particular (cfr. DLE-RAE), el peso de la cultura islámica de ocho siglos se aprecia en el uso medieval, y hoy más o menos arcaizante, de términos como mancebos (derivado del latín *mancīpus*, alusivo a la emancipación de los esclavos, y usado para referirse al significado actual de joven, por ejemplo, en el texto original de los Cuentos del Conde Lucanor y en algunas normas del castellano antiguo) o zagales (del árabe *zaǧāl*, usado tanto para “joven” como para “valiente” –en un claro ejercicio de metáfora de identidad de valor–, y que provienen del árabe clásico *zuǧlūl*, traducido frecuentemente como “muchacho”. Precisamente, de origen incierto parecen ser palabras hoy de registro informal, como “muchacho” (del castellano antiguo *mochacho* que conecta con “mocho”, quizá con la connotación de la acepción de sujeto inacabado) o “mozos” (quizá por extensión de la acepción ya menos usada de “soltero”), y de origen romaní parece ser también la coloquial “chavalería” (del caló *chavale*, vocativo plural de *chavó*).

¹¹⁶ Se ha constatado el uso puntual de la palabra “teen” como sustantivo del que tiene la edad de la década de los diez (ten) a los veinte (el *teen-aged*) en el inglés americano del siglo XIX, pero no se generaliza su uso como *teenager* hasta principios del siglo XX, para referirse a los adolescentes en el contexto familiar (Savage, 2018).

¹¹⁷ James Fazy escribió en París, en 1828, *De la gérontocratie, ou abus de la Sagesse des vieillards dans le gouvernement de la France*. Este autor se jacta de haber inventado el término antes de

El uso de unos y otros términos no es siempre significativo de una realidad muy diferente de la que se reconoce detrás de otros sustantivos alternativos (basta ver cualquier diccionario para comprobar lo difuso de las sinonimias parciales de los términos, y cómo alguno de estos puede usarse tanto para aludir a un joven como a un niño más pequeño). Además, las fuentes históricas permiten intuir que los intentos de articular significados etarios exactos, en cualquier época, han sido más bien poco consistentes, como veremos al detenernos en las técnicas de división etaria más empleadas con relevancia jurídica. Sin embargo, la etimología de algunos de los significantes más empleados sí denota cargas simbólicas que merecen ser consideradas en la interpretación jurídica, y que ayudarían a hacer normas más precisas. Por esto me detengo en ellos apenas tres párrafos.

El término principal que motiva la especialización de este estudio es el de “joven”, cuyo antecedente directo del latín es *iuvēnis*. La palabra en español “juventud”, como la inglesa *youth* o la francesa *jeunesse*, y en realidad una gran mayoría de lenguas europeas, parecen compartir una misma raíz. Según múltiples indicios, podemos encontrar una fórmula proto-indo-europea (expresada por los expertos como $h_2yuH\eta t_2h_2$), que podría significar, aproximadamente, “el que dispone de toda la vida”¹¹⁹. La raíz se hundiría, así, en la caracterización de la juventud como “crédito vital” que apunta Urcola (2003: 45), como “distancia del joven frente a la muerte” y “moratoria social” entre la infancia y la adultez. Sea como fuere, de aquella raíz habría surgido el tronco común del que provienen hoy, con un significado similar al de

aquella obra, aunque se habría extendido su uso a partir de un poema de Béranger de 1825, según anota Luzzato (1996-II: 264), y coincide en ello el Centro National [francés] de Recursos Textuales y Léxicos (disponible, a 1 de mayo de 2021, en: <https://www.cnrtl.fr/etymologie/g%C3%A9rontocratie>). Sobre una aplicación del término a regímenes previos a su formalización, véase la obra Finlay (1978), a propósito de la República veneciana como gerontocracia.

¹¹⁸ Utiliza este término el lingüista, historiador y filósofo Tzvetan Todorov, en su obra de 1955 titulada *La Vie commune: essai d'anthropologie générale*, pero ha sido ya empleado en diversas obras del Sistema de las Naciones Unidas para la defensa de los derechos de la infancia y de la juventud, como se constatará en las siguientes partes de este estudio. El término ha dado pie, también, a precisar la “adultocracia” con intenciones semejantes al surgimiento del previo sustantivo “gerontocracia”.

¹¹⁹ Según R. Derksen (2015: 209), el “joven” proto-indo-europeo expresado en $h_2yéwH_2$ sería fruto de la composición $h_2óyu$ (“largo tiempo” o “toda la vida” –*lifelong*–) más el llamado sufijo de Hoffman –*H_2*, usado para crear cualidades adjetivas, o sustantivos de autoridad o carga.

“juventud”, palabras en las lenguas de las familias balto-eslavas¹²⁰, en las de orígenes proto-indo-iranés¹²¹, en aquellas de las derivadas proto-itálicas (como el latín: *iuvēnis*, *iuventas*¹²²) e, incluso, en las proto-germánicas¹²³. En definitiva, la raíz de la “juventud” habría llegado más lejos que la megalomanía más exacerbada de Alejandro Magno.

El griego antiguo y moderno constituye una excepción etimológica (no baladí en este caso, dadas las fuentes escritas más remotas a las que podemos aludir). El principal término para referirse a la “juventud” en Grecia (/neótē:ta/, escrito νεότητα) se forma a partir de la noción de joven como “nuevo” (νέος¹²⁴). En todo caso, la traducción más común de los textos clásicos ha optado por las formas más fieles al sentido “biológico” y “generacional” del uso social de los términos¹²⁵. Así, los derivados hoy en español (joven, juvenil, juventudes, etc.) o en otros idiomas europeos (*young people*, *youngsters*, *youthful*, *jeuns*, *jeunesse*, *jugend*, *jeugd*, etc.), son la mejor traducción del término ya empleado en la Antigüedad helénica como “jóvenes” (/neótēs:/, escrito νεότης) para referirse a un conjunto de la población por razón de su edad, y en relación, además, a múltiples aspectos de la vida humana (entre ellos, en sus relaciones con las instituciones del poder público o comunitario, que daría lugar a la

¹²⁰ Como apunta D. Ringe (2006: 61-62), el proto-indo-europeo *h₂yuH₂téh₂* habría evolucionado al balto-eslavo *jau²nás* o *iou²nás* o al proto-eslavo *jûnъ*, que da origen, por ejemplo, al checo *junák*, o al ruso *юный* (pronunciado /júnyj/ o /júnyj/). Sin embargo, en estos dos últimos idiomas parece utilizarse con más frecuencia otra palabra (*mladý* o *молодой*, respectivamente) para referirse a la juventud, cuyo origen etimológico en el proto-indo-europeo, también común, sería “suave” o “débil” (cfr. Derksen, 2008: 232).

¹²¹ En principio, a través de la derivación proto-indo-iraní *H₂yúHā*, habría llegado al sánscrito *युवता* (pronunciado /yuvatā/), al hindi *युवा* (/yuva/) o *जवान* (/javān/), o al persa *جوان* (/jāwān/).

¹²² De acuerdo con De Vaan (2008), el proto-indo-europeo habría derivado en el proto-itálico *juwenis* (/’ju.we.nis/) para joven y *juwentā* para juventud (*iuvēnta*, en latín). Del latín *iūvenis* derivaría al merovingio *zuveis*, o al franco antiguo *juene* (luego derivado actual *jeune* francés, *djone* en valón, o *janne* en normando), y a los términos actuales en español (joven), en catalán u occitano (*jove*), en gallego (*xove*), en italiano (*giovani*), o en portugués (*jovem*), entre otros.

¹²³ De acuerdo con D. Ringe (*op. cit.*), el proto-germánico *juwundiz* o *jugunþiz* habría dado lugar a los actuales *jeugd* en neerlandés, *jugend* en alemán, *ינגל* en yiddish (pronunciado como /yugnt/), y al inglés *young* a través del inglés medio *zeozuþe*, *zuwethe*, *youþe*, remontado al inglés antiguo *geogub*. También sería el origen del sajón antiguo (*jugud*) y el frisón antiguo (*jogethe*), entre otros.

¹²⁴ Pronunciado /né.wos/, que conecta también con *news*, en inglés.

¹²⁵ En todo caso, Ringe (*op. cit.*) vincula también esta palabra con el sufijo *-tāt-, sugiriendo su posible relación con *-téh₂t-, de *h₂yuH₂téh₂*.

posición de los efebos –ἔφηβος–). De hecho, ya en la Roma de Augusto, Dionisio de Halicarnaso no tiene reparos en traducir la diosa *Iuventas* como *Neotes*¹²⁶.

Por último, no parece casualidad que varios términos con una etimología diversa hayan terminado por incorporar frecuentes connotaciones peyorativas¹²⁷. Así, por ejemplo, *adolescente* proviene del latín *adolescens*, que hace alusión al “crecimiento”¹²⁸, pero no han faltado quienes lo han querido relacionar con el verbo “adolecer”, en la acepción de tener algún defecto (caso paradigmático de etimología popular). Hoy, lo pueril denota más sentido despectivo que infantil, a pesar de referirse al final de esta etapa (del latín *puerilis*). Finalmente, algo similar sucede con “el menor” (del latín *minor*), que parece ser menos (que otros) y contrapuesto a la *aetas perfectas*¹²⁹, aunque solo esté por debajo de un rango prefijado de edad que presume una capacidad (plena o parcial).

b. La evolución de los significados

Más allá de las raíces etimológicas de los términos, el significado de estos también ha evolucionado a lo largo del tiempo. La juventud es un concepto de límites difusos porque las propias sensibilidades sociales que lo determinan varían en el tiempo y en el espacio (cuál es el momento óptimo de salida del hogar familiar, de asunción de responsabilidades laborales o públicas, etc.). Estas variaciones, además, no son siempre fáciles de precisar, porque se producen fuera de las normas jurídicas, no siempre permean en estas y no ha existido una abundante doctrina del derecho que se haya interesado por realizar una exégesis consistente de estos significados.

¹²⁶ Véase Frascchetti (1996-I: 87). Sin embargo, es posible que el término griego también fuera empleado ocasionalmente con la connotación más directa de “novato”, como sugiere García Valdés, en su traducción de la *Constitución de los atenienses* de Aristóteles (ed. 1984: 116). La misma autora, no obstante, considera esta connotación una excepción, y no duda en identificar *neanískoi*, por ejemplo, como una variante equivalente hoy a “jovenzuelos” (cfr. p. 141).

¹²⁷ Recordaremos a lo largo de la obra múltiples estudios sociológicos, criminológicos e historiográficos que acreditan la calificación de la juventud como problema. Por todos, véase la advertencia de Mendizábal Oses (1968: 125) hace medio siglo: la juventud “constituye el problema más agudo que tiene plantado la sociedad contemporánea”.

¹²⁸ Muchos de los términos empleados en las fuentes clásicas y modernas obedecen a las intuiciones biológicas elementales. El desarrollo del cuerpo y la madurez fisiológica visible marcan rangos culturalmente interiorizados.

¹²⁹ Los veintiún años, en la iconografía medieval, según Pastoreau (1996-II: 284).

La inestabilidad de los términos no supone, *per se*, la inexistencia de diferencias apreciadas significativamente por las sociedades que los emplean de forma variable. Puede que estas realidades hayan sido identificadas con otros términos, que el paso del tiempo y de un uso poco preciso los haya revuelto. Aquello que hoy califican como “juventud” la mayoría de Estados europeos (la vida entre catorce y treinta años, aproximadamente) puede haber cambiado de significante, y haber sido aludido como “adolescencia” en épocas pretéritas¹³⁰, o haberse referido solo a una actividad de estos¹³¹. Y esta última palabra (adolescencia) comprende hoy, en las normas occidentales más frecuentes, la etapa final de la infancia, mientras hay acepciones de infantes que han sido y son sujetos no precisamente niños (conformando las infanterías o los infantazgos, por ejemplo). También debe tenerse en consideración que la raíz de juventud, en fuentes clásicas, ha sido utilizada para significar una simple diferencia binaria entre varones ancianos y no ancianos, lo que incluiría en tal “juventud” a (nuestros hoy) niños, adolescentes, jóvenes y adultos (Souto Kustrín, 2004; 2007; 2018).

En definitiva, los significantes evolucionan y se transforman, pero ello no impide una cierta continuidad de significados que trascienden palabras e idiomas, aunque sea en contextos a veces reducidos. Da igual qué términos se hayan usado para referirse a ellos, pero la mayoría de comunidades políticas europeas han reconocido, desde la Antigüedad hasta hoy, tres arcos de ampliación de las potestades (y deberes) capacitantes: alrededor de la pubertad, en torno a la veintena y hacia la treintena¹³².

¹³⁰ Diversos autores han acreditado el empleo los términos latinos de la raíz de “adolescencia” referidos a los tramos etarios que hoy situamos más bien bajo el concepto de “jóvenes” (Balbo, 1997: 11-28; o Souto Kustrín, 2004; 2007; 2018, entre otros). Antoine Furetière, autor del *Dictionnaire Universel* de 1690, designaba como *adolescent* al “joven desde los catorce años hasta los veinte o veinticinco”. Aunque advierte que su uso sería más bien coloquial o jocoso, para dejar en evidencia a jóvenes varones sin experiencia, antes de las “campañas” [militares] a las que muchos países obligarían a sus ciudadanos antes de dedicarse al estudio (superior, se entiende, en virtud del rango etario aludido). P. Larousse conservaría la misma franja de edad para definir este término en su *Grand Dictionnaire Universel du XIX^e siècle* (cfr. Caron, 1996-II: 170).

¹³¹ Aprendizaje o educación como escolares, novicios, aprendices en gremios, escuderos o mozos, caballeros, etc.

¹³² Este último puede haber sido pospuesto hacia la cuarentena en contextos más o menos contrarrevolucionarios, reaccionarios o proclives por otras causas a los rasgos que hoy calificaríamos de gerontocráticos, como la rendición de Atenas tras la Guerra del Peloponeso y el Gobierno de los Cuatrocientos (como testimonia la *Constitución* aristotélica de Atenas), o en la Restauración borbónica en Francia (Luzzato, 1996-II: 252), cuyas trazas han perdurado hasta la

Dónde establecer con exactitud tales límites es algo que responde a diversas técnicas de división.

D. Las técnicas para la división precisa en grupos de edad

La juventud es una etapa de la vida, y eso parece fuera de discusión (a pesar de su uso ocasional como adjetivo no etario, ya apuntado). La tensión jurídica emerge, con frecuencia, cuando al sujeto así calificado le corresponden relaciones muy precisas (derechos subjetivos u obligaciones, por ejemplo), y resulta ineludible determinar en qué momento exacto es titular y en cuál no¹³³. Sin embargo, la palabra solo ha sido relacionada con una precisión semejante de forma circunstancial.

a. Una tríada razonable para expresar las prescripciones jurídicas sobre la juventud

En la actualidad, encontramos disposiciones generales que incorporan preceptos solo referidos a los términos etarios “juventud” y equivalentes sin precisar su significado en la misma norma¹³⁴. Otras, establecen rangos mínimos, por los cuales declaran que son jóvenes, a los efectos de tales prescripciones, al menos quienes tengan tal edad¹³⁵. Y,

actualidad en algunas reglas constitucionales, como, por ejemplo, el límite etario del *Bundespräsident* alemán.

¹³³ Sobre la evolución de los rangos de edad capacitantes en el derecho histórico español, véanse, por ejemplo, las contribuciones de Ravetllat Ballesté (2015), Torres Aguilar (1995), Cerro (1979), o Sancho Rebullida (1954; 1968).

¹³⁴ Esto parece ser así desde el origen del derecho escrito, como acreditan las menciones al estado de los *pubes* (púberes) en el propio Digesto, reminiscentes de reglas más antiguas de notable imprecisión, solo aclaradas por la extensión “puditicia” de la teoría proculeyana al final de la República, y que concibe el inicio de la *pubertas* (con independencia del desarrollo fisiológico) a los catorce años para los varones y a los doce para las niñas (Iglesias, 1965: 140), con las consiguientes consecuencias jurídicas—por ejemplo, establecer derechos particulares a los adoptados que alcanzan la “pubertad” (D[igesto]. 1, 7-33), o precisar la dación en adopción lícita para *infans* [niños infantes, habitualmente menores de siete años] (véase, por ejemplo, D. 1, 7-42)—. Pero es una técnica presente también en textos contemporáneos, como las previsiones constitucionales de protección de la infancia y la juventud frente a eventuales abusos de las libertades de prensa, expresión, etc. (cfr. art. 20.4 CE, y los precedentes en los que se fundamenta del derecho constitucional comparado, sobre los que nos detendremos al analizar el valor de este precepto).

¹³⁵ Se aprecia esta técnica, con claridad, en normas internacionales, como la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes (CIDJ) de 2005, y, en general, en el derecho

finalmente, hay normas que determinan de forma explícita o implícita un rango estricto de juventud¹³⁶. Estas tres formas de normar la posición de los jóvenes pueden (y quizá deben) ser complementarias de forma coherente, si se ajustan a una lógica que trato de sintetizar a continuación.

La juventud es un concepto de significado inacabado¹³⁷, que requiere ser precisado en las distintas normas jurídicas de forma tal que permitan restricciones y ampliaciones del concepto de forma excepcional (las excepciones a las reglas de edad se han producido siempre¹³⁸). El riesgo de los conceptos de contornos notoriamente difuminados es que suelen provocar inseguridad en quienes aspiran a un funcionamiento jurídico regido solo por previsiones (y potestades) absolutamente reglamentadas, como si fuera posible prescindir *a priori* de las zonas de incertidumbre en los conceptos indeterminados, o de márgenes de discrecionalidad (técnica o no) en la casuística de las realidades significadas.

La juventud y las demás palabras que comparten zonas de sinonimia con ella no son conceptos jurídicos indeterminados. No lo son porque su empleo no conduce a una única solución justa en cada caso (ni teórica ni práctica)¹³⁹. Es cierto que un sujeto no puede ser joven y no joven al mismo tiempo para una misma situación, pero admitimos que el mismo día puede ser reconocido como joven en un contexto y no en otro¹⁴⁰. La juventud es, por tanto, un concepto que requiere ser determinado normativamente antes de las aplicaciones precisas, pero no con una única definición

indicativo sobre juventud de las Naciones Unidas. Sobre sus razones y prescripciones volveremos a detenernos más adelante.

¹³⁶ Lo hacen, en España, los reglamentos ejecutivos estatales sobre asociacionismo juvenil desde 1977, como multitud de leyes sectoriales autonómicas en España, y leyes nacionales de juventud en numerosos Estados europeos.

¹³⁷ En esta misma idea incide Urcola (2003: 43), al recordar que la “juventud es un concepto que nunca logra una definición estable y acabada”, porque las “representaciones sociales (mitos) acerca de la juventud se construyen y reconstruyen continuamente”.

¹³⁸ La capacidad individual económica o de otra índole aristocrática parece haber facilitado el acceso anticipado de individuos concretos a órganos generales de gobierno en todas las etapas históricas. Son ejemplo de ello el acceso anticipado de Escipión Africano a la edilidad curul en el 212 a.C., así como hasta algunos casos de las Cortes de Cádiz que aludiré *ad infra*.

¹³⁹ A propósito de la controversia sobre este rasgo de los conceptos jurídicos indeterminados, véanse García de Enterría y Fernández (2020) e Igartua Salaverria (2000).

¹⁴⁰ Es evidente, y está comúnmente aceptado (incluso parece lógico) que un sujeto sea joven a unos efectos concretos y no obtenga las ventajas que le presumen a los jóvenes en otro contexto (museos nacionales con precios reducidos para jóvenes –de hasta veintiséis años–, frente a exenciones tributarias por alquiler de vivienda por parte de jóvenes –de hasta treinta años–).

absoluta pretendidamente válida para todas las posiciones jurídicas de los sujetos aludidos. En las formulaciones más generales, el simple concepto inducirá zonas de certeza negativa, de penumbra y de certeza positiva (de acuerdo con el uso de la comunidad jurídica en la que emerge el término¹⁴¹). Pero la penumbra o zona discutida debe poder dilucidarse en abstracto, es decir, prescindir de toda vaguedad antes del caso individual y por una determinación discrecional, y a diferencia de lo que solemos poder presumir con los conceptos jurídicos indeterminados¹⁴².

Parece acertado que haya normas que demarquen los términos. Sin embargo, para que las excepciones no superen a la regla general en esta forma racional de clarificar las penumbras *ex ante* (esto es, con normas de arcos), parece razonable que la precisión del rango sea correlativa a la concreción sectorial de las regulaciones, y que las circunstancias de estos sectores condicionen parte de la opción discrecional que supone elegir una u otra frontera de consideración juvenil (haciéndolas, además, más fáciles de reformar y ajustar a los cambios de menor enjundia).

Las fórmulas descritas, con una escala de normas más generales hacia otras más concretas para la determinación del concepto, no parece ser hoy, ni desde luego ha sido en el pasado, la técnica más empleada en las ordenaciones etarias. Parte de las incongruencias actuales obedecen a reminiscencias de técnicas de división que no han sido nunca racionales, o que hoy sabemos que carecen de base lógica o empírica. Por su supervivencia, debemos poder reconocerlas y contrastarlas con las justificaciones que hoy sí parecen deber orientar la elección de arcos por parte de los poderes públicos con potestades normativas.

¹⁴¹ A esto contribuyen hoy, de forma directa, los rangos mínimos sugeridos por las Naciones Unidas, de quince a veinticuatro años, o este mismo rango exigido por tratados internacionales vinculantes para algunos Estados, como les sucede a España y Portugal en virtud del artículo 1 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, de 2005.

¹⁴² Véase, a propósito de estos conceptos, Igartua Salaverria (1993: 263-280; 1996: 535-554; 2000: 145-162).

b. La mezcla de ritos, símbolos e intuiciones biológicas

Las divisiones históricas de la edad humana con fines jurídicos (o de filosofía moral, cuanto menos) han favorecido la seguridad jurídica, aun sin desterrar toda incertidumbre (Ravetllat Ballesté, 2015: 130). A veces se han creado afirmaciones pretenciosas de clasificación etaria que no resisten un análisis profundo. Pero una división milimétrica parece, siempre, un ejercicio de ficción, que acude a un elemento ajeno a la realidad de cada sujeto para trazar una separación. Por ello, con enfoque ampliado, estos limes resultan artificiales. En consecuencia, casi cualquier frontera etaria debería ser tomada *iuris tantum*, y no de forma absoluta.

Los intentos de precisión etaria en textos con valor indiciario del derecho occidental histórico parecen condicionados por tres técnicas principales, repletas de ejemplos.

El resultado de aquellos intentos es que conocemos, primero, reflexiones políticas (tanto inspiradoras como derivadas de las normas sociales y jurídicas) sobre intuiciones del desarrollo biológico, que el tiempo ha demostrado más sólidas de lo que podría parecer superficialmente. Volveremos sobre ellas después, por su vigencia.

Segundo, la historiografía ha acreditado una serie de rituales causantes o consecuentes del cambio de la condición etaria. Estos han tenido reflejo jurídico ocasional, o han servido de brújula a los juristas. La mayoría de los ritos comprenden a su vez aspectos religiosos, de estado civil y de posicionamiento público-social¹⁴³.

En tercer lugar, se han acumulado a lo largo de los siglos una serie de propuestas formales de división objetiva estricta de las edades de la vida humana, basados en

¹⁴³ Median siglos desde las Lupercales arcaicas a las *Iuvenalia* organizadas por Nerón a partir del 59 a. C., incluyendo la toma de la toga viril que daba pie al *tirocinium*. Los ritos cambiaron de forma a lo largo del tiempo, pero conservaron el uso de rangos etarios semejantes en contextos histórico-culturales muy diversos: en las comunidades judías extendidas por la Europa medieval parece acreditada la celebración generalizada del *bar-mitzvah* a los trece años desde el siglo XIV (Horowitz, 1996-I: 119-165); la misma edad menciona Don Juan Manuel en sus Cuentos del Conde Lucanor sobre el abandono de la educación tutelada de la nobleza cristiana, las referencias ya citadas sobre el ingreso como aprendices en los gremios, y en las festividades locales desde el Renacimiento a la Edad Moderna, así como en las confirmaciones de las primeras Iglesias reformadas (Shchindler, 1996-I: 311). Más recientemente, por ejemplo, Pierre Pierrard parece haber constatado a finales del siglo XIX la delimitación entre infancia y juventud/adolescencia con la primera comunión católica a los doce años, hasta en las zonas menos practicantes (Perrot, *op. cit.*, p. 113). Véase también, entre otros, Abrams (1970).

distintos parámetros simbólicos (no siempre explícitos)¹⁴⁴. Estas propuestas, desde antiguo, obedecen a arcos de simbología con distinta apoyatura o inspiración: las edades del hombre como estaciones del año (cuatro: primavera, verano, otoño e invierno), como múltiplos de ciertos números (siete –catorce, veintiuno, veintiocho, treinta y cinco–, nueve –dieciocho, veintisiete...–, diez –veinte, treinta, cuarenta...–, etc.).

c. Cuándo empieza y cuándo acaba hoy la juventud que importa en las normas jurídicas europeas

Se ha podido constatar que existen variopintos precedentes para interpretar cuándo empieza y cuándo acaba la juventud. En la actualidad, obviamente, parece que determinados acontecimientos vitales son irrelevantes para influir en el significado jurídico de los términos etarios¹⁴⁵. Por tanto, es lógico cuestionarse qué queda para la demarcación de la juventud en las normas, y cómo pueden precisarse de forma racional las relaciones jurídicas determinadas por la condición juvenil, aun sin eliminar un cierto margen de discrecionalidad a cada poder público en su respectiva esfera de competencia.

¹⁴⁴ De acuerdo con Balbo (1997) y Schindler (*op. cit.*), Varrón situaba la edad *puer* hasta los quince, la *adulescentia* hasta los treinta y la *iuventa* hasta los cuarenta y cinco años. Isidoro de Sevilla hablaba de *infantia* hasta los siete años, *pueritia* hasta los catorce, *adulescentia* hasta los veintiocho e *iuventus* hasta los cincuenta (rangos que toma, luego Tomás de Aquino, rebajando la “adolescencia” a los veinticinco). Censorino amplía la edad de los *adolescentes* hasta los treinta años, reduce los *iuvenes* a cuarenta y cinco, habla de *seniores* hasta los sesenta, y a partir de ahí de *senes*. Así, Balbo (p. 21) concluye que ya en tiempos de Séneca, aun con la incertidumbre de los términos y la posible sustitución de “juventud” por “adolescencia”, parece posible identificar una edad ampliamente reconocida para sujetos varones de entre catorce y treinta años, y que la vida pública tiene un tiempo preparatorio con capacidad parcial que abarca desde los quince a los veinticinco años.

¹⁴⁵ Algunos son resultantes de la edad más que determinantes del arco etario (la emancipación deseada, por ejemplo). Tampoco deberían ser determinantes en el derecho europeo contemporáneo los rangos rituales religiosos, u otros propios de un pensamiento simbólico sin fundamento empírico que acredite su racionalidad y coherencia con el interés general.

c.1. Los inicios marcados por la pubertad biológica y el acceso universal a la educación secundaria

Dos razones perviven y deben ser tenidas en cuenta por los juristas y, en particular, para la ordenación de reglas sobre la participación de los jóvenes en la sociedad y en el espacio público. La primera es el resultado de las evidencias de las ciencias biomédicas y del desarrollo humano¹⁴⁶, en cuanto afectan a la capacidad natural de los sujetos para interactuar como ciudadanos de forma cualitativamente distinta a una primera infancia. La segunda es fruto de los factores culturales circunstanciales que perviven en la transición de una educación primaria a una llamada secundaria, en parte como consecuencia de la primera razón¹⁴⁷. En ambos casos, hay elementos objetivos y razonables para sugerir una consideración jurídica etaria diferenciada a los individuos a partir de los doce años, con carácter general, y susceptible de ser luego gradada de forma más precisa, para distintos sectores de aplicación.

No es este el sitio para discutir las muchas capacidades (también participativas) que tienen los niños pequeños, y lo mucho que estos se transforman, en todos los sentidos, en apenas una década desde que nacen. Pero sí es pertinente destacar el amplio consenso científico sobre la magnitud de los cambios que se inician en el ser humano en torno a los doce años. Van más allá de los elementos fisiológicos más obvios y constatados por las sociedades pretéritas (pudiendo observar con facilidad los sistemas musculoesquelético y reproductivo, especialmente). Tales cambios interesan para ordenar otros aspectos de su vida en sociedad por el trascendental desarrollo en el sistema nervioso y en las consiguientes capacidades cognitivas¹⁴⁸. La pubertad, *lato*

¹⁴⁶ Especialmente a partir de 1930, ya que, hasta entonces, la aproximación al desarrollo fisiológico humano, si bien puede remontarse a Hipócrates, no ha procedido de forma acorde a la concepción contemporánea del método científico (Gabbard, 2000: 13).

¹⁴⁷ La importancia de la transición tiene especial validez y vigencia hoy, más que en los siglos precedentes, por el grado de universalización efectiva y obligatoriedad que se ha impuesto, normativamente, a parte de la educación secundaria, expandiendo los años totales de escolarización en toda Europa, pero sin prolongar la permanencia en la denominada educación primaria.

¹⁴⁸ A este respecto, véase la importante síntesis de Gabbard (2000). Subraya, en concreto, cómo el crecimiento se ralentiza al final de la primera infancia, precisamente entre los seis y los once años, aproximadamente, para desencadenar el aceleramiento de “dramatic changes” (p. 11) justo a partir de los doce años. No emerge solo la capacidad reproductiva y cambian aspectos físicos externamente perceptibles, como la voz o la estructura ósea y muscular (todos estos son calificados comúnmente como el período de cambios biológicos más relevantes del ser humano, p. 62), sino que también se inicia a esa edad “un periodo en el que se incrementa la capacidad de

sensu, desencadena la validez de la adolescencia como franja de doce a dieciocho años rotundamente aceptada por múltiples evidencias físicas y psíquicas.

El escalonamiento de las etapas educativas es una decisión antigua presumiblemente apoyada en las intuiciones sobre los cambios en los elementos fisiológicos antedichos, hoy mucho mejor constatados y precisados. La existencia actual de una educación secundaria obligatoria deliberadamente diferenciada de la primaria, en un contexto y con condiciones distintas (normativas, espaciales, culturales, etc.), es una realidad prácticamente generalizada en toda Europa. No todos los países europeos establecen los mismos años de inicio o duración, pero la mayoría convergen en fijar cambios muy importantes entre los diez y los trece años (siendo a los doce la edad más común)¹⁴⁹. La decisión de reservar marcos contextuales claramente diversos para las diferentes etapas es una decisión política, en sentido amplio. Pero tal decisión conlleva un cambio de paradigma para la socialización de los sujetos, y para la percepción social sobre su responsabilidad como cohorte generacional¹⁵⁰. En consecuencia, permite adoptar reglas que especialicen de forma objetiva y razonable el ejercicio de derechos y deberes entre aquellos sujetos, al menos en virtud de los rasgos homogeneizados que comparten por su escolarización común¹⁵¹.

pensamiento lógico y abstracto” (p. 11, T. del A.), permitiéndoles realizar las denominadas “operaciones lógicas formales”, que superan el pensamiento concreto de la etapa precedente (de siete a once años), y facilita afrontar la resolución de problemas de forma significativamente distinta, o valorar alternativas e hipótesis abstractas, etc. (p. 21). A determinar esta evolución, fundamental para reconocer capacidades jurídicas participativas, ha contribuido enormemente la aproximación de la teoría del desarrollo cognitivo de Piaget, desde la década de 1960 en adelante.

¹⁴⁹ Cfr. el informe “*The Structure of the European Education Systems 2020/2021 (Schematic Diagrams)*”, de la Comisión Europea/EACEA/Eurydice (ed. 2020, pág. 11).

¹⁵⁰ De hecho, el establecimiento más amplio de las normas juveniles (asociativas, por ejemplo) en el derecho español tuvo como referencia muy probable el inicio de la edad de escolarización secundaria a los catorce años en torno a la Transición, y esta anticipación de la legislación educativa a los doce años sirve de motivación explícita al legislador autonómico valenciano, por ejemplo, para anticipar la consideración de ciudadanos jóvenes en su Ley 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de juventud (véase el párrafo III del Preámbulo).

¹⁵¹ Como es obvio, este rango no podrá afectar a las reglas sobre inserción laboral juvenil, ni otros aspectos del derecho de la juventud (penal, tributario, etc.), en tanto en cuanto no se corresponde con las barreras etarias comúnmente aceptadas, y ya se han dado razones fundadas de la improcedencia de un único rango absoluto de inicio o de fin de la consideración juvenil.

c.2. La finalización basada en evidencias biológicas y los problemas de la inclusión debida frente a la inclusión real

De forma similar al inicio de la consideración juvenil, también son razones biológicas y culturales las que sobresalen a la hora de justificar hoy un final objetivo de la etapa humana de juventud, con carácter general. Es cierto que, en este caso, es aún más difícil precisar un año concreto, pero puede situarse con fundamento en torno a la treintena.

Alrededor de los treinta años parece constatarse, por las ciencias biomédicas, el punto de inflexión de las capacidades físicas y algunas de las cognitivas más relevantes¹⁵². Este cénit no implica el inicio de un deterioro inmediato a tal edad, pero sí parece bastante evidente la cesación del aumento de múltiples capacidades¹⁵³. Y si la mera adultez puede diferenciarse con algún parámetro lógico de la juventud adulta es porque los cambios que motivaron considerar su inicio toquen a su fin.

Desde un punto de vista cultural, hemos visto sobradas referencias de cómo las sociedades europeas han manejado la treintena como la última barrera recurrente para el reconocimiento de una plena adultez. En general, coinciden con el factor principal de la edad de emancipación definitiva que fue más frecuente para los varones (durante milenios, solo estos han sido actores políticos colectivos), y que hoy sigue siendo frecuente en el sur de Europa¹⁵⁴.

¹⁵² Recordemos que esta constatación ya era intuida por pensadores judíos medievales, apoyados en una larga tradición con Agustín de Hipona, Maimónides y Bernardino de Siena a la cabeza (Horowitz, *op. cit.*, p. 123).

¹⁵³ Gabbard (2000: 13) señala que el cénit de las capacidades de transformación motora y desarrollo fisiológico se produce, generalmente, entre los veinticinco y los treinta años (antes para las mujeres que para los hombres), y que, a partir de los treinta años, se inicia un lento declive de la mayoría de factores fisiológicos y neurológicos, a razón de cerca de un 1% anual, en lo que se denomina "ralentización psicomotriz". Otros autores (como Morais y Kolinsky, 1996: 83-90) sí han constatado que, a partir de los treinta años, disminuye la capacidad de aprendizaje de secuencias de operaciones complejas.

¹⁵⁴ En la Unión Europea, por ejemplo, la medida de edad de emancipación residencial se sitúa en torno a los veintiséis años (algo más de diecisiete en la excepcional Suecia, y casi a los treinta y dos en Croacia). Parece obvio que el desempleo juvenil retrasa hoy la edad de emancipación en los países donde es más tardía. Pero, más allá de la edad media, con algunos casos que la puedan desviar, resulta revelador que más del 80% de la población europea de dieciocho a veinticuatro años reside en el domicilio de sus ascendientes, o dependientes de estos (datos de Eurostat, cfr. *Estimated average age of young people leaving the parental household by sex*, con último acceso el 21 de abril de 2021).

Como es natural, las razones culturales históricas no vinculan de forma taxativa hoy un debate que pretenda reconsiderar este límite de los treinta años. Hoy podrían apreciarse otras razones objetivas en la realidad social que rebajen o amplíen este límite superior. Pero tal operación requiere afrontar dos preguntas cruciales. Primero, si la apología de los cambios proviene de una transformación socialmente deliberada sobre qué queremos que sea la juventud, o es una reacción (resignada o interesada) a una realidad descontrolada y rechazada por los sujetos afectados¹⁵⁵. En segundo lugar, cabe preguntarse si el cambio obedece a una nueva significación constatada del término, descriptiva (por académicos de las lenguas), o es una transformación basada en atribuir valores prescriptivos, y a quién benefician estos¹⁵⁶. Pero, además de optar entre unos criterios u otros (de descripción o prescripción), esta decisión exige también convenir si la finalización de la juventud es concebida como estabilización en la adultez (a ello parece haber obedecido un límite tan elevado históricamente), o la iniciación en esta (lo que daría pie, seguramente, a rebajarlo hoy de forma notable, por la plenitud de derechos conferidos y la finalización habitual de la educación reglada).

2. El valor de las teorías sociales de la participación juvenil como parte del marco conceptual para la investigación jurídica

Ya he señalado que la intervención de los ciudadanos en el ejercicio del poder es una cuestión reflexionada, de forma más o menos metódica, desde la más remota antigüedad. Wallace (2017: 249) atribuye el nacimiento de la ley escrita en la Grecia

¹⁵⁵ Por ejemplo, ampliar la consideración de qué es la juventud por la moratoria de la emancipación efectiva derivada de la precariedad económica, que afecta ya más allá de la treintena en varias zonas de Europa, o pretenderla hacer depender de las intuiciones derivadas de series históricas de corto alcance (tomando como referente de la emancipación debida las dos únicas décadas en doscientos años que esta se ha producido por debajo de los veinticinco años para toda la mayoría de la población).

¹⁵⁶ El debate social está repleto de defensores del aumento de la barrera etaria basada en la comparación con la esperanza de vida, que no es sino un valor ocurrente sin fundamento: los rangos de las edades no han cambiado en los siglos precedentes en función de la esperanza de vida (es decir, por comparación de las edades), ni se han construido en base a la media de esta, sino que se han afirmado en condiciones endógenas de los sujetos individualmente tomados. En realidad, suelen ser valores gerontocráticos los que han motivado los retrasos efectivos, imponiendo la ampliación de moratorias para la participación cívica, en base a tensiones políticas generacionales más o menos favorables a la integración cívica de “los últimos en llegar”.

arcaica a la protección de la ciudadanía frente a los abusos del poder. Por lo que el interés por la edad en el acceso al poder y el nacimiento del derecho escrito occidental parecen coetáneos¹⁵⁷. El sentido de esta última pieza del presente capítulo introductorio obedece al valor que algunas contribuciones académicas recientes, aun no siendo jurídicas, revisten para el propio objeto material de estudio¹⁵⁸.

Las teorías y las propuestas académicas de modelización y sistematización de las formas participativas contemporáneas tienden al infinito. Su número es completamente inmanejable, incluso si seleccionara solo aquellas que contienen elementos susceptibles de enriquecer el análisis jurídico de las reglas sobre participación juvenil en particular. Pero es indispensable prestar atención a algunas de ellas, ya que son estas, y no la doctrina jurídica, las que han puesto en pie los fundamentos de no pocas regulaciones, principios e institutos hoy contemplados en las normas aplicadas en el concreto ámbito de la participación cívica de los jóvenes¹⁵⁹.

A. La participación juvenil como relación cívica con los poderes públicos

La participación ciudadana ha sido afrontada, desde la doctrina administrativista tradicional en Europa, como resultado de la relación entre la ciudadanía y los poderes públicos, en sentido general, y con la Administración (participación administrativa), en sentido particular¹⁶⁰. Los resultados de las ciencias no jurídicas a propósito de la

¹⁵⁷ Me remito aquí a las fuentes históricas referidas en el epígrafe anterior, a propósito del derecho arcaico griego y romano, y su progresiva constatación escrita.

¹⁵⁸ Cfr. Schmidt-Aßman (2006: 129-131). Y ello a pesar de que, como el mismo autor señala (p. 144), las aportaciones de la sociología en el debate sobre la participación ciudadana, en particular, han encontrado mayores resistencias en la doctrina del derecho administrativo que otras partes de la sistemática general administrativista, algo que el autor atribuye como posible consecuencia del mayor calado partidista de estos debates, al menos en su país de origen (Alemania). Sin embargo, por el valor que estas contribuciones tienen para la elaboración de “conceptos-puente” con función heurística en el análisis jurídico (pp. 150-151), estimo indispensable hacer una síntesis de sus principales corrientes y aportaciones a los efectos de este estudio.

¹⁵⁹ En última instancia, estas evidencias deben servir como herramientas hermenéuticas de la racionalidad ética de las normas, como señala Díez Ripollés (2001: 507), parafraseando al “mundo de la vida” de Habermas.

¹⁶⁰ A este respecto, véanse las contribuciones fundamentales sobre participación política de Bobbio (1985: 58), quien atribuye a Weber la relación causal (parcial) entre “la expansión de la organización burocrática” del Estado contemporáneo con la “progresiva ampliación de la participación política” en el sentido de libertad positiva. Esto justificó un tratamiento más preciso de la participación administrativa, ya de forma histórica (por ejemplo) por Geny (1930) Chevalier

sistematización de la participación cívica general, o concretamente juvenil, son congruentes con este planteamiento, en el que la participación es un acontecimiento relacional, fruto de una mezcla dinámica y compleja de posiciones activas y pasivas entre ciudadanía y poder¹⁶¹.

La filosofía jurídica del poder público democrático no es ajena a la especialización de formas participativas cívicas por la convergencia colectiva en intereses no económicos, como sugirió Bobbio que actuarían los propios movimientos juveniles¹⁶². Estas relaciones (participativas) contribuyen a realizar el principio democrático mediante la desconcentración subjetiva del poder, en la medida en que los primeros toman parte en los procesos de adopción de decisiones junto a (no en vez de) los actores políticos y administrativos clásicos¹⁶³.

El entendimiento de esta participación cívica como una relación de acceso al poder público ha sido formulada, tanto en términos generales como específicos sobre juventud, de forma especialmente consistente y sostenida, fuera de la esfera doctrinal jurídica¹⁶⁴. Las contribuciones de este campo ayudan a identificar, de un lado, a los protagonistas principales de las relaciones jurídicas participativas y los problemas para

(1976) o Chitti (1977). Véase la incorporación y el desarrollo de estas ideas, para el ordenamiento español, en Muñoz Machado (1977: 519-536; 2015: 61-64), Sánchez Morón (1980; 2020: 471-475), García de Enterría Martínez-Carande (1979: 11-23), García de Enterría y Fernández (2020-II: 105-116), Vera Jurado (en Rebollo Puig y Vera Jurado, 2019: 225-228) o Gamero Casado y Fernández Ramos (2020: 115-118), entre otros muchos.

¹⁶¹ Muñoz Machado (2015-II: 66-68) apoya una valiosa síntesis sobre la relación primaria representativa (en el contexto revolucionario francés) entre poderes públicos y ciudadanía en las obras clásicas de Rousseau, Siéyès, Carré de Malberg o Constant, entre otros.

¹⁶² Bobbio (1986: 56-57) apuntó, aunque de manera meramente ejemplificativa, la potencial utilidad de una especialización juvenil de las formas participativas, por la unión colectiva en torno a intereses no solo económicos (como sería el caso de las organizaciones sindicales y patronales que justifican el “diálogo social”), en consonancia con la libertad de asociación y de expresión. Ello no obsta, para este autor y para el común de la doctrina, a que tales formas participativas reconocidas por los poderes públicos estén siempre subordinadas al principio democrático representativo estricto, a la hora de producir decisiones colectivas obligatorias, subrayando así la noción complementaria, no sustitutiva, de la democracia participativa con respecto de la representativa y directa (aspecto en el que profundizaré al tratar la doctrina y jurisprudencia constitucional a propósito del valor de la participación política estricta de los jóvenes ex artículo 23.1 CE).

¹⁶³ Cfr. la voz *youth participation* en el *Glossary on Youth*, fruto del compendio conceptual resultante de un cierto consenso doctrinal básico paneuropeo, puesto de relieve por la Alianza de Juventud entre la Unión Europea y el Consejo de Europa.

¹⁶⁴ Por todos, véanse las importantes contribuciones de S. Arnstein (1969), actualizadas a propósito de la participación juvenil, por ejemplo, por Abad (2002), Shier *et al.* (2014), y perfiladas como fruto de un amplio consenso académico por instituciones de convergencia doctrinal internacional (IAPP, 2018).

diferenciarlos de otros posibles sujetos secundarios. De otra parte, la relación participativa trasciende la bilateralidad entre los principales, de forma inevitable, por lo que las teorías no jurídicas ayudan a considerar el papel reservado a estos otros actores situados en los contornos de la relación principal.

a. Los sujetos principales

El primer sujeto que caracteriza la diferenciación de la participación juvenil de otras relaciones participativas es el conjunto de la ciudadanía reconocida como joven. El segundo es el conjunto de poderes públicos al que se dirige la participación del primero. De la relación entre ambos emergen tres circunstancias que merecen ser enunciadas.

En primer lugar, la legitimación de cauces para la participación juvenil diferenciada es una inagotable fuente de conflictos jurídicos y políticos –véase, por ejemplo, Flessenkemper (2003)–. Estos conflictos han suscitado estudios que indagan las fortalezas y debilidades de formas colectivas, individuales o híbridas para encauzar la concreta participación juvenil –véase, por ejemplo, Rocha (1997) o Fung (2006)¹⁶⁵–.

En segundo lugar, la participación juvenil concebida como la relación descrita se dirige hacia todos los actores públicos que adoptan decisiones que interesan a los primeros. Son destinatarios públicos de la participación juvenil tanto las instituciones de representación política como las Administraciones, en todos los niveles y sectores. Por tanto, la amplitud de los sujetos públicos principales es determinante para comprender la participación juvenil como concepto perpendicular, que rebasa (aunque abarca parcialmente) a la participación política estricta, a la participación administrativa y a la participación cívica o social en sentido amplio. Así lo han tratado las ciencias no jurídicas de forma consistente¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Estas investigaciones parecen confirmar algunas de las previas intuiciones que habían dado origen a la regulación clásica de los principales cauces participativos juveniles en Europa (los consejos de la juventud), y el carácter arquetípico de los conflictos de rendición de cuentas que les son propios a estos y a otros modelos de legitimación de la participación cívica juvenil (Shier *et al.*, 2014).

¹⁶⁶ Esta proyección, desde un punto de vista no administrativista, ha sido objeto de numerosas contribuciones doctrinales especializadas, desde las primeras adaptaciones de R. Hart (1992; 1997) hasta las recientes revisiones instigadas por el Consejo de Europa (por ejemplo, Galstyan,

En tercer lugar, la participación juvenil no es una relación binaria (ni de hecho ni de derecho). Una misma relación admite matices en la intervención en el poder en función de multitud de factores. Ello da lugar a diversas escalas de medición. La más influyente de todas fue la formulación de la escala de la participación de Arnstein (1969)¹⁶⁷. En todo caso, este formato de gradación de la capacidad de influencia del actor cívico en el actor público ha sido secundado de forma más o menos explícita en multitud de sistemas académicos generales¹⁶⁸, adaptados a diversas realidades sectoriales¹⁶⁹, o explícitamente etarios infanto-juveniles¹⁷⁰.

2019), pasando por la importante sistematización de Crowley y Moxon (2018). En todo caso, no deben obviarse otras importantísimas contribuciones académicas especializadas en el análisis reciente de la participación juvenil, que inspiran los valores recogidos frecuentemente, de forma más o menos explícita, por diversos poderes públicos, en especial (pero no exclusivamente) en Europa. Véanse, por todos, Shier *et al.* (2014), Davies *et al.* (2011), Davies (2009), Wong *et al.* (2010), Driskell y Kudva (2009), Lundy (2007), Francis y Lorenzo (2002), Driskell (2002), Jans y de Backer (2002), Lardner (2001), Shier (2001), Treseder (1997) o Hodgson (1995).

¹⁶⁷ De hecho, ha sido tomada como referente por la literatura académica más allá de lo que la propia autora pretendía al formularla (cfr. Connor, 1988: 250). Sea como fuere, la “escalera de la participación” de esta autora está admitida como una de las teorías sobre la participación ciudadana más influyentes de las últimas décadas. Se trata de una representación gráfica de ocho niveles (o escalones) que reflejan grados de control o poder ciudadano. Los ocho niveles fueron diferenciados por Arnstein, a su vez, en tres grados distintos, desde la “no participación” (escalones 1 y 2) hasta el grado de “poder cívico” (escalones 6, 7 y 8) del sujeto cuya participación se esté dirimiendo en la clasificación, intermediado por una zona llamada tokenismo, sobre la que volveré más adelante (para los escalones 3, 4 y 5). Estos tres grados se componen de los siguientes ocho niveles: participación manipulada (1), concebida como engaño del poder, y participación terapéutica (2), esto es, utilizada como herramienta de desahogo de la población no participante, pero estimando que la no-participación en el poder es problema de ese colectivo. El tokenismo lo integraría la participación informada (3), la participación meramente consultiva (4), y la participación apaciguadora (5). Esta última alude a los mecanismos en los que existe un grado de aceptación de las iniciativas del colectivo participante solo suficiente para dar la impresión de que existe receptividad. El último grado, de “poder ciudadano” o cívico, lo componen la participación colaborativa (6), que podría asimilarse a la codecisión, junto a la participación de delegación de parcelas del poder (7), y el auténtico control ciudadano (8), en el que no existe tutelaje externo del centro de poder sobre el espacio autogestionado por el colectivo participante. Este planteamiento ha sido superado en las décadas siguientes, pero supuso un punto de inflexión en la forma de aproximarse académicamente a la participación ciudadana más allá de los derechos fundamentales de participación política estricta. En definitiva, Arnstein desarrolla una aportación de notabilísima utilidad para el análisis jurídico, por la facilidad con la que evidenció la existencia de fórmulas falsas o impropias de participación, ocultas tras el uso de términos y conceptos que, *a priori*, suelen relacionarse con auténticas prácticas participativas (de hecho, así califica a las formas participativas meramente consultivas o informativas, por ejemplo).

¹⁶⁸ Véanse, por todos, Wilcox (1994), Pretty (1995), White (1996), Rocha (1997), Wilson (2004), Smith (2005), Fung (2006), Mayfield (2006), Gaventa (2006), Warburton *et al.* (2007) y Heierbacher *et al.* (2014).

¹⁶⁹ Véanse, por ejemplo, Connor (1988: 249-257), Wiedemann y Femer (1993), Fletcher (2003; 2017), Silverman (2005), Karrer (2006), Prieto Martín (2010; 2014), Ahmed *et al.* (2017), y Gilbert (2020).

b. Los actores secundarios

Los procesos participativos son una realidad condicionada por una pluralidad de sujetos con intereses legítimos, individuales o colectivos, que va mucho más allá de la relación directa de los principales participantes activos (jóvenes, en el caso de este estudio) frente a los poderes públicos reactivos. Los estudios sociales han demostrado la influencia de otros grandes conjuntos de actores secundarios que las normas jurídicas suelen reconocer de forma implícita¹⁷¹.

Por una parte, siempre existirán sujetos ajenos a los protagonistas principales de una relación participativa juvenil, desempeñando un papel incidental reconocido por la academia. Primero, de la sociedad no joven pueden emerger otros actores ciudadanos con posiciones jurídicas convergentes o divergentes, en virtud de sus propios intereses legítimos en los ámbitos materiales abordados en la relación participativa, al ser la participación juvenil una simple especialización etaria y no objetiva¹⁷². En segundo término, también pueden aparecer sujetos públicos secundarios, bien por la concurrencia multinivel, o por la transversalidad sectorial¹⁷³. Estos supuestos convierten la participación juvenil, con frecuencia, en un fenómeno relacional multilateral.

Por otra parte, la naturaleza de la legitimación colectiva ciudadana y la composición compleja del sector público remiten a una inevitable heterogeneidad interna de los dos sujetos principales. Así, podemos distinguir: a) multitud de agentes distintos que condicionan la interiorización y el ejercicio de los principios democráticos y participativos en el seno de las organizaciones de la sociedad civil llamadas a catalizar

¹⁷⁰ Cfr. Hart (1992), Hodgson (1995), Treseder (1997), Shier (2001), Lardner (2001), Jans y de Backer (2002), Driskell (2002), Francis y Lorenzo (2002), Lundy (2007), Driskell y Kudva (2009), Davies (2009), Davies *et al.* (2011), Wong *et al.* (2010), Shier *et al.* (2014) y Galstyan (2019).

¹⁷¹ Esto significa que aquello que hagan los actores que no son ni jóvenes ni decisores políticos o administrativos, pero que tratan con los primeros en las decisiones que discuten con la Administración, crea un contorno de indispensable consideración para preservar la racionalidad de las reglas de participación juvenil. Ejemplo de la previsión normativa son las muchísimas disposiciones que habilitan a los consejos de la juventud de toda Europa a desarrollar actividades propias dirigidas a otros actores que no son los destinatarios principales públicos, sino la propia sociedad general (por ejemplo), por la incidencia que esta puede tener, en última instancia, en la configuración de la voluntad de la representación política estricta.

¹⁷² Cfr. Wilcox (1994), Smith (2005), State Service New Zeland (2007), Driskell y Kudva (2009) y NCVO (2009).

¹⁷³ Véanse, por todos, UNICEF (2001), Gaventa (2006) y NCVO (2009).

una buena parte de la participación cívica¹⁷⁴; y b) diversos grados de especialización funcional y protagonismos burocráticos, la profesionalización personal del sector de la juventud (*youth work*), o el alcance interdepartamental de unos y otros agentes principales¹⁷⁵. Esta realidad compleja justifica tener en consideración (también jurídicamente) las tensiones en la formación interna de la voluntad de los principales sujetos de la participación juvenil.

B. La adaptación y la especialización de las reglas que ordenan la relación participativa

La tipología más común dada por la literatura administrativista a la participación ciudadana ha estado basada en la forma de participar con respecto al sujeto público. Así, una amplia mayoría de autores han diferenciado el ejercicio de libertades fundamentales o participación política estricta de la participación administrativa. Luego, dentro de esta última, han distinguido la “participación orgánica” (a través de órganos insertos en la estructura administrativa) de la denominada participación funcional o procedimental (articulada mediante procedimientos en los que los ciudadanos ejercen posiciones activas de participación sin integrarse en la Administración)¹⁷⁶.

La participación juvenil opera como especialización subjetiva, por razón de la edad de los ciudadanos, y no es incompatible con ninguna de las categorías generales de participación cívica (iusfundamentales, orgánicas, funcionales o de otro tipo). La adaptación etaria juvenil no ha suscitado un interés patente para el común de la

¹⁷⁴ Esto incluye, naturalmente, la rendición de cuentas interna que puede justificar la representatividad reconocida por los poderes públicos. Véanse Fletcher (2017) y NCVO (2009), entre otros muchos. La evidencia de la trascendencia jurídica de estos elementos ha sido reconocida por los poderes públicos y agentes determinantes en la configuración de los valores y principios participativos de la juventud en Europa y España. Como muestra, la legislación orgánica del derecho de asociación en España exige la estructura interna democrática a la mayor parte de los tipos asociativos que pueden integrar a jóvenes para su participación social, pero no alcanza a todos los extremos de la sociedad civil (están exentas de determinadas pautas de democracia interna, por ejemplo, las organizaciones religiosas y las estructuras fundacionales, no asociativas).

¹⁷⁵ Cfr. Wilcox (1994), UNICEF (2001), Fung (2006) y Driskell y Kuvda (2009).

¹⁷⁶ Tal distinción fue incorporada en la doctrina administrativa española, de forma distinguida, por Muñoz Machado (1977), García de Enterría (1979) y Sánchez Morón (1980). Este último, especialmente, lo hizo apoyado en la literatura europea de la década de 1970.

doctrina iuspublicista que sí ha prestado atención a la participación ciudadana, en general, aunque existan normas que operen en tal sentido. Sin embargo, las ciencias sociales han concretado el significado y alcance de la especialización subjetiva juvenil (su idoneidad técnica, sus límites, carencias y fortalezas) de una forma que solo aparece expresamente acogida, después, por una pequeña parte de las normas jurídicas.

Además de profundizar en el factor subjetivo, las mismas teorías han subrayado un papel destacado de muchos otros elementos (objetivos) que inciden en el desarrollo de las relaciones participativas entre ciudadanos jóvenes y poderes públicos¹⁷⁷. Ambos conjuntos de factores (subjetivos y objetivos) determinan las formas de adaptación y especialización (con plasmación jurídica, en última instancia).

Los factores que justifican (razonablemente) las adaptaciones de la participación juvenil pueden ser precisados hasta un grado que los hace innumerables. No obstante, en las siguientes páginas serán reducidos a una serie limitada de conjuntos principales, destacados por su particular relevancia para el posterior análisis jurídico.

a. La diversidad de factores condicionantes

En primer término, la literatura académica ha acreditado que la participación (juvenil o general) puede revestirse con una variedad modal casi infinita, que por su relación con las normas, en sentido *lato*, pueden ser formas participativas juridificadas, no contempladas por el derecho¹⁷⁸, deliberadamente ocultas o incluso expresamente prohibidas por el ordenamiento jurídico¹⁷⁹. Estas últimas interesan al derecho público

¹⁷⁷ Es significativo que sean análisis no jurídicos (por ejemplo, Driskell y Kudva, 2009) los que han puesto en valor, de hecho, la propia dimensión normativa de la especialización participativa juvenil, y su superposición a dimensiones estructurales (orgánicas) y operativas (funcionales o procedimentales), junto a las físicas y actitudinales (subjetivas).

¹⁷⁸ Recordemos los limes de la noción de “actividad administrativa informal” aludida por Barnes (2006: 319).

¹⁷⁹ La literatura es rica en matices a la hora de categorizar y representar clasificaciones de las formas participativas, juveniles o de otra índole. En el concreto ámbito de la participación juvenil, son relevantes para plasmar la multiplicidad de formas participativas las contribuciones de Gaventa (2006) y Davies (2009). Sobre la específica distinción entre formas de participación lícitas y conductas con pretensión de influir en el poder público pero que son perseguidas por los ordenamientos jurídicos, véase, por todos, el importante estudio comparativo europeo de Ogris

solo en la vertiente del ejercicio del *ius puniendi*, penal o administrativo, que no es objeto de este estudio. Las demás integran el objeto material de esta obra solo en tanto en cuanto causan o resultan de la ordenación de la materia.

Como consecuencia de lo antedicho, y en segundo término, podemos diferenciar los factores según sean consecuencia esencial del elemento subjetivo distintivo (la condición juvenil de los ciudadanos participantes), del sentido y proyección funcional de la participación que los jóvenes ejercen reconocida por los poderes públicos (de forma implícita o explícita), o de otros elementos de carácter circunstancial (cfr. Davies, 2009). Las tres capas pueden superponerse, en la realidad y en las normas que la rigen.

a.1. La adaptación subjetiva: las condiciones intrínsecas de la juventud como ciudadanía participativa

Numerosos modelos académicos de participación cívica general reconocen expresamente la importancia de la adaptación de cauces por razón de la edad de los sujetos, y a la juventud como rango etario específico¹⁸⁰. El desafío propio de la especialización subjetiva de las primeras etapas vitales (infancia y juventud) radica, en buena medida, en conjugar las instituciones y formas participativas a la evolución dinámica de una población que se caracteriza intrínsecamente por dos elementos que la diferencian del resto de la ciudadanía: la constante integración y expulsión de

et al. (2005). El resultado de la diversidad de formas de ejercer potestades, derechos o intereses participativos ha sido descrito mediante figuras retóricas semejantes a las que en el ámbito jurídico se han reservado para las grandes construcciones doctrinales (como la pirámide de Kelsen o el templo griego con el que durante mucho tiempo se dibujó en las pizarras de las facultades lo esencial del derecho de la Unión Europea). Así, en el ámbito de la literatura académica internacional sobre la participación podemos encontrar analogías y representaciones simbólicas para todos los gustos, que tratan de simplificar la heterogeneidad de las formas participativas: existen escaleras como las de Arnstein (1969), Hart (1992) o la OCDE (2001), pero también cuadrantes, tablas, matrices, sendas o caminos, grados, ruedas, triángulos y pirámides, escenarios, árboles, mapas, etc. Ninguno basta para explicar el derecho de la participación juvenil, ni este estudio pretende añadir nuevas representaciones gráficas al marasmo de imágenes. Pero la existencia de estos sistemas pueden tener reflejo tanto en las normas como en la interpretación de estas, por lo que no será extraño acudir a ellas en las anotaciones que siguen en los próximos capítulos.

¹⁸⁰ Por todos, véase la justificación formulada por NCVO, 2009. De manera especializada en el enfoque infanto-juvenil, sobresalen Shier *et al.* (2014), y, en términos jurídicos, la jurisprudencia del Comité Internacional de los Derechos del Niño, sobre cuyas interpretaciones del artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño, de 1989, nos detendremos más adelante.

sujetos por el mero trascurso del tiempo. Recordemos que así sucede por dos motivos. Primero, por la transitoriedad de la cualidad subjetiva es decir, por ser jóvenes durante un tiempo finito. En segundo término, ocurre porque las primeras etapas de vida humana son, o deberían ser, el momento de iniciación del ejercicio cívico autónomo¹⁸¹. Ambos factores invitan a distinguir la participación juvenil de cualquier otra adaptación objetiva (medioambiental, sanitaria, urbanística, etc.), con la excepción, quizá, de la participación educativa¹⁸².

En términos jurídicos, la evidencia de los factores intrínsecos suscita el desafío de la naturaleza transitoria de la participación infantil y juvenil: idílicamente, pasan de la no-participación al ejercicio de formas adaptadas, y de estas al pleno ejercicio –potencial, no obligatorio– de la participación meramente adulta, ya sea genérica o sectorialmente especializada. Como las formas transitorias no sirven dos veces a una misma población para los mismos fines, no sería ilógica la incorporación de cláusulas normativas con previsiones susceptibles de ser activadas y desactivadas por factores contextuales objetivables¹⁸³.

¹⁸¹ La “novedad” de la condición cívica en los jóvenes ha sido admitida como desafío argumentativo por la doctrina jurídica más autorizada a propósito del derecho sobre la democracia y la participación en el poder. Véase a este respecto, por ejemplo, la aceptación de Bobbio (1986: 59) del alcance limitado de los argumentos sobre la experiencia vital e histórica para el aprendizaje cívico en defensa del sistema democrático.

¹⁸² Transitoria para los estudiantes, sobre todo, pero también para sus progenitores en los primeros niveles educativos. Esta constatación de una adaptación por condición efímera entronca con la diferenciación de Locke, que nos recuerda Bobbio (1985: 87), entre la familia constituida en torno a la espera de la mayoría de edad de la progenie (añado: limitada por la *emancipatio*) de aquella otra concebida como sociedad política permanente (vinculada a la noción de *gens*). A propósito de la *emancipatio* y la emancipación en derecho, véase García Vázquez (2004: 271-284).

¹⁸³ Fogg (2010) diseñó un cuadrante de quince tipos de comportamientos, resultado de una clasificación según la proyección temporal de la conducta (puntual, de un lapso determinado o iniciada por tiempo indefinido), y cinco modos en relación con la incidencia en la práctica del sujeto (si es nuevo, es familiar, incrementa la actividad, decrece o la elimina). Este sistema podría servir para concretar mejor la capacidad de las normas para producir cambios, sostener servicios o intervenciones de fomento, o eliminarlos, y dotar a las normas participativas de un eficiente sistema de implantación asíncrona e intermitente, adaptado a realidades cambiantes (mejorando, con creces, el potencial limitado de las tradicionales disposiciones transitorias). Esta formulación de Fogg está probablemente inspirada en el previo estudio empírico conducido junto a Eckless (Fogg y Eckless, 2007), pero haciendo trascender los razonamientos más allá de la participación cívica digital (que era su objeto en 2007).

a.2. La adaptación funcional: los concretos intereses públicos que rigen la especialización

La doctrina mayoritaria sobre la participación cívica general ha defendido la adaptación de las formas participativas en base a una u otra principal función perseguida, que puede ser legítimamente divergente en cada contexto, con independencia de los sujetos protagonistas¹⁸⁴. Es posible que distintas normas formulen un llamamiento participativo al mismo sujeto (jóvenes, por ejemplo) con fines principales diferentes. Estos fines deben condicionar la forma de adaptar las reglas participativas, de forma no sustitutiva de las adaptaciones subjetivas. En este sentido, la literatura académica ha alcanzado dos logros principales¹⁸⁵.

En primer término, la participación juvenil puede servir a distintos fines de interés público. De forma no exhaustiva, sobresalen los resultados que prueban la idoneidad de adaptaciones etarias para: a) la incorporación de las nuevas cohortes generacionales a la vida democrática; b) el aprendizaje cívico de los sujetos individualmente considerados; c) la eficiencia del diseño de las políticas públicas específicamente juveniles; y d) el enriquecimiento intergeneracional en el diseño de políticas públicas no propiamente juveniles.

En segundo término, estas contribuciones doctrinales han identificado algunas desviaciones típicas de las normas sobre participación juvenil, que pueden ceñir la funcionalidad de esta de manera irracionalmente restrictiva. Así, por ejemplo, han advertido que: a) las adaptaciones normativas de la participación juvenil no pueden concebirse proyectadas de forma apriorística hacia un *numerus clausus* de asuntos¹⁸⁶; b) es razonable que el peso de la participación juvenil sea regulado de forma distinta

¹⁸⁴ Véase, por todos, Mayfield (2006), Capire (2015) o Robinson (2016).

¹⁸⁵ La heterogeneidad funcional de la participación juvenil ha sido particularmente analizada por Francis y Lorenzo (2002), la DFID-CSO (2010), Andersson (2017) o Cahill y Dadvand (2018), entre otros.

¹⁸⁶ En términos generales, se ha sostenido que la participación juvenil no puede limitarse a aquello que los poderes públicos, especialmente los de tipo Ejecutivo, quieran someter discrecionalmente a los procesos participativos, sino que debe prevalecer el criterio de que son los jóvenes participantes quienes determinan los asuntos que les interesan. En particular, esta posición razonada por la doctrina no jurídica ha encontrado eco en diversas fuentes jurídicas, a la hora de proyectar la participación juvenil más allá de los sectores materiales que en cada momento sean integrados conceptualmente como “políticas de juventud” o “asuntos juveniles”. Véase, por todos, Francis y Lorenzo (2002), Fung (2006), IAPP (2018), Driskell y Kuvda (2009) y Shier *et al.* (2014).

en función de los sectores en los que tomen parte, siendo mayor cuando se trate de asuntos donde los jóvenes son los sujetos principalmente afectados (nunca lo serán en exclusiva), frente a aquellos donde sea un actor más entre otros con similares posiciones legítimas¹⁸⁷; c) deben existir formas participativas que reconozcan la condición inmediata y presente del joven (y el niño) como ciudadano real, y no reducido a una posición *ad portas*¹⁸⁸; y d) las formas de participar requieren un diseño normativo diferente cuando están encauzadas hacia las diversas fases de la actividad pública, o para el ejercicio de potestades públicas significativamente distintas¹⁸⁹.

a.3. La adaptación circunstancial: el peso de los factores relativos o del contexto mutable

Finalmente, la literatura académica especializada en la participación ciudadana ha puesto de relieve un conjunto de factores independientes tanto de las condiciones subjetivas intrínsecas como de los fines de interés general perseguidos por la ordenación de cada cauce. Estos factores los denomino circunstanciales. Son así caracterizados por producirse en situaciones de comparación entre unos sujetos y otros, debido a factores extrínsecos que pueden cambiar y evolucionar de forma diferente entre unas generaciones de jóvenes y otras.

¹⁸⁷ Han sido las disciplinas no jurídicas las que mejor han puesto de relieve la inconsistencia de la exclusividad. La razón central de la especialización es la edad de los ciudadanos, y no el objeto sobre el que participan. En consecuencia, puede ser adecuado o necesario adaptar las maneras de participar del mismo sujeto joven diferenciando también matices sectoriales. Cfr. Jans y de Backer (2002), Driskell (2002), Wilson (2004), Smith (2005), Driskell y Kuvda (2009), Shier *et al.* (2014) y Heierbacher *et al.* (2014).

¹⁸⁸ *Ad portas* es loc. lat. (Aníbal “a las puertas” de Roma), en sentido figurado de inminencia, pero de situación aún no acontecida. Aun cuando el aprendizaje participativo tenga un valor no controvertido en la práctica cívica más temprana, esta finalidad didáctica o instructiva no permite tratar a la infancia y a la juventud como ciudadanía incompleta, ni como meros “proyectos de adultos”. Es posible diseñar instituciones jurídicas principalmente orientadas al aprendizaje cívico, pero no bastan para realizar verdaderamente los derechos participativos de los jóvenes (ni de los niños). Por todos, véanse Benedicto y Morán (2002, 2003a y 2003b).

¹⁸⁹ No puede preverse una ordenación idéntica para la participación meramente administrativa que, para tomar parte en los procesos deliberativos de poderes públicos de representación popular, parlamentarios o de otra índole, aun cuando sea incluso razonable reconocer a las mismas instancias portadoras de los intereses colectivos (los que llamaré, en el estudio, cauces principales de participación juvenil). Pero también requiere grados y formas de incidencia distinta la participación en la planificación, la ejecución o la evaluación de las políticas públicas. Véanse a este respecto, por ejemplo, las contribuciones de Connor (1988), Wilcox (1994), Davidson (1998), Lardner (2001), Jans y de Backer (2002), Warburton *et al.* (2007), Davies (2009), Fogg (2010), o las revisiones del IAPP (2018).

A modo sinóptico, la doctrina especializada (no jurídica) ha atendido a diversas circunstancias que reduzco a cuatro principales, y que justificarían institutos adaptados de la participación juvenil en el ordenamiento: a) el peso demográfico relativo¹⁹⁰, b) la expansión de los cauces digitales¹⁹¹, c) las condiciones socioeconómicas¹⁹², y d) las situaciones jurídicas especiales¹⁹³.

b. La apertura de los poderes públicos ante la participación de los jóvenes

Los primeros análisis de base empírica mencionados (como la propuesta de Arnstein, *op. cit.*, y quienes siguieron sus pasos) centraron el foco de la calidad participativa de hecho (ejercida) o de derecho (regulada) en la posición de mayor o menor receptividad del poder público hacia la participación cívica ejercida por los ciudadanos, esto es, en función de que los poderes públicos dispusieran de sus potestades favoreciendo el

¹⁹⁰ El factor de la representación demográfica ha sido considerado en buena parte de los Estados democráticos como justificación para la previsión de normas de discriminación positiva, de manera que un determinado género, grupo étnico o edad (en lo que interesa en este estudio, jóvenes) no estén infrarrepresentados en determinados órganos de participación política estricta o cívica y, a veces, simplemente para garantizar una representatividad con un determinado enfoque etario o generacional (como es, por ejemplo, la previsión de la presencia de específicos representantes juveniles en órganos de participación cívica heterogénea, de tipo consultivo o deliberativo). Veremos que, en España, se han concretado frecuentemente como cauces de participación complementaria centrífuga de los principales representantes colectivos (los consejos de la juventud). La existencia de cuotas generacionales en órganos de representación política o en el seno del sistema de partidos, por ejemplo, ha sido tratada por Lührmann *et al.* (2013).

¹⁹¹ La participación digital o por cauces digitales (principalmente, a través de internet) emerge como una realidad modal específica, con regulaciones jurídicas propias, que responden a una creciente investigación académica interdisciplinar al respecto. Véanse, por ejemplo, los estudios de UNICEF (2001), Wenmoth (2006), Karrer (2006), State Service New Zeland (2007), Fogg y Eckless (2007); Bernoff y Li (2010), Davies *et al.* (2011), Bryer (2012) y Pirannejad *et al.* (2019). Desde un punto de vista del análisis propiamente jurídico, véase el llamamiento de Pitschas (2006: 254).

¹⁹² No es cuestión controvertida que la situación socioeconómica familiar de partida influye de manera muy notable en la adquisición de competencias cívicas, primero, y en el alcance del ejercicio de los derechos participativos de los jóvenes, después. Abunda la literatura académica con décadas de estudios que evidencian la existencia de estas brechas, sus peligros, y los casos de fracaso y éxito que se documentan en los esfuerzos por su eliminación. Véanse, por ejemplo, Kahne y Middaugh (2008) o Mora Guijarro (2020).

¹⁹³ Englobo en esta amplia categoría las circunstancias creadas por el ordenamiento jurídico de forma ajena o previa a la específica relación participativa, y que condicionan a esta, ya sean del tipo de las limitaciones de la capacidad de obrar frecuentes por razón de la edad, por otras causas, o bien fruto de relaciones de sujeción especial, como las de tipo educativo (sobre las que nos detendremos más adelante), aunque no exclusivamente (también deberían suscitar previsiones específicas de tipo participativo juvenil el cumplimiento de penas, los internamientos sanitarios, etc.). Al ser resultado de explícitas situaciones jurídicas, remito la anotación bibliográfica a los epígrafes concretos del estudio en los que se traten unas y otras circunstancias específicas.

acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones que les es propia. Estos sistemas de simple jerarquización cualitativa de la receptividad pública han sido ampliamente superados¹⁹⁴. Sin embargo, no parece discutible que el grado de acceso facilitado a la toma de decisiones siga siendo un factor determinante (no el único) del modo en que los jóvenes ejercen sus potestades participativas. En consecuencia, y aunque no sea un enfoque bastante para entender la complejidad de las relaciones cuya ordenación son el centro de este estudio, hay al menos tres ideas aportadas por estos sistemas que se están convirtiendo en potenciales valores jurídicos interpretativos de la calidad de las normas sectoriales en este campo (entre otros motivos, por su incorporación en las fuentes indicativas europeas): a) no todo lo que sea denominado y presentado como participación lo es realmente; b) por escasas que sean las normas vinculantes internacionales, estas contienen principios que han sido desarrollados de forma amplia al margen de la dogmática jurídica; y c) la literatura académica sugiere metas programáticas susceptibles de concreción normativa que enriquecen la discusión, al menos para el contraste con la realidad, sobre las condiciones óptimas de los derechos participativos de los jóvenes (“ser” versus “deber ser”).

b.1. La falsa participación

La doctrina especializada ha razonado la existencia de dos categorías de formas supuestamente participativas que, sin embargo, no podrían ser consideradas participación real¹⁹⁵.

La primera ofrece poca discusión académica, porque se integraría precisamente por las formas, cauces o instrumentos de falsedad participativa más burda. Es aquella abiertamente manipuladora o meramente apaciguadora, que no es fácil encontrar plasmada como tal en las normas de los Estados de derecho.

La segunda, por el contrario, se compone de algunas realidades y regulaciones grises, donde la labor analítica académica sí puede servir para clarificar la “falsedad participativa” que, en su caso, pudiera concluir la antijuridicidad de tales previsiones, a

¹⁹⁴ Cfr. White (1996), Treseder (1997) o Davidson (1998), por todos.

¹⁹⁵ A propósito de las formas falsas o impropias de participación se han detenido Driskell (2002), Warburton *et al.* (2007), Prieto Martín (2010; 2014) y Shier *et al.* (2014), entre otros.

pesar de una primera apariencia general aceptable. Las propuestas de los teóricos sociales han encuadrado esta zona gris en el llamado “tokenismo” (Arnstein, 1969; Silverman, 2005)¹⁹⁶.

b.2. La participación mínima jurídicamente admisible

Una forma obvia de detectar previsiones jurídicas inadmisibles es contrastando su congruencia con el contenido esencial de normas prevalentes. Aun sin ser muy abundante, la jurisprudencia internacional que vincula a la práctica totalidad de los poderes públicos europeos (como lo es aquella que se produce por el Comité de los Derechos del Niño, interpretando el artículo 12 CDN¹⁹⁷), ha estado inspirada por los razonamientos elaborados por académicos sociales¹⁹⁸. La doctrina jurídica se ha ocupado más de velar por las definiciones, la trasposición de las normas al derecho interno y por las técnicas de control de los incumplimientos¹⁹⁹, mientras que las interpretaciones sobre las condiciones mínimas admisibles *secundum legem* ocupan notables estudios no jurídicos²⁰⁰.

¹⁹⁶ Ya he referido la contribución de Arnstein en 1969 a propósito de este concepto, y las tres categorías de formas pseudo-participativas que la autora englobó dentro del tokenismo. Permitted denominar de forma sencilla la construcción de instituciones solo nominalmente participativas. El tokenismo proviene del término inglés *token*, o símbolo, y alude a formas participativas solo en la apariencia externa, es decir, que reflejan una participación que podríamos llamar decorativa, simbólica, o no real (y, posiblemente, antijurídicas).

¹⁹⁷ A propósito de esta cuestión, véase la reciente contribución sintética de Cardona Llorens (2020a), sin perjuicio de que retomemos el asunto más adelante, al tratar las implicaciones de este tratado internacional para el derecho español, en relación con sus mandatos constitucionales sobre la protección de la infancia y la adolescencia.

¹⁹⁸ Quizá, la falta de una sólida doctrina jurídica especializada en materia de participación juvenil ha dado pie a que esta labor haya sido parcialmente ocupada por contribuciones académicas ajenas al método jurídico, pero sostenidas en razonamientos lógicos elementales, que la ciencia del derecho puede incorporar sin dificultad a su propia labor, por apoyarse en silogismos que son exportables a la epistemología jurídica.

¹⁹⁹ Véanse, a este respecto y a modo meramente ilustrativo las tesis de Álvarez Vélez (1993), Trinidad Núñez (2001), Carmona Luque (2009), o MacDonald (2020).

²⁰⁰ A propósito de las condiciones fácticas mínimas que los poderes públicos deben garantizar para la participación infantil y juvenil, a raíz del artículo 12 CDN, véanse los análisis de Hodgsons (1995), UNICEF (2001), Lundy (2007) o Davies *et al.* (2011). En España, sobresalen los estudios de Gaitán Muñoz (1999; 2009; 2015 y 2018), Gaitán Muñoz y Liebel (2011), Alfageme *et al.* (2003), Novella Cámara (2008) o Seguro Gómez (2016). Sobre condiciones mínimas racionalmente admisibles de la participación cívica general, sin especificidad etaria y con un anclaje normativo más difuso, también son interesantes las aportaciones de Lowndes y Pratchett (2006), de Warburton *et al.* (2007), y del IAPP (2018).

El contraste de las contribuciones de estos análisis con el derecho contribuye a iluminar algunas zonas de penumbra en las técnicas normativas empleadas con frecuencia. En particular, conviene anticipar un resultado de estos análisis: las fórmulas meramente consultivas han sido entendidas como modelos inacabados de implicación participativa, que requieren dar paso a ulteriores potestades con capacidad de decisión (al menos parcializada)²⁰¹. Esto explica, por ejemplo, la frecuente insuficiencia de las técnicas propias de la función consultiva ordinaria para explicar el fenómeno de los consejos de la juventud.

b.3. Los límites a la teorización de una ordenación de máximos sobre la participación juvenil

Como complemento de las formulaciones racionales sobre obligaciones públicas mínimas hacia la participación infantil y juvenil, la misma literatura académica no jurídica ha dado soporte a una serie de metas programáticas que sirven de orientación “de máximos” a los poderes públicos. Sobresale, en este sentido, la concreta conceptualización de “cogestión” como meta deseable de parte de la específica participación juvenil (Hart, 1992; UNICEF, 2001; Wong *et al.*, 2010). Ha sido expresamente incorporada al derecho de la juventud del Consejo de Europa. Este planteamiento encuentra reflejos, que merecerán ulteriores análisis, en las teorías de la “codecisión” para la participación cívica general (OCDE, 2001; IAPP, 2018). En todo caso, existen dos aspectos sustantivos sobre esta cuestión que conviene subrayar.

El primero es el consenso doctrinal mayoritario alcanzado en torno a una concepción integradora de la intervención juvenil en la gobernanza general, intergeneracional²⁰². Ello justifica el rechazo a valorar como meta superior deseable la autogestión, por ser esta aplicable solo a circunstancias en las que no es precisa una colaboración externa,

²⁰¹ La insuficiencia consultiva en ciertas vertientes de las potestades participativas ha sido sólidamente tratada por un amplio número de estudios. Véanse, por todos, Davidson (1998), OCDE (2001), UNICEF (2001), Prieto Martín (2010; 2014) e IAPP (2018).

²⁰² Esta postura es coherente, además, con los recordatorios frecuentes de la doctrina jurídica sobre la complementariedad no sustitutiva de la participación cívica y administrativa respecto de las instituciones de representación política.

o presumir una sustitución de los poderes representativos²⁰³. No existe, por tanto, un itinerario lineal de perfeccionamiento o un único grado máximo de participación juvenil, y hay potestades públicas que no deben compartirse –en su vertiente decisoria, al menos– fuera de las instituciones representativas políticas²⁰⁴.

El segundo es la hipótesis del “exceso de participación”. Esta podría producirse, con efectos antidemocráticos, cuando se articulen mecanismos basados en la noción de “ciudadano total” de Dahrendorf (cfr. Bobbio, 1986: 20). Tal concepto evoca las situaciones de desbordamiento de las instituciones por una exigencia de intervención directa plena y constante ya criticadas desde la Antigüedad²⁰⁵. Por ejemplo, el tiempo del que disponen los ciudadanos para la participación es finito, y los formatos más (cronométricamente) exigentes son accesibles solo a conjuntos privilegiados.

c. Los grados de implicación desde la voluntad del participante

Un último enfoque requiere analizar el fenómeno desde la posición del ciudadano joven participante, es decir, de su libertad de ejercer o no sus posiciones activas para la participación. Diversos autores han subrayado la importancia de la tríada de “querer, saber y poder” participar a la hora de aproximarse al fenómeno cívico²⁰⁶. La dimensión potestativa depende más intensamente de los factores expuestos en el epígrafe anterior, esto es, de la disposición pública a conceder las oportunidades. Sin

²⁰³ Véanse, por todos, Hart (1992), White (1996), Fung (2006), NCVO (2009) o Shier *et al.* (2014). En consecuencia, la autogestión es un estadio participativo aplicable o asumible para las iniciativas autónomas que no requieran cooperación de medios ni de actores distintos de los propios jóvenes, como experiencias participativas de finalidad principal didáctica y experiencial, pero sin suficiente capacidad de incidencia en la sociedad general.

²⁰⁴ Posiblemente merezcan mejores estudios jurídicos, a este respecto, las técnicas de inclusión juvenil en las cámaras parlamentarias de algunos Estados africanos: basándose en la información de la Unión Inter-Parlamentaria (UIP), Lührmann *et al.* (2013) constatan, por ejemplo, que en Uganda se reservan cinco escaños del Parlamento a representantes jóvenes; en la Asamblea Nacional de Kenia se reservan doce escaños para representantes a ser nominados por los partidos políticos para representar intereses especiales, lo que incluye a jóvenes, a personas con discapacidades y a trabajadores; en Ruanda, el Consejo Nacional de la Juventud elige dos miembros de la Cámara de Diputados; y en Marruecos, la legislación electoral incluye treinta escaños reservados para candidatos menores de cuarenta años de edad.

²⁰⁵ Me refiero, por ejemplo, a las críticas directas del Pseudo-Jenofonte de *La república de los atenienses*, pero que encuentran ecos en las –sobradamente conocidas– suspicacias democráticas de Aristóteles y Platón.

²⁰⁶ Véanse, por ejemplo, Sánchez Alonso (2000) o Montañés Serrano (2008), para la participación cívica general, o Mora Guijarro (2020), centrado específicamente en la participación juvenil.

embargo, las dimensiones volitiva y competencial (esta última en el sentido de disponer de la aptitud competencial; conceptos, habilidades y actitudes) también son decisivas a la hora de producir regulaciones adecuadas a la posición y situación de los ciudadanos llamados a participar²⁰⁷.

En el sentido expuesto, de la posición de los sujetos participantes, Bobbio (1986) ya advertía dos ideas que conectan a la ciencia jurídica con las evidencias no jurídicas que apuntaré a continuación.

Primero, no es realista imaginar una total sociedad participativa (omnicracia²⁰⁸). La democracia participativa que hoy podemos pensar será ejercida, en las formas más intensas, por minorías (más o menos altruistas). Por ello es fundamental que las mayorías (aun siendo menos comprometidas) retengan un poder superior mediante las formas representativas políticas. Pero ampliar los contrapesos (vía representación de intereses, pluralismo político, etc.), y tender al ideal límite omnicrático (aun con la humildad de sospechar que nunca se alcance) sí es misión dada por la mayoría de constituyentes contemporáneos.

La segunda idea incide contra las esperanzas (mal) puestas en la educación cívica o la “cultura política” de la ciudadanía. Las sociedades democráticas consolidadas constataban ya hace varias décadas el fantasma de la desafección y el desinterés hasta por el ejercicio de las formas participativas más simples, como el sufragio activo (Bobbio, 1986: 25). Por tanto, no parece cierta la promesa de J. S. Mill sobre el valor educativo del derecho al voto²⁰⁹. Pero quizá, justamente, se ha invertido el concepto, presumiendo que ejercer la participación (*activae civitatis*²¹⁰) tiene más virtud educativa que la capacitación que se requiere para participar, aun a riesgo de que tales afirmaciones sean recogidas a beneficio de inventario por los defensores de una democracia censitaria aristocrática (oligarquía intelectual, en todo caso).

²⁰⁷ Cfr. Ballard (2014), a propósito de evidencias sobre el peso de las motivaciones y las barreras para la implicación cívica juvenil.

²⁰⁸ Utilizo el término empleado por Bobbio (1986: 14).

²⁰⁹ Citado por Bobbio (1986: 25), a propósito de cómo la ampliación del sufragio debía haber convertido a más ciudadanos pasivos en ciudadanos activos, especialmente por el acceso a estos derechos participativos entre las clases populares, como supuesto contrapeso de las oligarquías que mejor intervienen en la defensa de sus propios intereses minoritarios.

²¹⁰ *Id.*, p. 24.

A estas “falsas promesas” (en palabras de Bobbio) del ciudadano implicado y educado por poder participar, la literatura no jurídica reciente aporta cuatro contrarréplicas que obligan a reevaluar algunas de las reglas participativas. Esto se manifiesta de forma particularmente intensa en el conjunto de la ciudadanía que, precisamente, adquiere por primera vez las potestades participativas por cumplir una determinada edad: poder no implica ni querer ni saber.

En primer lugar, la literatura parece demostrar que existe una línea frecuente entre quienes, una vez que ejercen formas participativas complejas, con facilidad toman también parte en formas que requieran menos esfuerzo o dedicación, pero no necesariamente a la inversa²¹¹. Si la práctica participativa simple no invita *per se* a formas complejas, esa transición (deseable, según las normas programáticas) deberá provocarse de forma deliberada, y no esperar a que suceda de manera espontánea.

En segundo lugar, dos factores parecen ser determinantes para que emerja la “voluntad participativa” ya en las formas más sencillas (por ejemplo, el sufragio activo periódico) o en las más complejas (formas de participación cívica continuada, como un asociacionismo intenso). El primero es que se perciba la conducta participativa como potencialmente útil: la viabilidad de obtener resultados influye en la determinación ciudadana de hacer o no uso de los instrumentos participativos²¹². El segundo es que el aprendizaje cívico es una condición previa para el ejercicio eficiente de numerosas prácticas participativas. No cualquier práctica participativa es pedagógica, y la competencia cívica, por muy social que sea el ser humano, no es innata²¹³. En consecuencia, las normas participativas deberían contemplar una específica intervención pública de fomento o de servicio que favorezca la capacitación para el ejercicio de las potestades participativas, desde la infancia y la juventud²¹⁴.

²¹¹ Véanse, como muestra, Verba y Nie (1972) y Verba *et al.* (1978), Treseder (1997), FCYO (2003) o Wenmoth (2006).

²¹² Véanse, por ejemplo, Jans y de Backer (2002), Smith (2005) o las actualizaciones del IAPP (2018).

²¹³ De hecho, no todas las prácticas participativas estimulan una mayor participación cívica, sino que pueden producir el efecto contrario, desacreditando la participación y creando más ciudadanos pasivos, en la terminología de J. S. Mill. Véanse, por ejemplo, Theocharis y Lowe (2016).

²¹⁴ Apuntan en el sentido descrito de la educación como condición para la participación eficaz de la juventud los estudios de D.M. Connor (1988), Shier (2010), Capire (2015) y Andersson (2017). Aunque ya apuntaban en la dirección señalada por Bobbio (1986: 24-26) las obras, por ejemplo, de Almond y Verba (1963; 1989), entre otros muchos.

En tercer lugar, más visible para la doctrina jurídica ha sido, al tenor de las normas recientes sobre transparencia y buen gobierno y de la propia literatura administrativista, el valor del acceso a la información pública como condición previa para el ejercicio de posiciones activas de participación cívica general²¹⁵. La falta de controversia no es óbice para anticipar aquí la importancia singular de los sistemas llamados “de información juvenil” en la configuración de las políticas europeas de juventud²¹⁶, para advertir que no son nociones necesariamente convergentes.

En cuarto y último lugar, debemos recordar que la participación infantil y juvenil no es una obligación –véase, por todos, Cussiánovich (1999)–. Este enfoque impone límites a la construcción de posiciones pasivas o cargas a los ciudadanos jóvenes participantes²¹⁷. Además, la literatura no jurídica aporta evidencias que hacen recomendable no instituir instrumentos binarios de participación, que simplifiquen mediante cauces exigentes a una ciudadanía dividida entre activa y pasiva (en términos participativos). *Sensu contrario*, parece recomendable el reconocimiento normativo explícito de una diversidad de instrumentos de participación, ajustada a la diferente intensidad circunstancial del interés por desplegar el compromiso activo, siendo así reflejo de diversos grados legítimos (y útiles) de voluntad participativa²¹⁸.

²¹⁵ La importancia del acceso a la información como fase previa al ejercicio de una auténtica participación cívica, juvenil o general, ha sido recalcado por estudios como los de Connor (1988), Davidson (1998), la OCDE (2001), Capire (2015), el IAPP (2018) o Cahill y Dadvand (2018), entre otros. Desde un enfoque estrictamente iusadministrativista, este planteamiento ha sido respaldado por, entre otros, Pitschas (2006: 254).

²¹⁶ Se acreditará este extremo a lo largo del estudio, al hacer visible la organización institucional dispuesta al servicio específico de la llamada “información juvenil”, y la integración de este sistema desde el plano europeo hasta el local en todo el continente.

²¹⁷ Podrán matizarse en ciertas situaciones de especial sujeción, precisamente por el tipo de vinculación que guarden con el contexto en el que se produce tal sujeción: no es extraño que se hayan instaurado supuestos deberes de participación en entornos, por ejemplo, educativos, como se acreditará más adelante. Pero esto no puede ser generalizado a la posición de mera sujeción general de los ciudadanos jóvenes, por el hecho de ser jóvenes con potestades participativas especializadas.

²¹⁸ Defiende sólidamente esta postura la investigación conducida por Treseder (1997), Lardner (2001), FCYO (2003), Wenmoth (2006), Karrer (2006), Driskell y Kuvda (2009), Prieto Martín (2010; 2014), DFID-CSO (2010) y Ahmed *et al.* (2017).

PARTE PRIMERA

II. Los antecedentes y el contexto sobre la participación juvenil en el derecho público español contemporáneo

- 1. Aspectos generales sobre los antecedentes y el contexto en España antes de la ordenación constitucional de 1978 en materia de participación de la juventud*
- 2. Antecedentes en el constitucionalismo español: la participación juvenil desde 1812 hasta 1931*
- 3. La política de juventud durante la dictadura franquista y su tratamiento de la participación juvenil*
- 4. El contexto social, político y jurídico de las referencias a la participación juvenil en la Constitución de 1978*

III. El contenido jurídico de la participación juvenil en la Constitución de 1978

- 1. El reconocimiento constitucional del factor etario como premisa de las previsiones específicas sobre la participación juvenil*
- 2. Las referencias constitucionales en materia de juventud*
- 3. El tratamiento de la participación ciudadana en la Constitución de 1978 y su interacción con el artículo 48*
- 4. El iter legis del artículo 48 de la Constitución como herramienta para la interpretación teleológica del precepto*
- 5. El contenido del artículo 48 de la Constitución analizado desde el “sentido propio de sus palabras”*
- 6. Las consecuencias jurídicas de la naturaleza del precepto como principio rector constitucional de la política social y económica*

Capítulo II. Los antecedentes y el contexto sobre la participación juvenil en el derecho público español contemporáneo

El Código civil (art. 3.1) indica que las normas deben interpretarse “según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas”. El sentido propio de las palabras del derecho de participación juvenil, a partir de su contenido sustantivo y adjetivo, es abordado a partir del siguiente Capítulo. Pero cuanto más escasa es la literalidad de una norma, más importante resulta comprender en qué contexto ha sido promulgada, y cuáles son sus antecedentes jurídicos. Las referencias a la juventud en las constituciones contemporáneas occidentales son, como regla general, muy breves, cuando existen. La Constitución española de 1978 no es una excepción, aunque su contenido fue ciertamente original.

Los antecedentes iushistóricos generales y el contexto global de la participación juvenil actual desbordan el objeto de este estudio. Sin embargo, una breve contextualización de la realidad que da lugar a la posición de la juventud y de la participación juvenil en la Constitución española de 1978 se revelará una importante herramienta exegética. En las siguientes páginas el análisis está centrado en los antecedentes iushistóricos considerados relevantes, propios y específicos del derecho español, previos a la aprobación de la Constitución vigente de 1978, junto a algunas notas esenciales del contexto social que condujo a la posición final del poder constituyente en materia de participación juvenil.

1. Aspectos generales sobre los antecedentes y el contexto en España antes de la ordenación constitucional de 1978 en materia de participación de la juventud

La Constitución española de 1978 aporta dos referencias explícitas a la juventud, en sus artículos 20.4 y 48, que sirven de fundamento esencial a la política de juventud en España desde entonces. En todo caso, a los efectos de la política de juventud general y de la participación juvenil en particular, destaca el artículo 48

CE, ya que el artículo 20.4 CE es una regla de excepción al ejercicio de determinados derechos fundamentales. Otros preceptos constitucionales, que apuntaré más adelante, también contienen responsabilidades públicas singulares en materia de juventud, aunque de forma implícita, como advertía ya Rallo Lombarte (1992: 105). El contenido sobre la política de juventud en la vigente Constitución, en sentido amplio, se compone por tanto a través de una serie de preceptos, explícitos e implícitos, con distinto origen y justificación. Conviene advertir que esta dispersión de referencias dificulta un análisis lineal o simple de los antecedentes iushistóricos.

Algunos autores han pretendido que cualquier mención sobre “la juventud” en constituciones extranjeras anteriores a 1978 puede ser el precedente automático de cualquier otra mención a la juventud en la Constitución española de aquel año²¹⁹. Dado el objeto de este estudio (la participación juvenil) es necesario abordar el análisis desde una perspectiva conectada entre dos conceptos y sus antecedentes: participación y juventud; y no solo sobre uno de ellos de forma aislada²²⁰. Es cierto que el derecho de la participación ciudadana, por muy desarrollado o avanzado que se presente, no es garantía de un verdadero derecho de participación juvenil. Sin embargo, es obvio que la lectura desde un enfoque juvenil de las nociones constitucionales sobre la ciudadanía y el ejercicio de derechos participativos arroja indicios valiosos sobre cómo deberá ser el posterior desarrollo normativo de la específica participación juvenil.

²¹⁹ Esta relación la establece, por ejemplo, con el artículo 70 de la Constitución portuguesa de 1976, la Sinopsis del artículo 48 de la Constitución, realizada para la página web del Congreso de los Diputados sobre la Constitución de 1978 por la profesora García Martínez en 2003, y actualizada por la Letrada Sra. Sieira en 2011. Cfr. <http://www.congreso.es/consti/> (disponible a 9 de enero de 2018). Advierten de la disparidad de contenidos, sin embargo, Álvarez Vélez y Grande Arana (2003: 11). Véase, también, Antunes Martins (2014).

²²⁰ Una norma constitucional puede mencionar a la juventud con un contenido diametralmente opuesto o independiente de otra, y por tanto parece obvio que no es posible atribuirle carácter “inspirador” entre sí. De lo contrario, corremos el riesgo de cometer graves errores interpretativos. Sin duda, existen precedentes normativos, también constitucionales, que se apoyan en enfoques estrictamente paternalistas sobre la política de juventud, muy alejados del contenido de la Carta Magna de 1978. De hecho, el texto del art. 48 CE es un claro fruto de una evolución conceptual en la que España marca un cambio de tendencia, como veremos a lo largo del presente capítulo.

En todo caso, considero que las previsiones sobre esta materia adoptadas por el poder constituyente no son una ocurrencia aislada, y no están carentes de contexto y contenido, a pesar de que así las calificaran en algunos momentos del *iter legis* ciertos diputados y senadores de las cortes constituyentes²²¹, e incluso algunos autores de la doctrina iuspublicista en tiempos más recientes²²². Bien al contrario, tanto el artículo 48 CE como el resto de referencias constitucionales que aluden a la política juvenil obedecen a una evolución jurídica con fundamento racional. Los antecedentes y el contexto que se ponen de manifiesto en las siguientes páginas pretenden demostrar esta hipótesis.

Los antecedentes iushistóricos que mejor contribuyen a entender el contenido contemporáneo sobre participación juvenil en nuestro ordenamiento son las constituciones españolas a partir de 1812²²³, la regulación franquista y las reformas preconstitucionales desarrolladas entre 1975 y 1978²²⁴.

En efecto, la plasmación por escrito de constituciones políticas de época contemporánea, a partir de la Independencia de los Estados Unidos y de la Revolución Francesa, supone un cambio de tendencia general que en España se concreta con la Constitución doceañista. Este período se corresponde con el inicio de la formación de la Administración contemporánea y la correspondiente noción de ciudadano, en el sentido atribuido a estos últimos términos por Muñoz Machado (2011: 70). Las ideas de ciudadanía y de soberanía nacional que emergen en este contexto conllevan la formación de las instituciones de participación representativa del Nuevo Régimen. Solo

²²¹ Durante la tramitación parlamentaria se presentaron un total de nueve enmiendas entre el Congreso (cinco) y el Senado (cuatro). En el sentido descrito, por ejemplo, se expresa la Enmienda núm. 34, firmada por el Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, señalando que “carece de sentido” y proponiendo directamente la supresión del precepto.

²²² Destaca la crítica de Ruiz-Rico y Contreras (1996), pero también se sitúa en esta línea de fuerte rechazo a la oportunidad del precepto Buisán García (2008).

²²³ El derecho español en materia de participación juvenil incorpora notas inéditas que lo diferenciarán de los antecedentes generales a partir de la primera Carta Magna española del siglo XIX, con unas breves pero reveladoras referencias en la Constitución de Cádiz de 1812.

²²⁴ Es cierto que, como se ha tenido ocasión de apuntar en la introducción, las normas sobre participación con particularidades por razón de la edad se remontan a la época clásica, en la tradición helenística y romanística. Pero tales precedentes no aportan elementos singulares que distingan los territorios hispánicos del resto del mundo occidental, ni tienen una influencia diferenciada apreciable en el actual derecho español. Coincide en esta posición Souto Kustrín (2007: 12), que cita a su vez a Gangutia Elícegui (2004).

en este marco vuelve a ser relevante en todo Occidente el derecho de sufragio y otros derechos de participación ciudadana. La edad política se convierte, así, en tema de debate en las distintas cortes constituyentes españolas de nuestra historia. Estas controversias y la forma de resolverlas en el ordenamiento jurídico, por cierto, no han variado de forma radical desde 1812 hasta la actualidad, y por ello su conocimiento y análisis arroja luz a los debates de los poderes públicos del tiempo presente.

Para analizar la noción de participación juvenil en los antecedentes iushistóricos descritos, centraré el estudio en los siguientes elementos: 1º) referencias explícitas a la juventud en los textos constitucionales históricos (muy escasas); 2º) alusiones implícitas a través de la regulación de los rangos etarios moduladores de la capacidad de obrar en la *res publica*, según cada texto constitucional y su relación con la mayoría de edad civil o general en sus correspondientes etapas; y 3º) preceptos que aporten conocimiento sobre la idea de participación ciudadana de cada una de las normas y la sociedad del momento histórico en el que estuvo vigente el correspondiente texto. Este tercer y último elemento es el más estudiado por la doctrina iuspublicista, por lo que el análisis de este aspecto será menos exhaustivo.

2. Antecedentes en el constitucionalismo español: la “participación juvenil” desde 1812 hasta 1931

De acuerdo con Tomás y Valiente (1997: 436), restringiré el análisis de este epígrafe a los textos constitucionales entendidos en el sentido normativo-racional que él expresa, descartando por tanto el Estatuto de Bayona de 1808 y las Leyes Fundamentales del Estado franquista. En consecuencia, las normas en las que se centrará este análisis serán: la Constitución de 1812; el Estatuto Real de 1834, sin entrar a valorar las discusiones sobre la naturaleza jurídica precisa de este texto; la Constitución de 1837; las importantes reformas que dieron lugar al texto constitucional de 1845; la Constitución de 1869; el Proyecto de Constitución federal de 1873, a pesar de su falta de vigencia; la Constitución de 1876; y, finalmente, la Constitución de 1931.

Las particularidades de la mayoría de edad civil en el derecho histórico español han sido analizadas en profundidad por Ravetllat Ballesté (2015). A modo de síntesis, conviene hacer constar que la capacidad de obrar civil plena se mantuvo durante siglos y hasta bien avanzado el siglo XIX en los veinticinco años de edad, de acuerdo a una determinada interpretación de la tradición romanística contenida en diversas normas hispánicas²²⁵. El cambio de tendencia en la regulación positiva se inicia con la Ley sobre consentimiento paterno, de 20 de junio de 1862 (art. 1), reafirmada por la Base 8ª de la Ley de Bases de 1888 y recogida finalmente con aplicación en todo el territorio nacional en el artículo 320 del Código civil de 1889. Desde el Proyecto de Código civil de 1821 constan intentos de generalizar una mayoría de edad civil a los veintitrés años, sin éxito²²⁶. España se mantuvo así distante del Código de Napoleón de 1804, puesto que no implantó la mayoría de edad civil a los veintiún años hasta la Ley sobre la mayoría de edad de 1943, con un retraso de más de un siglo con respecto a la vecina Francia. En cualquier caso, el establecimiento de rangos etarios intermedios (escalonando la capacidad de obrar) es una constante en derecho civil español, más intensa aún que en las normas históricas de derecho público.

Lo anticipaba en la parte introductoria: cualquiera intuirá que las nociones en lengua española de “juventud” y de “participación” han cambiado, y no son hoy las mismas que a finales del s. XVIII, durante el s. XIX o la primera mitad del s. XX. Pero vistos los antecedentes iushistóricos generales ya apuntados, parece evidente que tan equivocado resulta plantear la inmutabilidad de estos conceptos, como su radical transformación o la ruptura total de su sentido. Por eso, es útil atender a los precedentes históricos, porque demostrarán que las menciones constitucionales explícitas a la juventud en la España de ayer y de hoy no son las ocurrencias sin

²²⁵ Así consta en Las Partidas, la Novísima Recopilación, la Ley de Matrimonio Civil de 1870 y la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, según recuerda el propio Ravetllat Ballesté (p. 133), si bien es importante señalar que, con anterioridad a la plena capacidad de obrar civil, otras edades más tempranas implicaban un reconocimiento parcial de capacidad para distintos negocios jurídicos (en todo caso, como instituciones de derecho privado).

²²⁶ También se intentó anticipar a los veinte años la mayoría de edad, en consonancia con el Fuero Juzgo, en el Proyecto de Código civil de 1851. En algunos territorios del país, antes de la unificación jurídica del derecho civil, sí tuvo vigencia este criterio dispar de mayoría de edad a la veintena, propio de las tradiciones jurídicas germánicas (cfr. Ravetllat Ballesté, *op. cit.*).

fundamento que algunos pretenden, ni fruto de las “modas” políticas de una determinada década.

A. La noción de juventud en el constitucionalismo español desde 1812 hasta la II República

Todas las constituciones históricas españolas, desde 1812 hasta 1931, contienen referencias explícitas a la capacidad de obrar de los ciudadanos en los asuntos públicos, dado que regulan algunas instituciones de tipo parlamentario y de participación representativa, más o menos democráticas según la época, y en algunos casos se regulan los requisitos básicos de edad para el acceso a las principales magistraturas de cada régimen. La edad importa para reconocer capacidad de decisión sobre el destino del Estado, y no solo para reconocer capacidad en las relaciones entre particulares. Importa tanto como para determinar con ella el ejercicio de los derechos de sufragio activo (derecho al voto), para reconocer capacidad por razón de la edad a los reyes para ejercer el gobierno, a quienes ejerzan las regencias, a los jueces y magistrados, y para otorgar el derecho de sufragio pasivo a los diputados, procuradores, senadores, y/o presidentes, según proceda en cada régimen.

El establecimiento de edades diversas para el ejercicio de los distintos derechos de sufragio activo y pasivo, en la Edad Contemporánea, irrumpe en las constituciones políticas occidentales a través de la Constitución americana de 1787²²⁷. Esta técnica se

²²⁷ En la Constitución estadounidense se fijan, desde su primera redacción, las edades para el ejercicio del sufragio pasivo a la Cámara de Representantes (a los 25 años, según el apartado 2 de la Sección Segunda del Artículo Uno), al Senado (a los 30 años, según el apartado 3 de la Sección Tercera del mismo Artículo Uno), y a la Presidencia (a los 35 años, según el apartado 4 de la Primera Sección del Artículo Dos), así como el sufragio activo en la XIV Enmienda (de 9 de julio de 1868, a los veintiún años), reformado a los 18 años mediante la XXVI Enmienda (de 1 de julio de 1971). Esta última, por cierto, fue adoptada como reacción al activismo estudiantil contra la Guerra de Vietnam que cataliza, entre otras plasmaciones jurídicas relevantes, primero, en la adenda sobre la edad de voto introducida por el Congreso en la *Voting Rights Act*, de 1970, y segundo, en la validación de esta mediante la Sentencia del Tribunal Supremo en el caso *Oregon v. Mitchell*. Todo ello fue reflejo de las reivindicaciones bajo el lema “*old enough to fight, old enough to vote*”. Los debates jurisprudenciales y parlamentarios en torno a la cuestión son un ejemplo paradigmático de las discusiones doctrinales entre la capacidad política, los deberes cívicos vinculados al servicio militar y los problemas de la disparidad de la mayoría de edad para la participación política en diversos niveles territoriales (en este caso, entre el ámbito local, estatal y

incorpora sin dificultad en la Constitución de Cádiz de 1812, y permanecerá en casi todas las Constituciones españolas, siendo la de 1978 una clara excepción, en la historia española, y en su entorno comparado actual. Pero estos límites al derecho de sufragio no emplean, por lo general, la expresión “juventud”, y son en todo caso alusiones implícitas a la participación de la ciudadanía joven.

a. La Constitución de 1812 y su noción de juventud

La Constitución de 1812 sirve de muestra de la categoría de constituciones extensas. También se acude a algunos de sus preceptos para ilustrar la idea de “constitución nominal”, en palabras de Ruiz-Rico y Contreras (1996: 343), quienes lo ejemplifican con el mandato a los españoles de que sean “justos y benéficos” (art. 6 del texto doceañista). En esta ocasión, sin embargo, hay que destacar que la prescripción del constituyente de Cádiz en materia de juventud fue bastante precisa, como veremos a continuación.

Incluso quienes consideren el Estatuto de Bayona como primer texto constitucional español²²⁸, tendrán que admitir que la de Cádiz fue la primera en referirse de forma explícita a los jóvenes. Lo hace al enunciar las facultades de las Diputaciones provinciales en el artículo 335. En su apartado quinto, este precepto encomienda a tales Diputaciones, entre otras tareas, “promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados”²²⁹. A diferencia de lo que sucedió durante el *iter legis* constituyente de 1978, los diputados de Cádiz no se cuestionaron la imprecisión del término “juventud”, empleándolo además con frecuencia durante sus sesiones²³⁰.

federal), frente a la conocida como *Equal Protection Clause* introducida en la XIV Enmienda antedicha.

²²⁸ No comparto esta calificación del Estatuto de Bayona, por las razones que expone con bastante claridad Tomás y Valiente (*op. cit.*).

²²⁹ La redacción fue aceptada inicialmente como artículo 333, en la sesión de las Cortes del 30 de noviembre de 1811, y sin cambios pasó al texto final. Parece que esta redacción en particular no suscitó ningún debate en el Pleno, ni en la Comisión Constitucional, según las actas de las sesiones correspondientes.

²³⁰ Para comprender qué entendía el constituyente de entonces al utilizar el término “juventud” debemos acudir a tres elementos: 1º) el contexto normativo en el que se hace tal referencia explícita, que no es otro que la articulación de una primitiva Administración educativa, “de la

A lo largo del texto constitucional encontramos otros artículos que ayudan a completar la breve referencia del artículo 335 (en su apartado quinto). En síntesis, la Constitución de Cádiz distingue entre niños y jóvenes en función del nivel educativo, en una incipiente diferenciación entre la instrucción primaria y la educación secundaria²³¹. Así, “las escuelas de primeras letras”, encomendadas a los Ayuntamientos, son para la infancia (art. 366)²³², mientras que la juventud acudía a “los demás establecimientos de educación”, que serían las Universidades de provincia para la segunda enseñanza y las Universidades convencionales para una tercera orientada a oficios específicos²³³. Hay que recordar que, conforme al apartado sexto del artículo 25 de la propia Constitución, las Cortes previeron que “desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano”. El constituyente pretendía que la educación fuera imprescindible para el ejercicio de los derechos políticos, y en ese preciso contexto aparece la juventud como sujeto de interés del constituyente. Por la distinción de los niveles educativos que refleja aquel texto constitucional y sus posteriores intentos de desarrollo normativo, podemos deducir que entendían que la juventud se iniciaba a partir de los doce años, de manera aproximada. Conviene llamar la atención sobre esta forma de delimitar el inicio de la juventud, haciéndolo coincidir con la transición a la educación secundaria, que es una técnica aún utilizada en el derecho positivo español de forma recurrente.

La segunda cuestión de relevancia en la Constitución de Cádiz con respecto a la delimitación de la juventud la encontramos en el establecimiento del límite de edad para el ejercicio de los principales derechos políticos y el acceso a ciertos cargos

Instrucción pública”; 2º) las previsiones etarias sobre capacidad de obrar contenidas en el mismo texto Constitucional; y 3º) el contexto de ciertos debates de las cortes constituyentes en relación a la juventud y a la edad, reflejo aproximado de la opinión social de la época.

²³¹ Este fue el enfoque que poco después recogió y confirmó el Informe Quintana (Dictamen de 1813) y su correspondiente Proyecto de Decreto (1814), partiendo precisamente del texto constitucional: “nuestra Constitución política, obra acabada de la sabiduría, miró la enseñanza de la juventud como el sosten [sic] y apoyo de las nuevas instituciones”, escribirían los firmantes de aquel Informe. Este informe, de acuerdo con Muñoz Machado (2015-I: 171-172) concibe a la “juventud como sostén y apoyo de las nuevas instituciones”.

²³² Por diversos estudios, como el de Guibert Navaz (1985: 373), sabemos que las “escuelas de primeras letras” a principios del s. XIX integraban a los niños de cinco a doce años, como regla general.

²³³ Estas ideas se inspiraron en las propuestas revolucionarias previas de Condorcet y Talleyrand (excepto en la importancia de la educación religiosa, naturalmente), y en particular en lo referido a la responsabilidad pública sobre todos los niveles educativos.

públicos. El sistema electoral contenido en la Constitución doceañista prevé el sufragio universal masculino indirecto, y ha sido ya analizado por Burguera Ameave y Vidal Prado (2012). Tomás y Valiente (1997: 439) recuerda que en aquel momento el prototipo de ciudadano es el propietario, de donde derivan las previsiones de pérdida de derechos para la servidumbre, por ejemplo, y la exigencia de la vecindad o, en palabras de ciertos diputados, la “emancipación” cierta de la familia originaria²³⁴. La Constitución no impuso un límite preciso al ejercicio del derecho al voto entre los vecinos de las parroquias, y existió cierta confusión sobre la posibilidad de votar a los electores parroquiales desde los veintiún años. Sin embargo, a lo largo de toda la Carta Magna se reitera el límite de veinticinco años para ser elegido elector en la circunscripción parroquial (art. 45)²³⁵, en la circunscripción de partido (art. 75), para ser diputado en Cortes (art. 91) y juez o magistrado (art. 251), y que ha sido entendido por Burguera Ameave y Vidal Prado (*op. cit.*) aplicable también al sufragio activo en la circunscripción parroquial. La defensa de este límite se sostuvo, no sin discusión parlamentaria, para hacerlo coincidir con la mayoría de edad “de las leyes civiles” vigentes²³⁶.

²³⁴ El diputado Agustín Rodríguez Bahamonde, el día 4 de septiembre según el Diario de Sesiones, solicita que se aclare de alguna forma en el texto de la Constitución que no serán ciudadanos los mayores de veintiún años que aún no se hubieran emancipado del domicilio familiar (recuérdese lo previsto por el art. 21). A esto se sucede un breve debate, que el diputado José Martínez pretende zanjar, aduciendo que no es necesario preverlo en ese momento y texto, porque eso ya lo harían las leyes. Nadie cuestionaba que la falta de emancipación residencial fuera un obstáculo evidente para la plena capacidad de obrar política. Si tenemos en cuenta los ciclos vitales del siglo XIX, contrasta con el tiempo presente la idea de que la capacidad de obrar política se obtuviera años después de la emancipación residencial, laboral, familiar, social, etc.

²³⁵ En el sistema electoral dado por el constituyente de Cádiz se contempla un sistema de elección indirecta de los representantes en Cortes, semejante al de la Constitución estadounidense aún vigente, conforme al cual estos ciudadanos primero elegían a algunos de entre ellos en una circunscripción parroquial que, con posterioridad y convertidos en electores, votarían a su vez a electores de una segunda circunscripción (el partido), y solo estos –de tercer nivel– elegirían a los diputados en Cortes.

²³⁶ Así consta que se expresó Agustín Argüelles en el debate correspondiente, según el Diario de Sesiones de 19 de noviembre de 1811. La alternativa planteada a la edad final de veinticinco años la propuso el diputado Vicente Tenero, que consideraba ideal como límite inferior de acceso los treinta y tres años (por ser la edad de Cristo, y por tanto de un “varón perfecto”), aunque se conformaría con aumentarla a los treinta. De nuevo, es Argüelles quien defiende la postura de la comisión ponente del texto, pero adapta con habilidad sus argumentos al trasfondo religioso de Tenero, y entre otras cuestiones recuerda que “no se pide más a los confesores” (de veinticinco años), por lo que carece de sentido exigirlo a los jueces. Finalmente, se aprueba la propuesta original. Tengamos en cuenta que este límite constitucional servirá también de argumento, en los años siguientes, al establecimiento de la duración de la “tercera educación” (universitaria) en el Informe Quintana (1813), para que finalice aproximadamente a esa edad, en particular, la carrera

El contexto normativo sobre la instrucción pública de niños y jóvenes, y las exigencias de edad para el acceso a cargos públicos, permiten señalar que la juventud en España, a principios del siglo XIX, se entendía como aquella población entre los doce años, momento en el que abandonaban la infancia (no la minoría de edad), y los veinticinco años, momento en el que adquirirían la capacidad fundamental para el ejercicio de los principales derechos políticos. No obstante, es necesario señalar algunas matizaciones derivadas del contenido de los debates de aquellas Cortes Constituyentes. No existía, igual que no existe hoy, un rotundo consenso social ni en Cortes, sobre los límites precisos de la noción de juventud. Existió una posición mayoritaria suficiente para establecer algunas capacidades distintas a los doce años, a los catorce, a los dieciséis, a los dieciocho, a los veintiuno, a los veinticinco y a los treinta años de edad. Todo este arco quedaba entonces fuera del rango de la infancia (*stricto sensu*), y aunque se les reconoce como adultos para algunos aspectos, no lo son para la plenitud de derechos.

El criterio de la edad como elemento limitador de la capacidad de obrar fue debatido en más de un momento. Tales debates de las Cortes de Cádiz demuestran, además, que la vinculación entre juventud y educación no abandonaba del todo la característica definitoria histórica sobre la capacidad de obrar: la aptitud para el servicio militar²³⁷. En Cortes se discutió, y mucho, sobre la conveniencia del alistamiento a una u otra edad, y con ello se debatía acerca de la capacidad de los sujetos, y no solo de las necesidades militares objetivas²³⁸. Por estos y otros debates, sabemos que la juventud

de jurisprudencia. Una excepción a todo lo anterior era la Familia Real: el Rey adquiría la mayoría de edad a los dieciocho años (art. 185), y a los catorce años, el Príncipe de Asturias realizaría un juramento de lealtad religiosa y de respeto a la Constitución. Este tipo de particularidades, favorables a una mayoría de edad anticipada para la Jefatura del Estado, permanecerá con matices en todas las constituciones monárquicas españolas salvo en la de 1978. No obstante, las propias Cortes excepcionaron, en al menos una ocasión, el límite de acceso a la cámara presumido a los veinticinco años. Por ejemplo, con el conde de Toreno, a quien el Consejo de Regencia ya había concedido capacidad de obrar a efectos civiles para la gestión de su patrimonio, pero que al presentar sus poderes a las Cortes el 11 de febrero de 1811, tuvo que esperar algo más de un mes (hasta el 16 de marzo) a que las Cortes aceptaran su incorporación, por no tener los veinticinco años reglamentarios. La justificación de la excepción fue, precisamente, la singularidad que ya se había hecho a efectos civiles.

²³⁷ Aunque nos interese el debate sobre la adquisición de la capacidad, no son desdeñables las referencias sobre la pérdida de capacidad también: así lo planteaba, por ejemplo, el diputado Arner, proponiendo también que el límite superior de alistamiento no fuera para cuarenta y cinco años, sino antes, porque a partir de los cuarenta se “carecía de buena disposición física”, durante el debate de la propuesta de Argüelles del 22 de enero de 1811.

²³⁸ Por esta razón, por consenso se estableció la edad de alistamiento a los dieciséis años, aunque hubo voces que pretendían adelantarla a los doce, o atrasarla a los dieciocho o veinte años.

no finalizaba a los veinticinco años, si bien a esa edad se reconocía *iuris tantum* que los varones tenían plena capacidad política. Los diarios de sesiones nos demuestran, más bien, que es a partir de la treintena cuando la mayoría parlamentaria entiende que se está abandonando la juventud, argumento que se esgrimió, por ejemplo, para prever en treinta años la edad necesaria de acceso al Consejo de Regencia, y no a los cuarenta, puesto que “hay necesidad de toda la energía de la juventud en el que gobierna”²³⁹.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que el constituyente de Cádiz estableció dos notas características que siguen hoy teniendo plena actualidad en el derecho positivo español, aunque ahora estén formuladas de forma distinta en las normas vigentes.

En primer lugar, la juventud es una etapa de la vida que abarca el final de la infancia y el principio de la adultez, iniciándose, aproximadamente, a la edad correspondiente de una educación secundaria y, en todo caso, antes de la mayoría de edad general. Pero la juventud no finaliza por la adquisición de la plena capacidad de obrar, sino que hay adultos que además son jóvenes.

En segundo lugar, existe una vinculación positiva entre juventud, poder público y educación para el ejercicio de la ciudadanía, dirigida a ofrecer competencias necesarias para el ejercicio de la ciudadanía plena, también de los derechos políticos. De esta forma, la Constitución española de 1812 recoge de manera mucho más precisa la alusión casi poética de la Constitución francesa de 1791²⁴⁰.

Algo en lo que el legislador del tiempo presente se ha alejado del doceañista es en la concesión de derechos políticos de forma excepcional a quien ha adquirido una emancipación civil anticipada. Ello puede ser resultado de cómo las presunciones de

²³⁹ Así se expresaba, según el Diario de Sesiones del 17 de diciembre de 1810, el diputado Gallego, con respecto al debate entre la edad de treinta o cuarenta años para el acceso al Consejo de Regencia.

²⁴⁰ La Constitución francesa de 1791 recoge, en su Título VII, artículo 8, que “*L'Assemblée nationale constituante en remet le dépôt à la fidélité du Corps législatif, du roi et des juges, à la vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères, à l'affection des jeunes citoyens, au courage de tous les Français*”. Muñoz Machado (2015-I: 165) señala que este texto constitucional, al proclamar una educación universal, trataba, precisamente, de fomentar la mentalidad republicana de la juventud.

madurez basadas en la edad a efectos civiles (y sobre todo políticos) bascularon durante todo el siglo entre un carácter *iuris tantum* y de *iuris et de iure*.

b. Las alusiones indirectas a la juventud en las demás Constituciones españolas del s. XIX

Tras la Constitución de Cádiz no volveremos a encontrar en España un texto constitucional tan extenso y, durante todo el siglo XIX, en ningún caso lo encontraremos que preste semejante atención a elementos de organización social, es decir, más allá de las instituciones políticas. Por esta razón, posiblemente, no será sencillo encontrar una referencia a la juventud de forma expresa hasta la Constitución de la II República, en 1931. Por tanto, el rastro sobre la noción de juventud durante el siglo XIX, a los efectos de la modulación etaria para la participación, debe buscarse en las simples referencias a la edad que determina la capacidad de obrar en los asuntos públicos.

Todas las Constituciones españolas del siglo XIX, también la de 1812 como ya hemos visto, contienen límites de edad sobre la capacidad de obrar en la *res publica*. Esta denominada “edad política” supone la juridificación de una presunción de madurez especial, como requisito que determina la capacidad suficiente para actuar en las instituciones del Estado. Tal presunción ha sido, como regla general, más exigente que la mayoría de edad civil, al menos para el desempeño de algunas magistraturas del Estado. De esta forma, los constituyentes y legisladores de todo el siglo XIX español asumieron la doctrina comparada mayoritaria, según la cual la mayoría de edad civil no es suficiente para desempeñar ciertas responsabilidades públicas.

La supuesta necesidad de hacer coincidir ambas edades (civil y política) ha sido un argumento clave en sede parlamentaria para tratar de impedir todas las reducciones de la mayoría de edad general en España (de veinticinco a veintitrés, de veintitrés a veintiuno, de veintiuno a dieciocho, y los debates más recientes de dieciocho a dieciséis años). Sin embargo, la coincidencia de ambas edades ha sido una excepción, y aunque sí ha existido cierta homogeneidad entre la mayoría de edad civil y el ejercicio

del sufragio activo, nunca (durante todo el siglo XIX) se produjo una regulación que unificara completamente la mayoría de edad civil, el sufragio activo y el sufragio pasivo.

En el sentido señalado, el Senado ha sido siempre la cámara de “madurez reforzada”, o con pretensiones gerontocráticas²⁴¹, oscilando entre una exigencia para formar parte de la misma de más de cuarenta años (en las Constituciones de 1837 y 1869, y el Proyecto de 1873), los treinta (en la Constitución de 1845), o los treinta y cinco cumplidos (en la Constitución de 1876). En todo caso, en 1837 y 1845 se previeron excepciones constitucionales para la Familia Real (para los hijos del monarca, incluyendo al príncipe heredero), los títulos de Grandes de España y los Títulos de Castilla, quienes podían acceder a edades reducidas de veinticinco, o incluso menos edad, a solicitud de los interesados. No obstante, la mayoría de Constituciones de este período han establecido reglas de presunción de madurez política *iuris et de iure*, que en teoría no admitían prueba en contrario a tal presunción de edad política, a pesar de las excepciones ya señaladas, y concretamente las referidas a la Jefatura del Estado²⁴².

A pesar de la reducción de la mayoría de edad civil en 1889, la legislación electoral aplicada mantuvo el requisito de los veinticinco años para los electores y los elegidos. Conviene señalar a este respecto que Cánovas del Castillo parece haber sido el primer gobernante que insiste en remitir la edad política a la legislación electoral ordinaria, y no insertada en el texto constitucional. De ello se hace eco la Carta Magna de 1876, la última vigente del siglo XIX. Durante todo el siglo, la edad para ejercer el sufragio

²⁴¹ Tengamos en cuenta que, en el siglo XIX, la esperanza media de vida en España no alcanzaba los 35 años, teniendo incluso a finales de siglo la segunda tasa de mortalidad más alta de Europa, según Montagut Contreras (2014).

²⁴² En efecto, la regulación de la edad política de la Familia Real era una cuestión excepcional: la mayoría de edad del Rey se ha regulado desde los catorce años (en 1837 y 1845), los dieciséis años (1876) y hasta los dieciocho años (1869). Similares excepciones se planteaban para el ejercicio de la regencia unipersonal, para la que bastaban normalmente los veinte años cumplidos (en 1845 y 1876). Excepción también, pero en sentido inverso, se preveía para la jefatura del Estado en modelos republicanos. El proyecto de Constitución federal de 1873 preveía para el Presidente del Gobierno y del Tribunal Supremo una edad superior a los treinta años, lo que resulta llamativo si se compara con la edad prevista para los senadores (cuarenta años) por ese mismo texto que no llegó a entrar en vigor.

activo, cuando existió tal derecho, se estableció en los veinticinco años, y así continuó entrado el siglo XX, a través de la Ley electoral de 8 de agosto de 1907²⁴³.

c. La juventud en la Constitución de la II República española

La Constitución de 1931 significó la recuperación (y desarrollo notable) de un modelo constitucional con previsiones de carácter social, trascendiendo la mera ordenación de las instituciones políticas. Por ello se explica la inclusión de alusiones explícitas a la juventud, en esta ocasión sobre la especial regulación del trabajo de los jóvenes, en el artículo 46 del texto final²⁴⁴. Es digno de mención, así mismo, que el artículo 43 haga referencia a los derechos de la infancia y a la Declaración de Ginebra (instrumento internacional vigente en aquel momento sobre derechos del niño). Por último, también desempeña un papel importante sobre la configuración de la participación juvenil la reforma que se produjo sobre la edad política (relativa a los derechos de sufragio, principalmente), antes de la formación de las propias Cortes Constituyentes, pero que en el seno de las mismas generó intensos debates. Estas tres cuestiones (especial regulación del trabajo juvenil, protección de la infancia y mayoría de edad política) suponen el contenido fundamental de la Constitución de 1931 en materia de juventud. De forma marginal, también se puede mencionar la tendencia restrictiva, en consonancia con otras constituciones republicanas, que impone la edad mínima de cuarenta años para la elección del Presidente de la República (art. 69) y para el Presidente del Tribunal Supremo (art. 96).

Para comprender el alcance de estas referencias es necesario acudir, aunque sea de forma sucinta, a algunos de los debates parlamentarios que dieron forma al texto constitucional. El Diario de Sesiones de las Cortes nos muestra discusiones de una enorme intensidad y alta participación parlamentaria sobre qué es la juventud y, sobre todo, cómo debe comportarse la República hacia los jóvenes. De aquellos debates se

²⁴³ Cfr. Gaceta de Madrid núm. 222, de 10 de agosto de 1907 (pp. 584-592).

²⁴⁴ El tenor literal del artículo dice, *in fine*:

“La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia digna. Su legislación social regulará: (...) el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad (...).”

derivan las previsiones normativas señaladas. Se pueden deducir dos claves de la noción sobre juventud que tuvo en consideración aquel poder constituyente: 1º) estimaban que el papel de la juventud española fue vital para el advenimiento de la República, y aluden de forma reiterada durante toda la Legislatura Constituyente a los jóvenes con cierta mitificación y sentido poético²⁴⁵; y 2º) aunque no lo positivizan, tienden a conectar de forma equiparable a la juventud con la población escolarizada en secundaria y la universidad, y con los varones del servicio militar. La conexión entre juventud y educación para el ejercicio de la ciudadanía sigue presente en los debates parlamentarios²⁴⁶.

La mención explícita del artículo 46 es fruto, en todo caso, de una relación conceptual que tiene un destacado valor jurídico: la juventud se diferencia de la noción general de infancia por su capacidad para la actividad laboral, incluso aunque no tengan plena capacidad de obrar; y en todo caso la juventud es sujeto de una protección jurídica particular por razón de su edad. La aparición de la palabra juventud, en realidad, obedece a una solución de compromiso entre el uso descartado de expresiones que estimaron más confusas: niños o adolescentes, pero con la que buscaban delimitar a los mayores de 14 años²⁴⁷.

²⁴⁵ Esto coincide con las advertencias de instrumentalización política de la juventud propias de la época y el contexto político, en sintonía con las advertencias hechas por Kotek (1996; 1998).

²⁴⁶ Estudios historiográficos como los de González Calleja y Souto Kustrín (2007) corroboran la importancia de los movimientos juveniles, y en particular estudiantiles, para el advenimiento de la II República. De acuerdo con estos autores, y por los indicios que también ofrece la legislación del momento, fue desde los espacios universitarios, especialmente, desde los que se agudizó la politización de la juventud hasta la Guerra Civil española.

²⁴⁷ En un primer momento de la tramitación parlamentaria de este precepto constitucional (entonces art. 44 del Proyecto de Constitución), en el lugar de la palabra “jóvenes” aparecía la palabra “niños”. Durante el debate en el Pleno de las enmiendas a este artículo (7 de octubre de 1931), el Sr. Juarros cuestionaba que los niños pudieran siquiera trabajar, y que tal extremo debía ser explícitamente prohibido por la Norma Fundamental, de manera que aludir a una especial regulación era consentir, constitucionalmente, que la infancia estuviera sometida a condiciones de trabajo, algo ya prohibido, según sus palabras, en las constituciones de México y Polonia, a quienes España debía emular. Tras un intenso debate con otros parlamentarios, planteó una propuesta transaccional que sustituyera la palabra “niños” por “adolescentes”, de forma que se entendiera que el trabajo se regularía de forma especial para los mayores de catorce años. El presidente de la Comisión de la ponencia constitucional (Sr. Jiménez de Asúa), señaló que la expresión “adolescentes” era “demasiado pedante”, y que debía ser sustituida por otra cuando se hiciera la corrección estilo, que en todo caso respetara la aprobación de la Cámara al planteamiento del Sr. Juarros (impedir el trabajo a los menores de catorce años). En lo que no estaban de acuerdo es si los mayores de catorce años eran además niños a efectos legales, y de ahí surgió la idea de sustituir el término para evitar equívocos: es posible que algunos niños

El artículo 36 de la Constitución de 1931 es famoso por conceder por primera vez en España el sufragio activo a las mujeres. Sin embargo, el contenido de este precepto también incluye la edad de voto a los veintitrés años. Ambos aspectos fueron controvertidos, pero a los efectos de la participación juvenil, el conflicto sobre la edad política ha pasado desapercibido en la historiografía jurídica, y conviene apuntar algunas circunstancias importantes del debate constituyente²⁴⁸.

Desde el primer momento, la gran mayoría de la Cámara descartó el planteamiento histórico de Cánovas del Castillo, de remitir la edad política a la legislación electoral. A pesar de un primer consenso en la ponencia constitucional para reducir la edad política a los veintiún años, al llevar el texto al Pleno se utilizaron tretas parlamentarias de cuestionable validez para evitar la aprobación de la mayoría de edad a los veintiún años²⁴⁹.

Por último, y por el valor profundamente transgresor del postulado, aunque no tuviera ninguna acogida en las Cortes Constituyentes, es interesante reconocer el mérito de una aparente ocurrencia del diputado Sr. Castrillo. En el debate producido sobre la idoneidad o no de contar con un sistema bicameral en el nuevo orden constitucional, este parlamentario sugirió (según consta en el Diario de Sesiones de 23 octubre de 1931) que un “Senado moderno” no debía situarse en fórmulas gerontocráticas, sino que podría ser representativo con un enfoque sectorial “de lo más eficiente de la

trabajaran, pero solo los mayores de catorce años. En efecto, al abordar la corrección de estilo, se sustituyó por la palabra “jóvenes”, y así fue aprobado en el texto final. El Sr. Juarros expresaría su satisfacción exclamando en el hemiciclo “miles de niños ganan mucho con este pequeño éxito”. Por tanto, parece evidente que las Cortes Constituyentes de la II República entendían, de forma más o menos consciente, que la juventud empezaba a los catorce años, elemento que ha permanecido en gran parte del derecho positivo español hasta la actualidad.

²⁴⁸ Es necesario recordar que la edad para ser electores y elegibles ya había sido reducida de veinticinco a veintitrés años, antes de la discusión de la Constitución, mediante el Decreto del Presidente de la República, de 8 de mayo de 1931, que modifica parcialmente la Ley electoral vigente, de 1907.

²⁴⁹ Los argumentos esgrimidos adolecían de una pobre, discutible y discutida racionalidad, que no procede relatar en esta ocasión, pero se impusieron por una exigua mayoría en una segunda votación, a instancias del Presidente del Gobierno. A modo de síntesis, la segunda alteración de la edad de veintiún a veintitrés años fue introducida en el texto de la ponencia como una corrección de estilo, sin someterlo a votación en la comisión que había decidido reducirlo a veintiuno. Al vencer en una primera votación en pleno la posición favorable a los veintiún años, el Presidente de la República instó a una segunda votación que anulara la anterior, no prevista por el Reglamento de la Cámara, convocando a diputados ausentes, de la que se derivó un resultado distinto, y la aprobación final de la edad política a los veintitrés años. Se puede conocer más sobre el asunto siguiendo las notas del Diario de Sesiones de 30 de septiembre y 1 de octubre de 1931.

juventud española en la Universidad, en las organizaciones obreras, en las patronales, en la agricultura y en la industria, que venga a decirle a esta Cámara [Congreso de los Diputados] que se equivocó”²⁵⁰. Aunque la idea no tuviera entonces mayor trayectoria, otros debates parlamentarios sí nos permiten inferir que el grado de reconocimiento institucional de aquellas Cortes al movimiento juvenil pareció mucho más intenso que el que casi un siglo después²⁵¹.

B. Las referencias constitucionales sobre la participación ciudadana desde 1812 hasta la II República

Desde la perspectiva de la democracia participativa, Ramírez Nárdiz (2009) ya ha realizado un análisis de las Constituciones españolas desde 1812 hasta la actualidad. Lo cierto es que el contenido sobre esta cuestión en los textos constitucionales es limitado, y en muchos casos directamente inexistente. Ramírez Nárdiz coincide con Aguiar de Luque (1977) al señalar una posible causa de esta “falta de reconocimiento jurídico de la participación popular directa” en nuestra propia historia constitucional (Ramírez Nárdiz, 2009: 262). En este sentido, consideran ambos que la ausencia de

²⁵⁰ Parece premonitorio de lo que nueve años más tarde defendería el político danés Hal Koch, desde una posición menos ambiciosa en términos institucionales, pero que conduciría a la creación del primitivo Consejo danés de la juventud (DUF), en 1940; y las iniciativas subsiguientes en la práctica totalidad de Estados europeos.

²⁵¹ En noviembre de 1931, las sesiones de Cortes coincidieron con la celebración de un Congreso de asociaciones de estudiantes reunidas para elaborar un informe de propuestas al Ministerio de Instrucción Pública. El propio presidente de la Cámara hizo saber al Pleno que les había prestado la sala del Senado para el desarrollo de sus reuniones. Varios diputados (constan propuestas presentadas por los Sres. Sánchez-Albornoz de una parte, y Bort de otra) propusieron a las Cortes que enviaran “un saludo y afecto” formal a semejante iniciativa de participación democrática, destacando de nuevo el enorme valor de esa generación, su madurez política y la serenidad de sus sesiones en aquel Congreso estudiantil. En sesión de 11 de noviembre de 1931 se tramitó un texto más o menos integrado de aquellas propuestas, partiendo de la original del diputado Sánchez-Albornoz. El propio Gobierno, a través de una intervención del Ministro de Marina (el Sr. Ginal tomó la palabra en ausencia del Ministro de Instrucción Pública, aprovechando que además de titular de la cartera de Marina era Rector “in nomine” de la Universidad Central de Madrid), para expresar la adhesión gubernamental a la propuesta antes de la aprobación por asentimiento de toda la Cámara. Incluía aquella decisión una expresión de “solemne testimonio de admiración, simpatía y gratitud, por la más genuina y alta representación de la soberanía nacional; bien merecen el honor de público galardón y sentido homenaje” a la “juventud escolar española”, por su papel en el advenimiento de la República, y las esperanzas en que la sostuviera. Además, preveía aquella propuesta que se colocara una “inscripción conmemorativa en el Palacio de las Cortes” y que se celebrara una “recepción oficial” de los representantes de estudiantes ante la Cámara y “con asistencia del Gobierno provisional en pleno”.

referencias en la Constitución de Cádiz habría influido en todas las posteriores, hasta el cambio de tendencia en 1931. Y tal carencia sería atribuible además, según Ramírez, al “marcado tradicionalismo de la sociedad española de la época” (refiriéndose a 1812), de la que se deriva “la ausencia en las concepciones de los liberales españoles de las ideas de los Rousseau, Condorcet y demás teóricos del liberalismo radical”. No es del todo exacto, puesto que las ideas de Condorcet y otros ilustrados sí permearon en aspectos esenciales del sistema educativo ya señalados (como la universalización de la instrucción pública y la educación cívica, por ejemplo). Pero sí parece evidente que la ausencia en la Constitución de Cádiz de una mínima referencia a otros derechos de participación pudo condicionar de forma negativa los siguientes textos constitucionales, en general menos ambiciosos que el doceañista.

A colación de las reflexiones anteriores, conviene preguntarse si habría sido posible configurar ya en 1812 algunos otros preceptos sobre participación ciudadana, teniendo en cuenta el contexto socio-jurídico de aquel momento. Y la respuesta más probable es que no, o solo de forma muy limitada. La verdadera conquista de aquella época, en materia de participación ciudadana, fue la formulación del derecho de sufragio activo y pasivo, como universal indirecto. Esto ya es por sí mismo un acontecimiento revolucionario.

La palabra “participación” no aparece en las Constituciones españolas del s. XIX, ni el sentido actual de la democracia participativa podría estar desarrollado en esos contextos. Es una etapa en la que se está dando forma al principio representativo, como noción previa a la actual idea de participación directa (sin intermediarios elegidos) o deliberativa (dialogada con los representantes) en la toma de decisiones.

Es obvio que, en otros países, el desarrollo de las instituciones de participación directa fue mucho más rápido, como señala Ramírez Nárdiz (2009: 53) al mencionar el ejemplo suizo de los referéndum cantonales (desde el siglo XIV), y sobre todo a nivel federal (desde 1848). Hasta 1931, ningún texto constitucional español incorporará este instrumento, aunque fuera previsto con anterioridad en disposiciones normativas como el Estatuto Municipal de 1924 (y sus antecedentes frustrados, los proyectos de Ley de Administración Local de 1907, de Maura, y el de Canalejas de 1912). La

presunción de capacidad para intervenir en estos procesos no preveía diferencias de edad con respecto al sufragio activo. También hay algunos trazos en la Constitución francesa de 1791 que podrían haber inspirado de forma más precisa los textos españoles, por ejemplo la libertad de reunión pacífica o la libertad de petición individual a las autoridades. Algunos de estos elementos tardarán más de dos décadas en incorporarse al constitucionalismo español, como la idea del derecho de petición incluida en el texto de 1837 (en su artículo 3).

En todo caso, el constitucionalismo histórico español no contiene previsiones específicas de participación ciudadana de la juventud. Como mucho, podría referirse de forma colateral la alusión a la educación de “escuelas de primeras letras” del artículo 366 ya mencionado de la Constitución de Cádiz. Este precepto ordena que la instrucción pública incluya la educación en las “obligaciones cívicas” de los ciudadanos, y esto podría ser entendido, con generosidad, como una primera alusión a lo que hoy conocemos como educación en “competencias cívicas y sociales”²⁵², fundamento de la denominada educación para la participación. En estas ideas insistirán especialmente las Cortes Constituyentes de 1931, sin que fuera recogido de forma expresa en el texto final de la Constitución de la II República.

3. La política de juventud durante la dictadura franquista y su tratamiento de la participación juvenil

Es evidente que el concepto de “participación juvenil” debe ser entrecomillado al referirlo a un Estado dictatorial como lo fue la España franquista²⁵³. Pero si a nivel global podemos afirmar que la primera posguerra mundial supuso un aliciente al

²⁵² Previstas en la legislación orgánica en materia educativa en España, tanto en la legislación orgánica en materia de educación (por ejemplo, en el art. 18 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su versión consolidada; y el art. 2.f de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación), como en los currículos básicos de todos los niveles educativos (por ejemplo, en el art. 2.2.e) del Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato; y en el art. 2.2.5º del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria).

²⁵³ Sobre las características y la evolución del franquismo, véanse las valiosas y numerosas obras de Moradiellos García (por todos, cfr. 2017; 2016; 2009).

desarrollo de políticas públicas de juventud, es obvio que, en ese período de entreguerras, los Estados europeos (en particular) afrontarán la naciente política de juventud de acuerdo con sus bases ideológico-institucionales, ya sean democráticas o totalitarias²⁵⁴. España transitó de un modelo a otro durante su Guerra Civil (cfr. González Calleja, 2009), y tras ella podemos distinguir dos grandes etapas de la política del franquismo hacia la “participación” de los jóvenes: una primera en la que se pretende la socialización política de toda la juventud, desde postulados totalitarios; y una segunda etapa tecnocrática que, basada en los postulados de la “democracia orgánica”, tiende hacia el “pluriformismo”, en palabras de Torcuato Fernández Miranda (1970: 13), aplicado también en materia de participación juvenil.

La importancia para nuestro estudio del régimen jurídico de este período reside en tres circunstancias clave: 1º) aunque careciera de carácter democrático, el franquismo desarrolló, y de forma profusa, una política de juventud inédita, mediante instrumentos normativos específicos y las primeras instituciones orgánicas especializadas de Administración juvenil en nuestro país, distinta de la Administración educativa; 2º) una parte importante de los esquemas institucionales básicos de la política juvenil del franquismo perviven en la actualidad, integrados y adaptados en la Administración juvenil del período constitucional vigente; y 3º) los contenidos sectoriales abordados por la Administración juvenil franquista han sido utilizados (quizá de forma no totalmente consciente) como marco de referencia para la Administración juvenil democrática en España, a pesar de la diferencia de contextos ideológicos. Abordaré estas cuestiones de forma cronológica en las tres etapas ya anticipadas: la Guerra Civil, el primer intento de socialización totalitaria, y las posteriores reformas tecnocráticas.

²⁵⁴ Kotek (1996) sugiere que la conformación de la política juvenil democrática es, además, reacción y contrapeso a la socialización juvenil totalitaria y su incidencia internacional, especialmente desarrollada y eficaz en el régimen soviético instaurado a partir de 1917.

A. Las medidas durante la Guerra Civil y la confrontación de influencias internacionales

El estallido de la Guerra Civil supuso un cambio radical en el enfoque de las políticas de juventud en España²⁵⁵. Los Gobiernos de la II República intentaban mantener el contacto exterior con los movimientos juveniles democráticos, por ejemplo enviando una delegación al Congreso Mundial de la Juventud en Ginebra²⁵⁶. Al mismo tiempo, el bando sublevado no tardó en prohibir las organizaciones juveniles que no fueran las propias del régimen, mediante el conocido Decreto número 255, llamado de Unificación²⁵⁷.

El Decreto de Unificación suponía la imposición en la España Nacional (sublevada) de un sistema político de partido único, de tipo totalitario, y la prohibición de cualquier grupo que no fuera acorde a este esquema (con excepción de aquellos estrictamente vinculados a la Iglesia Católica). Por tanto, todas las asociaciones y entidades de jóvenes que no eran parte de las Organizaciones juveniles de “Falange Española Tradicionalista y de las JONS” debían cesar sus actividades²⁵⁸. Los Estatutos de esta organización única fueron inicialmente aprobados mediante el Decreto 333²⁵⁹. Pocos meses después, mediante el Decreto 414²⁶⁰ se aprobaron los nuevos Estatutos del Sindicato Español Universitario de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, ya como institución oficial.

²⁵⁵ En cierto sentido, se produce una regresión a los enfoques anteriores, propios de la dictadura de Primo de Rivera. Sobre la previa transición producida entre esta dictadura y la proclamación de la República, cfr. González Calleja y Souto Kustrín (2007).

²⁵⁶ Tenemos constancia de ello por la Orden de 27 de agosto de 1936, de la Presidencia del Consejo de Ministros (Gaceta de la República núm. 242, de 29 de agosto de 1936, p. 1551), que concedía una “subvención de 10.000 pesetas para la concurrencia de 20 Delegados de la Juventud española, en representación de nuestro país, al 'Congreso Mundial de la Juventud', que tendrá lugar en Ginebra del 31 de Agosto al 7 de Septiembre próximo”, a favor de “D. Jesús Rozado Díaz, Secretario del Frente de la Juventud”. También en 1938, como recoge Rey García (1994: 116). Sobre estos eventos (los Congresos Mundiales de la Juventud), cfr. Souto Kustrín (2007) y Kotek (1996).

²⁵⁷ Este Decreto fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 20 de abril de 1937.

²⁵⁸ La unificación, en cuanto a organizaciones juveniles, afectó a las “balillas” falangistas, de tipo fascista italiano, y a los “pelayos” tradicionalistas, más consolidados.

²⁵⁹ Cfr. BOE núm. 291, el 7 de agosto de 1937. Fue reformado parcialmente mediante los Decretos 417 (BOE 404, de 28 de noviembre de 1939) y de 31 de julio de 1939 (BOE 216 y 218, respectivamente de 5 y 6 de agosto de 1939).

²⁶⁰ Cfr. BOE núm. 399, el 23 de noviembre de 1937.

El avance del bando sublevado suponía la persecución de las organizaciones juveniles democráticas, y la institucionalización de fórmulas totalitarias, inspiradas en buena medida en los referentes de Italia y Alemania, pero procurando integrar a las distintas corrientes ideológicas del bando nacional.

B. La primera etapa de socialización política de la juventud desde un enfoque con pretensiones totalitarias

Una vez terminada la guerra, Franco dispuso la reorganización de las estructuras juveniles mediante la Ley de 6 de diciembre de 1940, instituyendo el Frente de Juventudes. Esta norma ha sido analizada por Reverte Martínez (2015: 205; 2021) a los efectos del derecho histórico sobre asociacionismo juvenil en nuestro país. Este autor destaca que se trata de la primera norma de rango legal específicamente juvenil en España.

Hay que tener en cuenta que tras la guerra, no obstante, el franquismo debe gestionar la amalgama de “familias” que lo componen, produciéndose un enfrentamiento de facciones entre los vencedores de la guerra (falangistas, tradicionalistas, antiguos cedistas...) que también afecta a la política juvenil (Cruz Orozco, 2001). Así se explica que en 1940 se promulgue una Ley especialmente favorable a una de las facciones, al conceder preeminencia a La Falange, y apenas dos años después, en 1942, se suprime “Voz de Falange” como sección de la Revista Nacional de Educación. En este enfrentamiento entre las familias franquistas reside, quizá, parte del fracaso del intento de socialización política de la juventud²⁶¹.

²⁶¹ Sobre la idea de fracaso del Frente de Juventudes y sus instituciones derivadas coincide de forma contundente la doctrina pedagógica que ha estudiado esta etapa de la historia de la educación en España. Por todos, véase Cruz Orozco (*op. cit.*).

a. Las características esenciales de la Ley del Frente de Juventudes

Con respecto a la participación juvenil, Reverte Martínez (2015: 205 y ss.; 2021) describe la Ley del Frente de Juventudes ofreciendo las siguientes notas características: 1º) la Ley crea una estructura de organización claramente jerárquica y con talante totalitario; 2º) el objetivo de la organización es la socialización política de la juventud española en línea con los postulados del régimen; 3º) la Ley se estructura internamente en cinco bloques temáticos; y 4º) la norma incluye un contenido programático particular: encuadrar a toda la población joven por sexo, edad y actividad (estudiantes o trabajadores jóvenes).

Considero oportuno complementar esta descripción destacando otros cuatro factores: 1º) la Ley impone una visión instrumental de las políticas públicas de juventud (la juventud no es tanto destinataria como instrumento, y desde luego no es actor político)²⁶²; 2º) la norma sostiene un enfoque de los objetivos del Frente de Juventudes de naturaleza jurídico-administrativa²⁶³; 3º) instaura una organización administrativa especializada, aun basándose en una figura privada preexistente²⁶⁴; y 4º) la Ley incluye la referencia a los ámbitos sectoriales tradicionales de las primeras políticas de juventud, y que permanecerán en el imaginario político colectivo en la siguiente etapa democrática²⁶⁵.

²⁶² Realiza así una serie de políticas “para la juventud”, pero destinadas a la socialización franquista de toda la población, tal y como sucede en los regímenes totalitarios que sirven de inspiración.

²⁶³ En la parte expositiva, señala que el Frente debía dirigir su actuación, primero, hacia los propios afiliados, con carácter de complemento de “la labor del Estado” en materia de asistencia social, y por tanto ejerciendo funciones públicas de forma subsidiaria a otros servicios estatales y, en segundo término, hacia “todos los jóvenes”, con funciones también de naturaleza pública, para la formación política general.

²⁶⁴ Aunque mezcle conceptos de base privada (la Ley desarrolla los Estatutos de una entidad preexistente a la consolidación del régimen), mantiene un carácter público subyacente que irá adquiriendo más peso con el paso de los años. El Frente de Juventudes se configura como una institución pública, por su dimensión funcional, por su estructura, y por su financiación directa a partir de los Presupuestos Generales (art. 27). Supone una Administración sectorial (por razón de la materia: juventud) dentro de la Administración general de Falange Española Tradicionalista y de las JONS (art. 26, párrafo segundo), adscrita así a un departamento ministerial.

²⁶⁵ Estos son: a) educación física y de tiempo libre, creando para ello el Servicio Nacional de Instructores (art. 28); b) participación cultural y complemento del sistema educativo reglado –simiente, por tanto, de las primeras nociones en derecho positivo sobre educación no formal– (art. 7); y c) regulación de la “participación” estudiantil, entendida en todo caso bajo la premisa de sindicato vertical, por lo que el Frente de Juventudes absorbe al Sindicato Español Universitario (art. 14). Los objetivos sobre la educación ideológica, religiosa, premilitar y política (por ejemplo, parte del art. 7) serán los que desaparezcan de la Administración juvenil en la etapa democrática.

b. El papel de los movimientos juveniles preexistentes en la inspiración de la organización y la actividad administrativa al inicio del régimen

La configuración del Frente de Juventudes, en conjunto, tiene como precedente evidente el Servicio Nacional de Educación Física, Ciudadana y Premilitar, instaurado durante la dictadura de Primo de Rivera, décadas atrás²⁶⁶, y suprimido durante la República. Igual que entonces, el Frente de Juventudes incorporó ideas y metodologías propias de las organizaciones escultistas del momento, con excepción del carácter democrático de tales entidades²⁶⁷. Para el régimen organizativo se inspiraría, más bien, en las *Hitlerjugend* (Juventudes Hitlerianas) del partido nacional-socialista alemán y en la *Opera Nazionale Balilla* del fascismo italiano²⁶⁸. Por otra parte, el carácter confesional del régimen provocaría una de las fugas más importantes de su sistema de control: las organizaciones juveniles de la Iglesia Católica no estarían integradas en el Frente de Juventudes. Aquello facilitará un creciente distanciamiento entre éstas y el régimen, en la segunda etapa tecnocrática, como recoge, entre otros autores, Montero García (1998).

Quizá como consecuencia de las referencias escultistas descritas, Franco sanciona también la Ley por la que se establece la Sección Naval del Frente de Juventudes²⁶⁹. Un año más tarde, aprueba el Decreto de creación de las Escuelas de Mando del Frente de Juventudes²⁷⁰, y un mes después de esta última norma, aprueba la Orden por la que se establecen en todos los Centros de Primera y Segunda Enseñanza las disciplinas de Educación Política, Física y Deportiva, y las de Iniciación en las Enseñanzas del Hogar,

²⁶⁶ Este Servicio fue organizado parcialmente mediante el Real Decreto 189 de 14 de enero de 1929, en Gaceta de Madrid número 15, de 15 de enero de 1929, pp. 418 y 419. Sobre esta institución, véase González Calleja (2005: 200-210).

²⁶⁷ Se consideran entidades escultistas (de acuerdo al DLE de la RAE) aquellas relacionadas con el Movimiento Scout, fundado por el británico Baden-Powell en 1907, y cuyo método es formalmente traído a España de la mano de Teodoro de Iradier y otras figuras de la educación y el ejército, a partir de 1912, mediante la constitución de los Exploradores de España. Hoy en día existen tres organizaciones escultistas principales en España: ASDE-Scouts de España, Movimiento Scout Católico y la Federación Española de Guidismo. Sobre su implantación en España en este período, véase, por todos, López Lacárcel (2012).

²⁶⁸ De esto dan cuenta diversos autores. Véanse, por todos, Cruz Orozco (2003-2004: 197) y López Lacárcel (2012: 167).

²⁶⁹ Cfr. BOE núm. 355, de 20 de diciembre de 1940. En efecto, esta singularidad “marítima” del Frente de Juventudes parece obedecer también a la emulación de los Exploradores (scouts) marinos que ya estaban implantados en España, aplicando el método escultista en ciudades como Barcelona y Santander (vid. López Lacárcel, 2012).

²⁷⁰ Vid. BOE núm. 251, de 8 de septiembre de 1941.

todas ellas bajo la inspección y vigilancia del Frente de Juventudes²⁷¹. Este itinerario normativo demuestra el peso creciente que adquiere, en apariencia, esta institución en poco tiempo; y su supuesta importancia en el sistema educativo formal²⁷².

En pocos años encontraremos normas de adscripción de Escuelas Nacionales al Frente de Juventudes, y otras medidas claras de fomento administrativo, a saber: 1º) vías extraordinarias para la obtención de titulaciones de “Instructores en el Magisterio”²⁷³, 2º) órdenes para la concesión de tiempos de permiso específicos a trabajadores jóvenes por parte de sus empresas privadas, para asistir a formación del Frente de Juventudes²⁷⁴, 3º) facultades especiales a las Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y Ayuntamientos para que cedieran, de forma especialmente favorable, bienes inmuebles para las actividades de dichas organizaciones juveniles²⁷⁵, 4º) mayor reconocimiento y peso del Frente y sus Instructores en el organigrama administrativo general, de manera transversal, desde la presencia en diversos Consejos consultivos y de administración, hasta el reconocimiento de los Instructores del Frente como “colaboradores” formales en los cuerpos técnicos de delegaciones ministeriales

²⁷¹ Vid. BOE núm. 291, de 18 de octubre de 1941.

²⁷² Una parte del gobierno franquista quiso favorecer hasta tal punto a esta institución, que encontraremos durante todos los años de la Dictadura un importante número de créditos extraordinarios aprobados por Ley o por Decreto para fomentar el desarrollo de sus actividades. Destaca como ejemplo claro la “Ley de 11 de julio de 1941 sobre concesión de un crédito extraordinario de 3.000.000 de pesetas, aplicado al presupuesto en vigor de la Presidencia del Gobierno y destinado a subvencionar el plan de campamentos de verano y estaciones preventoriales organizado para 1941 por el Frente de Juventudes de Falange Española Tradicionalista y de las JONS” (BOE 208, de 27 de julio de 1941, p. 5631). La cuantía equivaldría, aplicando el cambio del valor del dinero, aproximadamente a 60.000 euros corrientes (en 2017).

²⁷³ Por ejemplo, la “Orden de 14 de agosto de 1942 por la que se convoca un concurso en el Magisterio para obtener los títulos de Instructores e Instructores Elementales del Frente de Juventudes”.

²⁷⁴ Esta medida se inicia con el “Decreto de 6 de diciembre de 1941 por el que se ordena que los Jefes de empresa permitan asistir a los jóvenes del Frente de Juventudes que tengan trabajando a sus órdenes a las enseñanzas de dicho Frente” (BOE 349, de 15 de diciembre de 1941, p. 9781); que será desarrollado y ampliado en su alcance por otras normas posteriores.

²⁷⁵ Por ejemplo, mediante el “Decreto de 30 de septiembre de 1948 por el que se faculta a las Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y Ayuntamientos para ceder gratuitamente o con un canon reducido a las Delegaciones Nacionales del Frente de Juventudes y de la Sección Femenina, bienes inmuebles propios, con objeto de instalar en ellos campamentos, campos de deporte y experimentación, hogares rurales, talleres o cualquier otra de las diversas dependencias que requieren sus actividades”.

diversas²⁷⁶. Pero la mera existencia de las normas no garantizó, en absoluto, el cumplimiento efectivo de sus contenidos programáticos.

c. El fracaso de los objetivos de la Administración juvenil franquista

El fracaso atribuido al Frente de Juventudes y a la posterior Delegación Nacional de Juventudes se ha justificado por dos circunstancias concretas, reiteradas por la historiografía especializada ya mencionada: 1º) el contraste entre los discursos políticos y los hechos, ya que la Administración juvenil parecía una prioridad política de primer nivel, que no se correspondía con los verdaderos medios asignados por el derecho positivo; y 2º) la relación entre la Administración educativa del franquismo y la Administración juvenil fue el reflejo de la lucha de facciones, y la juvenil quedó marginada de los núcleos de decisión del sistema educativo.

A los motivos del fracaso señalados *ad supra* se puede añadir el desbordamiento de la ambición del Frente de Juventudes: la socialización de toda la juventud, como meta, era irrealizable en aquel momento. Sáez Marín (1988) considera las siguientes características: 1º) que el desarrollo de esta Administración juvenil franquista no fue homogéneo, sino basado en la yuxtaposición de distintos perfiles; 2º) el esfuerzo se centró en la infancia y en la juventud urbana de clase media; 3º) la aplicación del sistema marginó a los vencidos, pero también a los neutrales, derivando en una “influencia insustancial” del Frente de Juventudes, que se convirtió así en un “suceso episódico y superficial”. De acuerdo con Cruz Orozco (2001), ni encuadró a toda la juventud ni imprimió en sus afiliados los valores que pretendía.

Toda esta experiencia histórica servirá para realizar un mejor análisis de racionalidad normativa sobre el ordenamiento hoy vigente, basado en las evidencias empíricas señaladas. Existen elementos comunes evidentes entre el fracaso de la socialización franquista de la juventud y las políticas de juventud democráticas.

²⁷⁶ Es significativa, por trascender el ámbito tradicional de tiempo libre, educación y deporte, la “Orden de 26 de febrero de 1949 por la que se reconoce a los Instructores del Frente de Juventudes el carácter de colaboradores de las Delegaciones de Trabajo”.

C. La segunda etapa tecnocrática hacia el pluriformismo

La constatación e interiorización del fracaso condujo, en el propio régimen y en el seno del Frente de Juventudes, hacia una reordenación de tipo tecnocrático, como recuerda Cruz Orozco (2003-2004: 198). Todo ello, tamizado por la evolución de la noción de “democracia orgánica”, estudiada con detenimiento por Giménez Martínez (2015). Esta idea de “democracia a la española”, negadora del parlamentarismo liberal, conduce a que la representación de los jóvenes estuviera sometida a los supuestos “espacios orgánicos naturales”, es decir, a la familia, al municipio y al sindicato. Así, la participación de los jóvenes quedaba sometida a su pertenencia al municipio (sin vía democrática de expresión), su vinculación a los sindicatos verticales correspondientes (incluyendo el de estudiantes) o al sometimiento al propio cabeza de familia²⁷⁷. Los jóvenes no son sujeto político activo, sino pasivo: la política actúa sobre ellos, pero no emana de ellos. En esta segunda etapa se diluye sin desaparecer del todo, por tanto, la instrumentalización falangista de la juventud, pero permanece la dimensión paternalista más conservadora de la política juvenil²⁷⁸.

La influencia de la Iglesia Católica, y en particular la apertura favorecida por el Concilio Vaticano II (1962-1965), deriva de forma moderada, pero clara, en la reorganización de la política de juventud del régimen, como ya anticipaba *ad supra*. El posicionamiento eclesial favorable a la libertad de asociación e incluso a la libertad religiosa²⁷⁹, junto al activismo político de destacadas figuras de la jerarquía²⁸⁰, contribuyó a forzar reformas

²⁷⁷ Este último, por cierto, solo adquirirá una representación relativa (y en todo caso completamente subordinada *de facto* al Gobierno) en las Cortes franquistas a partir de la Ley Orgánica del Estado de 1967. En cualquier caso, el modelo familiarista del franquismo era de carácter claramente patriarcal.

²⁷⁸ De ello dan buena cuenta las primeras obras de Mendizábal Oses mencionadas anteriormente (*vid.* 1968a; 1968b; 1973-74). El enfoque conservador apuntado (que entronca con posiciones iusnaturalistas de corte religioso, de un lado, y de auténtica perspectiva de la juventud como problema social –en su contexto, da cuenta de ello, como muestra, la simple organización administrativa a la que alude el autor cuando se refiere, en estas obras, al “Gabinete de Inadaptación Juvenil” en el seno del Instituto de la Juventud–, del otro lado), no es obstáculo para reconocer en la obra de este autor el tratamiento jurídico-doctrinal pionero del derecho de la juventud en la España del siglo XX.

²⁷⁹ La doctrina del Concilio Vaticano II favorable a la libertad de asociación la estudia en profundidad Delgado Galindo (2014).

²⁸⁰ Tras años de tensiones entre las organizaciones juveniles católicas y parte de la jerarquía eclesiástica en España, las primeras empezaron a encontrar una serie de obispos más proclives y tolerantes, que incluso protegían actividades abiertamente contrarias a la filosofía del régimen y opuestas a la línea oficial de la Conferencia Episcopal (cfr. Montero *et al.*, 1998: 101).

significativas, como la primera Ley de Asociaciones de 1964, aún muy restrictiva. Las limitaciones de esta norma serán incluso sorteadas por las organizaciones juveniles acogiéndose al régimen de Derecho canónico²⁸¹. El régimen no contaba con instrumentos legales claros para perseguir a las organizaciones canónicas, pero eso no fue obstáculo para que desarrollara una estrecha vigilancia y seguimiento de sus activistas²⁸². Desde esta perspectiva, el régimen dará otros pasos para articular un cierto reconocimiento no del pluralismo ideológico de las organizaciones juveniles, pero sí al menos del “pluriformismo”, como lo definiría Torcuato Fernández Miranda (*op. cit.*).

a. Los consejos de la juventud impropios durante la dictadura

La reforma tecnocrática se inició, con efectos normativos específicos sobre la política juvenil, mediante el Decreto 2223/1961, de 16 de noviembre, Ordenador de la Delegación Nacional de Juventudes²⁸³.

Uno de los cambios más relevantes operados por aquel Decreto fue la creación del Consejo Nacional de la Juventud “como alto Organismo de la política juvenil” (art. 13), que integra a las organizaciones juveniles “filiales” o “colaboradoras”. Sin embargo, no será hasta cuatro años después cuando este organismo se ponga en marcha, mediante la Orden ministerial de 30 de abril de 1965, que aprueba el reglamento del Consejo

²⁸¹ Así le sucede, por ejemplo, a ASDE-Scouts de España, que es reconocida como A.N.E.D.E (Asociación Nacional de los Exploradores de España) por la Conferencia Episcopal Española en 1972, en 1974 obtiene el reconocimiento como entidad colaboradora de la Delegación Nacional de la Juventud, y en 1977 accede al fin al Registro Nacional de Asociaciones (cfr. López Lacárcel, 2012: 214).

²⁸² Los testimonios recogidos por Montero *et al.* (*op. cit.*) ofrecen sobrados ejemplos de la vigilancia y desconfianza de las instituciones del régimen con respecto a los movimientos eclesiales denominados “de base”, por sus crecientes lazos con los líderes y organizaciones de la izquierda en la clandestinidad. De hecho, se plantea una curiosa paradoja, puesto que mientras ciertas organizaciones no confesionales utilizaron la forma jurídica canónica (con el consentimiento eclesial) para salir de la clandestinidad, otras organizaciones católicas que habían iniciado su actividad a mediados de siglo con plena publicidad y reconocimiento jurídico (la JEC en 1947, por ejemplo), caminaban en dirección opuesta, aproximándose a los espacios del movimiento juvenil ilegalizado.

²⁸³ En 1958 ya se había producido el cambio de nomenclatura de “Delegación Nacional del Frente de Juventudes” a “Delegación Nacional de Juventudes”, pero esta norma de 1961 constituyó el primer paso de derecho positivo para el reconocimiento del pluriformismo aplicado a las organizaciones juveniles.

Nacional de la Juventud y convoca su primera sesión. Fue un órgano consultivo, inspirado en los consejos de juventud de otros países del entorno, pero sometido a los límites de la “representatividad orgánica”, controlada por el régimen. Por tanto, no puede ser considerado un verdadero consejo de la juventud, al carecer de la composición pluralista y de la más elemental autonomía gubernamental. De hecho, las organizaciones juveniles más asentadas e independientes del régimen fueron excluidas de la composición del órgano²⁸⁴.

En la etapa final del franquismo asistimos a la promulgación de otras normas que pretenden actualizar los instrumentos de la participación juvenil, siempre sometidos a las tensiones internas del régimen por la apertura de la “democracia orgánica” hacia fórmulas asociativas (cfr. Giménez Martínez, 2015: 125 y ss.). De esta manera, en 1966 la Delegación Nacional de Juventudes aprueba la Orden de 4 de julio, de creación de los Consejos Provinciales de Jóvenes, aunque no será hasta el 11 de abril de 1967 cuando adopte, la misma institución, el Reglamento de dichos Consejos. No constan evidencias de funcionamiento efectivo generalizado de estos órganos provinciales²⁸⁵.

b. La separación progresiva entre el movimiento juvenil del régimen y la Administración juvenil

El debilitamiento de las posiciones más proclives al intento de socialización totalitaria de la juventud dio paso a una creciente separación entre la Administración juvenil, propiamente dicha, y la parte del régimen que encuadraba al movimiento juvenil de la primera etapa. La culminación de esta separación se produce cuando, al final de la

²⁸⁴ En efecto, no integró a ninguna organización especializada de la Acción Católica, de las nuevas corrientes cristianas de base, o de las organizaciones tradicionales de escultismo (que habían sobrevivido a duras penas en la clandestinidad y en aquellos momentos recuperaban una actividad “visible”). Tampoco tuvieron espacio las organizaciones estudiantiles que no se integraran en el SEU, y mucho menos las entidades políticas y sindicales antifranquistas. La única entidad ajena al franquismo que se integró en esta formación, según recoge Cruz Orozco (2003-2004: 200), fue la organización de Guías de España (sección femenina de las organizaciones escultistas en nuestro país en aquel momento), y lo hizo solo a partir de 1968.

²⁸⁵ Existen ejemplos aislados del funcionamiento efectivo de este tipo de órganos, acreditados por la prensa. Por ejemplo, esta foto del Consejo de la Juventud de Logroño, del mismo año que la norma señalada (disponible a 23 de enero de 2019): <https://www.larioja.com/logrono/primer-consejo-juventud-20180924004959-ntvo.html>.

dictadura, la organización juvenil nacida en el seno de esta separación sobrevive al régimen del Estado franquista (la Organización Juvenil Española).

El Decreto 3170/1968, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional del Movimiento, preveía la creación de unas bases del Asociacionismo juvenil en seis meses desde la publicación del Decreto²⁸⁶.

Más de un año después vería la luz el Decreto 2485/1970, de 21 de agosto, de promulgación de las normas de organización y desarrollo de los Órganos de la Secretaría General del Movimiento. Entre tales normas, el Decreto contiene dos que revisten un especial interés en la cuestión que nos afecta.

Por un lado, el artículo 69 crea el Instituto de la Juventud, como ente adscrito al Instituto de Estudios Políticos. Esta figura se transformará en los años siguientes hasta constituir hoy el ente principal de la Administración juvenil estatal en la etapa democrática.

Por otro lado, el artículo 34 del Decreto prevé, por primera vez en una norma de derecho positivo, la creación de un registro específico de asociaciones y organizaciones juveniles autorizadas, dependiente del Departamento de Participación de la Delegación Nacional de la Juventud.

Aquel Decreto de 1970 será desarrollado mediante la Orden de 18 de noviembre de 1970, por la que se aprueba la Norma Orgánica de la Delegación Nacional de la Juventud. Esta disposición regula de forma inédita y de manera sistemática la autorización de organizaciones juveniles que no formen parte de la propia estructura del régimen, aunque estén considerablemente sometidas por un mecanismo de doble control (previo a la inscripción y posterior de inspección), como señala Cruz Orozco (2003-2004: 198).

A los efectos de la regulación de la participación juvenil, con todos los reparos que deben tenerse a la hora de afirmar que existiera un verdadero marco de participación como hoy la concebimos, es cierto que primero el Decreto 2485/1970 y luego la Orden

²⁸⁶ El plazo fue luego ampliado sine die por el Decreto 1348/1969, de 2 de julio.

de 18 de noviembre incluían, entre los servicios de la Delegación Nacional de la Juventud, un departamento especializado en materia de “participación” (arts. 34 del Decreto y 15 y ss. de la Orden)²⁸⁷.

Finalmente, se promulgó una disposición normativa de estructura que regula la Organización Juvenil Española (OJE), mediante la Orden de 18 de abril de 1974. Esta norma da carta de naturaleza a la principal entidad juvenil del régimen, que convivirá durante la transición con otras ajenas al mismo, y terminará adaptándose y desligándose de los principios políticos del Movimiento que inspiraron su creación²⁸⁸.

c. Las reformas educativas con incidencia en la participación juvenil y las tensiones contrarreformistas

Aunque la Administración educativa caminaba ya de forma completamente ajena a la Administración juvenil franquista, no debe pasar desapercibido que la reforma educativa de Villar Palasí supuso dos hitos fundamentales para la “participación juvenil” de la dictadura, con fuerte incidencia en la posterior etapa democrática.

El primero de los hitos se produce a través de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. Introdujo el incremento del tiempo de permanencia en la Educación General Básica, obligatoria, hasta los catorce años²⁸⁹. Esta misma edad, al consolidarse como propia del acceso a la educación secundaria, será la que dé sentido a un límite inferior preciso para acceder al

²⁸⁷ Esta especialización funcional se completaba mediante la adscripción de tres secciones, de contenido significativo: 1º) la Jefatura Central de la Organización Juvenil Española (aún sin propia regulación desarrollada), 2º) una Sección de Asociaciones y 3º) otra Sección de Centros de Convivencia. Debe tenerse en cuenta la vinculación explícita que esta norma hace entre “participación” y “asociacionismo” en el ámbito de la política juvenil. Esta relación de conceptos es el posible fruto de la influencia de corrientes democráticas de nuestro entorno, y se proyectará con fuerza en la posterior etapa constitucional española.

²⁸⁸ Esto es importante destacarlo, porque a diferencia de lo que sucedió en otros países totalitarios, en España se produjo la integración de la organización juvenil propia del régimen en los espacios de participación juvenil que surgieron en la etapa democrática. No estuvo este tránsito exento de debates, y por el camino la OJE debió renunciar a los muchos privilegios y medios de que disponía en su cualidad de institución oficial del régimen, como señala Cruz Orozco (2003-2004: 211).

²⁸⁹ Recordemos que a esa misma edad consideraban los legisladores constituyentes de la II República, varias décadas atrás, que era la de acceso al mercado de trabajo, con un supuesto marco jurídico de protección singular.

asociacionismo juvenil actual, ayudando a precisar ciertos derechos indispensables para la ulterior participación juvenil.

El segundo hito, cronológicamente anterior pero que contribuye a asentar el aperturismo de la reforma educativa, es la promulgación por parte de este mismo ministro del Decreto 2248/1968, de 20 de septiembre, sobre Asociación de Estudiantes²⁹⁰. Esta norma contemplaba ya la posibilidad de asociarse a los menores de edad, e incluso de que éstos ostentaran cargos de representación en la asociación (art. 6), lo que supone un contenido jurídico trascendental sobre la capacidad de obrar, civil en origen, pero con derivaciones claras para los asuntos públicos, en tanto en cuanto estas asociaciones se integraran en la estructura orgánica de la Administración educativa.

Por último, Reverte Martínez (2015: 213) señala que las autoridades “del Régimen estaban empezando a comprender el peligro de 'contaminación democrática' que podía suponer” la apertura a los movimientos juveniles independientes. En este período final del franquismo se produjeron algunos giros reaccionarios, e intentos de represión y contrarreforma de los avances tecnocráticos. Las tensiones entre las movilizaciones juveniles y el régimen, arraigadas sobre todo en el ambiente universitario, dieron lugar a la adopción del Decreto-ley 1/1969, de 24 de enero, por el que se declara el estado de excepción en todo el territorio nacional. De menor calado social, pero con la pretensión específica de recuperar el control entre las organizaciones juveniles, se promulgó el Decreto 2253/1974, de 20 de julio, de la Presidencia del Gobierno, sobre la organización e inspección de campamentos, colonias y marchas juveniles. La intención última de esta norma era evitar que se produjeran actividades de educación no formal fuera del control del Gobierno sobre la socialización política de los jóvenes. A estas alturas, el éxito de estas medidas fue más que discutible. El aperturismo de la Transición ya se habría camino entre las organizaciones juveniles antes de la muerte del Jefe del Estado, el general Franco.

²⁹⁰ Será desarrollado mediante la Orden de 9 de noviembre de 1968 por la que se aprueban las normas para la constitución, funcionamiento y registro de las Asociaciones de estudiantes (normas aun parcialmente vigentes, a pesar de la promulgación de la Constitución).

4. El contexto social, político y jurídico de las referencias a la participación juvenil en la Constitución de 1978

Los análisis que se han realizado sobre la materia de juventud en la Constitución de 1978 han tenido un carácter sucinto y, en algunas ocasiones, superficiales. Esto ha conducido a diversos autores a pensar, con frecuencia, que las principales referencias a la juventud en la Constitución (arts. 20.4 y 48 CE) responden a un mero oportunismo pasajero, algo así como una moda social a la que se suma, sin demasiada conciencia crítica, aquel poder constituyente²⁹¹.

Sin embargo, además de los antecedentes iushistóricos e históricos que ya he señalado con anterioridad, hay varias claves de carácter general que conviene tener presentes sobre el caso español, aunque se enunciarán de forma escueta.

En primer lugar, la Constitución española de 1978 se promulga en el marco del constitucionalismo europeo de la segunda posguerra mundial. Y ello implica varias transformaciones generales de sobra conocidas por la doctrina jurídica, entre las que destaca el papel emergente de la noción de Estado social y democrático de derecho. La participación juvenil encontrará su lugar en el texto constitucional a través de los denominados principios rectores de la política social y económica, es decir, como objetivo programático, aunque de obligado cumplimiento para los poderes públicos. Más adelante profundizaré sobre las implicaciones de esta cuestión.

En segundo lugar, también en la segunda posguerra mundial se inicia otro camino sin precedentes, que consiste en la positivización y protección de los derechos fundamentales mediante nuevos instrumentos jurídicos internacionales. Lo hacen en sintonía con la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), pero se concretan en un naciente sistema de tratados internacionales, con fuerza vinculante para los Estados parte. La especial protección de la infancia sí se recoge en tales instrumentos, y todo ello facilita una incipiente actividad política

²⁹¹ En esta hipótesis se sitúan, entre otros, Ruiz-Rico y Contreras (1996: 349), aunque hay que reconocer a estos autores que el suyo es, hasta la fecha, uno de los análisis más profundos sobre el precepto que nos ocupa.

internacional (no normativa aún) sobre el papel de la juventud en el desarrollo mundial²⁹².

A. Una breve contextualización histórica de los movimientos sociales y políticos juveniles con incidencia en la Transición y en la elaboración de la Constitución de 1978

En 1975, algunas organizaciones juveniles en Europa llevaban más de un siglo de funcionamiento efectivo, con un desarrollo muy notable y un prestigio creciente en las sociedades democráticas de nuestro entorno cultural. Las plataformas de coordinación de organizaciones juveniles (consejos de la juventud o equivalentes) se habían extendido para entonces por buena parte del continente europeo, y eran reconocidas como interlocutoras válidas por parte de los propios gobiernos y los organismos internacionales. No es fácil identificar Estados occidentales (especialmente europeos) en los que no se hubiera legitimado para entonces, de forma expresa, institucional y social, a dichas organizaciones²⁹³. Las fuerzas políticas españolas de la Transición intentarán emular a sus homólogas europeas.

Las entidades juveniles españolas, incluso las que actuaban en la clandestinidad, mantenían fuertes lazos y contactos internacionales, especialmente europeos, con entidades equivalentes²⁹⁴. Los esfuerzos reformistas del propio régimen franquista no

²⁹² Esta atención del Sistema de Naciones Unidas sobre el papel de la juventud en el desarrollo mundial aún no se positivizará en instrumentos internacionales específicos, pero cobrará una importancia clave para el constituyente español, convirtiéndose en el primero de Europa que concede rango constitucional al denominado “enfoque de la juventud como actor estratégico del desarrollo”. Sobre todo ello se profundizará en el epígrafe siguiente, al abordar el sentido propio del texto constitucional en materia de participación juvenil.

²⁹³ Así, se puede destacar la concesión de los premios Nobel de la Paz a dos líderes destacados de YMCA Internacional: Henri Dunant (en 1901, fundador además de la Cruz Roja Internacional) y John Raleigh Mott (en 1946, por su labor al frente de la organización y su papel con los refugiados durante la II Guerra Mundial). También fue candidato al Nobel de la Paz (en 1937) el británico Robert S. S. Baden-Powell, fundador del Movimiento Scout, que en todo caso recibiría en Reino Unido la distinción de Lord of Gilwell, y en España, por ejemplo, la Gran Cruz de la Orden de Alfonso XII (1917). En el mundo católico, el sacerdote belga fundador de la Juventud Obrera Cristiana (Joseph Cardijn) alcanzaría el cardenato de la mano del papa Pablo VI.

²⁹⁴ A pesar de la prohibición de actividades y la supresión de entidades desde la Guerra Civil (recordemos las disposiciones de 1937), diversas organizaciones continúan sus actividades en la

eran ajenos a estas corrientes europeas. Aunque España quedaba fuera tanto de los movimientos democráticos como de la órbita comunista, por razones obvias, la internacionalización de las relaciones fue también una realidad para las organizaciones juveniles españolas, clandestinas o consentidas (entre estas últimas, sobre todo las de carácter confesional católico), como recogen, entre otros, Montero *et al.* (1998: 88 y ss.). Incluso constan visitas y misiones oficiales documentadas del Council of European National Youth Committees a España antes de la muerte del general Franco²⁹⁵. En consecuencia, resulta evidente que los líderes de las organizaciones juveniles españolas, especialmente las no vinculadas al régimen, conocían las fórmulas de participación juvenil de otros países democráticos de nuestro entorno cultural²⁹⁶. Algunos de estos líderes, como Riera Mercader, serán además diputados en las Cortes Constituyentes de 1978²⁹⁷.

clandestinidad durante buena parte de la dictadura. Este es el caso (obvio) de las organizaciones juveniles políticas de izquierdas, las más perseguidas por el régimen. Pero también fue una realidad, durante décadas, de otras como las organizaciones de escultismo. Este paso al funcionamiento al margen de la legalidad debilitó de forma más que notable a dichas organizaciones. Sin embargo, hacia la última etapa de la dictadura, volverían poco a poco a funcionar de forma más visible y “salir a la superficie”, al producirse un cierto consentimiento de su actividad por parte del régimen, con la ventaja de haber mantenido contactos y estructuras mínimas en la clandestinidad de forma prácticamente ininterrumpida. De esta manera, el reinicio de actividades públicas y legales fue mucho más sencillo en la última etapa franquista (una vez reconocido el “pluriformismo”), y en la Transición.

²⁹⁵ El CENYC, según Meyer-Belardini (2003), había sido fundado el 23 de marzo de 1963 en Londres, como asociación voluntaria de once de los Comités Nacionales de la Asamblea Mundial de Juventud (WAY, por sus siglas en inglés): Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Islandia, Holanda, Noruega, Suecia, Turquía y el Reino Unido, y los dos Consejos Nacionales de la Juventud de Francia y Luxemburgo. Italia y Suecia habrían participado en la reunión fundacional, pero decidieron integrarse más tarde. Las visitas son documentadas en los archivos históricos de esta organización custodiados en el Instituto Europeo de Florencia (ref. CENYC-54), mencionando una primera visita en 1973. Antes incluso, en 1970, consta una Declaración del Comité Ejecutivo del CENYC sobre Grecia, España y Portugal (ref. CENYC-60). Las siguientes “Misiones” a España de representantes de esta plataforma europea se producen en momentos muy importantes para el desarrollo normativo de la participación juvenil: en 1978 (ref. CENYC-59) y en 1981 (ref. CENYC-64).

²⁹⁶ La internacionalización de las redes tenía tanta importancia para las organizaciones juveniles durante la transición, que el Comité de Relaciones Internacionales será el único de los comités sectoriales legalizado expresamente en la Ley del Consejo de la Juventud de España de 1983. Ni siquiera la Comisión socio-económica tuvo un reconocimiento jurídico semejante, a pesar de la crítica situación del empleo juvenil, prioridad manifiesta del propio Gobierno y de todas las fuerzas políticas.

²⁹⁷ Por distintas fuentes, sabemos que Riera Mercader jugó un papel determinante en la concepción y comprensión que se formó de la política pública de juventud su compañero de partido Jordi Solé Tura, ponente de la Carta Magna por el Grupo comunista y redactor del texto que dio origen al artículo 48 CE. Riera Mercader fue, además, nombrado Director General del Instituto de la

La historiografía especializada, entre la que destacan numerosas obras de González Calleja y de Souto Kustrín, ya citadas, ha permitido conocer rasgos fundamentales de las causas y las consecuencias de los movimientos juveniles antes y durante la transición democrática. Los movimientos juveniles antifranquistas son, hacia el final del régimen, cada vez menos clandestinos, por las causas ya apuntadas. Como también anticipaba *ad supra*, las tendencias reformistas impulsadas en buena medida por Villar Palasí favorecen la aproximación de formas participativas legales a los ambientes universitarios. Al mismo tiempo, los giros contrarreformistas y la dureza de la represión de la disidencia acentuaron la radicalización de los movimientos estudiantiles y de sus formas de protesta. En paralelo, una cierta solidaridad generacional podría ser la causa, además, de una simpatía social creciente hacia sus reivindicaciones entre las generaciones más mayores. Por último, la transformación de la universidad española de un espacio elitista en una educación de masas favoreció la politización de amplias capas de la generación más numerosa de nuestra historia reciente (causando un particular “efecto cohorte”).

No se puede obviar, como señala Argüeso Jiménez (2015: 13), que en 1976 finaliza un período de más de dos décadas de explosión demográfica en España, con más de seiscientos mil nacimientos al año. La Transición española coincide con la juventud de las primeras cohortes de la generación del “baby boom” español (nacidos a partir de 1957), por lo que el peso político que se deriva del factor demográfico es determinante. No solo provocará un acentuado interés político y de los partidos políticos por los problemas de la juventud y por “ganar el voto joven”, sino que incluso animará al Gobierno a anticipar la reducción de la edad de voto con el objetivo de favorecer un apoyo mayor en el referéndum constitucional. El peso demográfico (y en consecuencia político) de esta generación continúa siendo determinante casi cincuenta años después, pero estas cohortes ya no son jóvenes, y esta circunstancia también es esencial para comprender el desarrollo normativo del tiempo presente con respecto a

Juventud en el gobierno socialista en el que fue ministro de Cultura (con competencias en juventud) Javier Solana.

las previsiones constitucionales originales. Los jóvenes de 1978 podían determinar el resultado electoral, los de 2021 de ninguna manera.

B. Las reformas normativas operadas sobre el derecho de juventud entre 1975 y 1978

Con el fallecimiento del Jefe del Estado (el general Franco) el 20 de noviembre de 1975, España inicia un proceso de inflexión que deriva en reformas democráticas, y en la ruptura paulatina con la dictadura. Existen numerosas obras de referencia que narran los acontecimientos esenciales del período comprendido entre la muerte de Franco y la aprobación de la Constitución de 1978²⁹⁸. Por tanto, ceñiré las siguientes referencias solo a aquellos hechos que tienen una incidencia directa en la configuración constitucional del derecho de la participación juvenil.

a. La convergencia democrática entre las organizaciones juveniles y la resistencia inicial del régimen a la libertad del movimiento juvenil (1975-1977)

Según Cruz Orozco (2003-2004: 201), pocos días después de la muerte del dictador, las organizaciones juveniles catalanas mantuvieron una serie de reuniones con la intención de crear una plataforma unitaria entre ellas, e incidir de forma conjunta en la transformación del Estado hacia la democracia. De hecho, tales reuniones no obtuvieron inicialmente el fruto deseado (unitario), sino la constitución de dos plataformas separadas: el *Consell de Forces Polítiques Juvenils* (el 23 de diciembre de 1975), y la *Taula Coordinadora d'Entitats i Moviments de Joventut de Catalunya* (instituida formalmente el 27 de marzo de 1976). Esta división se repetirá posteriormente en el proceso de creación del Consejo de la Juventud de España, iniciado en 1976²⁹⁹, con la creación en Madrid de la Plataforma Democrática de

²⁹⁸ Desde la historiografía, véanse, por todas, las obras de Pinilla García (2018 y 2009) o Moradiellos García (2001).

²⁹⁹ La brecha entre ambos tipos de entidades es significativa, porque los conflictos entre ellas han sido constantes durante toda la etapa democrática, a pesar de haberse decidido por un modelo de organismo unitario. Y sin embargo, también es llamativo cómo entre 2014 y 2016, en las

Fuerzas Políticas Juveniles, otras territoriales semejantes y espacios equivalentes de ámbito estatal.

Cruz Orozco (*op. cit.*) continúa señalando los procesos de este tipo que se produjeron en los primeros momentos de la Transición, también en otros ámbitos geográficos, como muestra la creación de la Coordinadora de Movimientos Juveniles de Tiempo Libre, en Valencia en 1977³⁰⁰. La referencia para estas iniciativas en distintos puntos de la Península parece ser la existencia de consejos de juventud en la mayoría de países democráticos de Europa, presentes en la vida política ya décadas atrás³⁰¹.

Este proceso en España, por tanto, influye de forma evidente en las transformaciones políticas y jurídicas operadas sobre la Administración juvenil entre 1975 y 1978. Tales reformas deben ser estudiadas en relación con el *iter legis* de las referencias a la juventud que contiene la Constitución española de 1978, porque sin duda los conocimientos que tuviera el constituyente sobre la materia de juventud vienen definidos por lo que plantean y reivindican las organizaciones juveniles democráticas en aquel contexto.

En un primer momento de la Transición, el Gobierno parece pretender conservar sin apenas alteraciones las instituciones juveniles del régimen anterior, hasta el punto de que la primera disposición relevante sobre juventud, tras la muerte de Franco, es la Resolución de la Vicesecretaría General por la que se fija el carácter orgánico de la

negociaciones mantenidas entre el Consejo de la Juventud de España y el Instituto de la Juventud a raíz de la posible reforma sobre el primero, las entidades del Consejo se negaron de forma unánime y rotunda a la pretensión del INJUVE de excluir del futuro ente a las organizaciones juveniles políticas y sindicales, como recogen los Informes de la XV Comisión Permanente del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España.

³⁰⁰ Así lo recoge Cruz Orozco (2003-2004: 202), a partir de información localizada en el Arxiu de l'Escoltisme Valencià. Se integrarían en tal Coordinadora, según nos indican estas fuentes, la Organización Juvenil Española, la Asociación Valenciana de Escultismo, Scouts de Baden-Powell, Cruz Roja de la Juventud y el Movimiento Scout Católico de la zona.

³⁰¹ Conoceremos diversos ejemplos más adelante, al tratar la organización jurídica de la participación juvenil en Europa, y su contexto histórico contemporáneo.

Secretaría del Consejo Nacional de la Juventud³⁰². Es decir, se trata de una medida de consolidación de instituciones franquistas.

b. Una “transición política juvenil” paralela a la construcción constitucional (1977-1978)

La “transición juvenil” también inicia una segunda etapa en 1977, con el desmantelamiento paulatino de la Administración franquista y su transformación hacia el nuevo organigrama democrático. Así, encontramos en primer lugar la Orden por la que se extingue el Consejo Escolar Primario de la Delegación Nacional de la Juventud y se constituye la Junta de Promoción Educativa³⁰³, seguida poco después por el Real Decreto-ley 23/1977, de 1 de abril, por el que se crea la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte, y su desarrollo mediante el Real Decreto 596/1977, de 1 de abril. Al mes siguiente, se promulga el Real Decreto 1119/1977, de 20 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte y se crean los Organismos autónomos Instituto de la Juventud y Centro Superior de Educación Física y Deportes. Hay que tener en cuenta que no se crean, en realidad, estructuras administrativas nuevas, sino a partir de las preexistentes de la dictadura. De esta forma, el Instituto de la Juventud dejaba de ser una figura subordinada al Instituto de Estudios Políticos y empieza a convertirse en la Administración central en materia de juventud, como es en la actualidad.

Tras la muerte de Franco, el Consejo Nacional de la Juventud no consta que vuelva a reunirse, y las organizaciones juveniles (incluidas las que hasta ahora habían sido parte consustancial del régimen) se dan cita en otros espacios informales al margen de las instituciones oficiales. En noviembre se producen dos citas relevantes con resultado similar: 1) el I Congress de la Joventut de Catalunya, que deriva en la Primera Carta de la Joventut Catalana el día 4 de noviembre de 1977; y 2) en el mismo mes se produce una asamblea de entidades juveniles de ámbito estatal en el Palacio de Congresos y

³⁰² Cfr. BOE núm. 231, de 26 de septiembre de 1976. De hecho, esta norma no ha sido derogada de forma explícita en nuestro ordenamiento jurídico, y el diario oficial se limita a señalar, en la actualidad, que su vigencia ha “decaído”.

³⁰³ Cfr. BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1977.

Exposiciones de Madrid, que tiene como principal conclusión iniciar el “proceso constituyente del Consejo de la Juventud de España”³⁰⁴, de acuerdo a los antecedentes europeos que ya estaban articulados entorno al CENYC y otras estructuras similares.

Durante ese mismo mes y a demanda de las organizaciones juveniles, el Gobierno preparó un Real Decreto para la regulación provisional de las Asociaciones juveniles en el nuevo marco democrático. Este trabajo se traducirá en el Real Decreto 3481/1977, de 16 de diciembre, por el que se regula provisionalmente el reconocimiento de Asociaciones juveniles. Sin embargo, aquel texto no satisfacía las reivindicaciones de las organizaciones y fue duramente criticado³⁰⁵. También en diciembre de 1977 el Consejo de Ministros acordó, según señala Cruz Orozco (2003-2004: 203), “el desmantelamiento de la Secretaría General del Movimiento”, de manera que la Administración juvenil pasaría a estar adscrita al Ministerio de Cultura³⁰⁶, y así permanecería en la primera etapa constitucional.

En 1978, previo al referéndum de la Constitución, se produjeron otra serie de acontecimientos y la promulgación de nuevas normas jurídicas que tienen un impacto muy destacado en la articulación de la participación juvenil en aquel momento histórico.

En primer lugar, las secciones juveniles de las fuerzas políticas y sindicales, según señala Cruz Orozco (*op. cit.*, p. 204), estarían reguladas mediante las normas de estas figuras asociativas especiales (partidos y sindicatos), tales como la Ley 17/1977, de 1 de abril, y la Ley 54/1978, de 4 de diciembre. Sin embargo, lo cierto es que no hubo ninguna regulación en tales normas sobre estas secciones o equivalentes, de manera que no solo quedaban fuera del ámbito de aplicación del ya mencionado Real Decreto

³⁰⁴ Pero no fue la única conclusión: aquella reunión dio origen a la creación de la Cámara de Fuerzas Políticas y la Cámara de Fuerzas Sociales, que se unirán finalmente en la composición integrada del Consejo de la Juventud de España, años más tarde.

³⁰⁵ Así lo recoge Reverte Martínez (2015: 218), quien realiza un profundo análisis del texto normativo, y añade información muy relevante sobre la mala acogida del Real Decreto entre las organizaciones juveniles. Hasta tal punto fue rechazado este reglamento por el movimiento juvenil que, durante una década (hasta su derogación en 1988), las críticas de las organizaciones se dejarán notar en el debate parlamentario cada vez que se lleve al Pleno del Congreso de los Diputados cualquier propuesta en materia de juventud.

³⁰⁶ Cfr. al respecto el Real Decreto 2258/1977, de 27 de agosto, sobre estructura orgánica y funciones del Ministerio de Cultura.

de 1977 sobre asociaciones juveniles, que sería publicado en el BOE a principios de 1978, sino en un cierto limbo jurídico. Situación que no ha cambiado mucho desde entonces.

En segundo lugar, el Gobierno preconstitucional consolida la transformación de la Administración juvenil del Estado mediante la Orden de 31 de mayo de 1978, por la que se desarrolla la estructura del Organismo autónomo Instituto de la Juventud. Curiosamente, en esta primera reorganización democrática desaparece cualquier referencia a un departamento o servicio de participación juvenil o asociacionismo. Semejante situación anómala será corregida con posterioridad, ya en la etapa constitucional.

En tercer y último lugar, durante todo el año 1978, las organizaciones juveniles mantienen tres reivindicaciones claras que tendrán su acogida parcial en el texto constitucional: 1º) la creación y reconocimiento de estructuras de participación entre organizaciones juveniles, al margen de las injerencias de los adultos y de los poderes públicos; 2º) una nueva regulación menos restrictiva del propio asociacionismo juvenil; y 3º) mayor peso político de la juventud, reduciendo entre otras cuestiones la edad de voto de los veintiuno a los dieciocho años.

Solo la tercera de las reivindicaciones es recogida por el Gobierno antes del referéndum constitucional, mediante el Real Decreto-ley 33/1978, de 16 de noviembre, que modifica la edad de voto con la intención, pública y notoria, de recabar un mayor apoyo a la Carta Magna que debía ser refrendada pocas semanas después.

Capítulo III. El contenido jurídico de la participación juvenil en la Constitución de 1978

La Constitución de 1978 contiene dos preceptos que se refieren de forma explícita a la juventud: sus artículos 20.4 y 48 CE. Tanto la doctrina jurídica como el legislador estatal y los legisladores autonómicos han entendido que, de ambos artículos, el 48 es el que constituye la piedra angular sobre la que se cimenta la política de juventud en España. Por esta razón, la Constitución no es neutral en materia de política juvenil, sino que opta por una prioridad específica (la participación juvenil), que se traduce en un mandato de actuación:

“Artículo 48.

Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.”

El texto español prioriza una dimensión participativa y cívica de la política de juventud. Esta opción implica una manera de entender qué es la juventud y cómo debe ser tratada por el ordenamiento jurídico que se distancia de otras constituciones del entorno comparado³⁰⁷. El constituyente español no entendió a la juventud como uno más de los colectivos vulnerables a los que la Carta Magna protege, sino (además de lo anterior) como un conjunto de actores cívicos singulares, por razón de su edad³⁰⁸. La Constitución española, en este sentido, contiene una importante novedad jurídica, que solo ha sido incorporada en otros textos constitucionales de forma tan explícita décadas más tarde³⁰⁹.

³⁰⁷ En las alusiones en los textos constitucionales portugués (art. 70 de la Constitución de 1976), griego (arts. 15, 21 y 29 de la Constitución de 1974) o alemán (arts. 5, 11 y 13 de la Ley Fundamental de 1949), por ejemplo, priman las alusiones a la protección de la juventud y la infancia, de una forma más semejante a como se refleja en el artículo 20.4 CE.

³⁰⁸ Como se comprobará en las próximas páginas, el constituyente español adoptó un enfoque sobre el tratamiento jurídico de la juventud que supuso una apuesta inédita en el derecho positivo occidental, a través del denominado “enfoque de la juventud como actor estratégico del desarrollo”, frente al hasta entonces más extendido “enfoque de riesgo” de las políticas públicas de juventud. Entre ambas posturas ha tenido un cierto desarrollo un planteamiento intermedio, como el denominado “enfoque de derechos”. Sobre estos enfoques se pronuncia, con más detenimiento y profundidad, E. Rodríguez (2014).

³⁰⁹ Una réplica casi exacta del artículo 48 de la Constitución española podemos encontrarlo en el artículo 49, apartado 5, de la Constitución rumana de 1991 (cfr. Medei, 2017: 118), que reza “*Autoritatile publice au obligatia sa contribuie la asigurarea conditiilor pentru participarea libera a tinerilor la viata politica, sociala, economica, culturala si sportiva a tarii*”, en su versión original

Para comprender el calado de este enfoque y su alcance, es pertinente atender a diferentes encuadres interpretativos de su contenido: 1º) el reconocimiento jurídico del factor etario en la Constitución, 2º) las referencias constitucionales generales en materia de juventud y de participación ciudadana, 3º) el *iter legis* del artículo 48 CE en particular, 4º) el significado actual de los términos empleados, 5º) la posición del precepto en la estructura de la Carta Magna, y 6º) la jurisprudencia constitucional aplicable.

1. El reconocimiento constitucional del factor etario como premisa de las previsiones específicas sobre participación juvenil

No caben grandes dudas sobre el efectivo reconocimiento del derecho público, histórico y vigente, a la edad como un factor con relevancia en la modulación de derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Aun cuando otras disciplinas han demostrado la existencia de significaciones etarias más o menos inevitables o generalistas (de naturaleza biológica, psicoevolutiva, etc.), existen aspectos que, debidos a la edad, pueden alterar la igualdad material en la sociedad, y que pueden ser removidos mediante la intervención positiva de los poderes públicos.

La edad es un elemento de trascendencia jurídica. Así lo entiende la Constitución española vigente, y lo afronta de forma directa mediante sus artículos 12, 20.4, 39.4, 48 y 50. Estos cinco preceptos hacen referencia a grupos de edad, sin delimitarlos con

(cuyo tenor puede ser traducido al español como: “A las autoridades públicas les incumbe la obligación de contribuir a asegurar las condiciones para la libre participación de los jóvenes en la vida política, social, económica, cultural y deportiva del país”). Parte de las reformas constitucionales portuguesas posteriores a 1978 reorientan el precepto original de su Carta Magna de 1976 en la dirección “promocionista”, como la producida en la segunda revisión mediante la Ley constitucional nº 1/1989 (introduce en el apartado segundo del precepto que, entre los objetivos de la política de juventud, estará “*a criação de condições para a sua efectiva integração na vida ativa*”). También sobresale, en este sentido de primar la condición cívica-participativa de los jóvenes, el desarrollo del proceso constituyente islandés de 2010, que mencionan Crowley y Moxon (2018). Otros ejemplos son la Constitución de Bolivia de 2009 (art. 59.V) o la Constitución ecuatoriana de 2008 (art. 39).

exactitud, con excepción del artículo 12 CE, que sí establece la mayoría de edad general de los españoles al cumplir los dieciocho años³¹⁰.

A. La finalidad del reconocimiento constitucional de la edad como factor de relevancia jurídica

Las alusiones a las distintas edades, en los textos constitucionales contemporáneos, encuentran cierta conexión con lo que Agudo Zamora (2017: 854) ha considerado parte de los llamados “derechos de tercera o cuarta generación”, entre los cuales se inserta la solidaridad intergeneracional³¹¹.

El derecho interviene sobre los rangos etarios reconociendo en primer lugar su relevancia jurídica, para poder, a partir de ahí, aplicar medidas especiales que favorezcan la igualdad material, y no solo formal. Este es el fin último del tratamiento jurídico sobre la edad, en la mayoría de los supuestos y también en nuestra Carta Magna. Para concretarlo, como veremos más adelante, la naturaleza de la singularidad específica por razón de la edad determinará que la intervención jurídica persiga establecer mecanismos de especial protección o de especial promoción, según los casos. Las vulnerabilidades específicas que el constituyente fuera capaz de apreciar e identificar condicionan el tipo de medida recogida en la Constitución, pero la forma en la que se introdujeron en 1978 permite interpretar estos mandatos adaptándose a la evolución de la realidad fáctica de esas vulnerabilidades genéricas.

³¹⁰ Fue objeto de debate en la Ponencia Constitucional la idoneidad de constitucionalizar este límite jurídico preciso. Más adelante se abordarán con más detenimiento las causas y consecuencias de este precepto.

³¹¹ La idea de que una determinada generación, en el período histórico del desarrollo de su vida, tiene deberes jurídicos que trascienden su propia existencia, y afectan a las generaciones futuras (incluso aquellas aún no existentes), se sitúa en clara sintonía con la emergente concepción del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas, como ejemplo paradigmático, y que en términos de participación juvenil está adquiriendo inusitado protagonismo, a raíz del activismo climático (véase, por ejemplo, la judicialización de estos derechos en Estados Unidos mediante el caso *Juliana v. US* que se encuentra en tramitación ante el Tribunal del Noveno Circuito de Apelación (a 20 de agosto de 2020), y sobre el que se puede consultar más información en <https://www.youthvgov.org/our-case>.

B. Los rangos etarios diferenciados en la Constitución española de 1978

Existen cuatro rangos etarios que son generalmente asumidos y reconocidos en el derecho occidental del tiempo presente, también en la Constitución española de 1978: la infancia, la juventud, la adultez y la tercera edad. No son en absoluto rangos estancos o aislados unos de otros, sino secuenciales y en todos los casos parcialmente coincidentes entre sí. No es una clasificación categórica o estamental de la ciudadanía por razón de la edad, sino una ordenación normativa para velar por la igualdad positiva de toda la ciudadanía, a pesar de las diferencias propias de la edad.

De los cuatro rangos, tres de ellos son mencionados por nuestra Norma Fundamental de forma explícita (infancia, juventud y tercera edad) y el cuarto se deduce por descarte.

La infancia se inicia en el nacimiento de la persona física y su final, en el ordenamiento jurídico español, coincide con el inicio de la mayoría de edad general prevista por la Constitución³¹². La mayoría de edad general a los dieciocho años (art. 12 CE) marca una frontera nítida entre la infancia y la adultez en sentido amplio. La juventud, sin embargo, se inicia cuando aún se está en la infancia, pero se prolonga más allá del final de ella, tratándose, por tanto, de una etapa de la vida en la que se transita entre otros dos: hay jóvenes que además son niños, y otros sujetos ya son adultos sin dejar de ser jóvenes.

Si la “primera edad” está compuesta por la infancia y la juventud (correlativa y parcialmente coincidentes), entre el final de la juventud y el inicio de la tercera edad debe existir una “segunda edad”, que se podría identificar con la adultez en sentido restrictivo. Se trataría de un período de indiscutible plenitud del desarrollo personal o

³¹² Los arts. 20.4 y 39.4 CE son los que hacen referencia explícita a la infancia, siendo el último de ellos (art. 39.4 CE) el que presta atención al régimen jurídico general de protección de la infancia en el ordenamiento jurídico español. El art. 20.4 CE, igual que sucede con su referencia a la juventud, solo establece una regla de excepción en el ejercicio de los derechos fundamentales vinculados, con carácter general, a la libertad de expresión y a la libertad de información. Que la infancia dure hasta los diecisiete años cumplidos (menores de dieciocho) se infiere, además, del tenor literal del art. 1 de la Convención de los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.

“madurez”³¹³. Pero en un sentido amplio y más común, la “edad adulta” se utiliza para calificar a la ciudadanía desde el cumplimiento de la mayoría de edad (civil y política) hasta el final de su vida. Por lo tanto, la adultez en sentido amplio se inicia formalmente durante la juventud, al cumplir los dieciocho años, y no finaliza hasta la muerte de la persona física, abarcando toda la tercera edad³¹⁴. La falta de mención constitucional a esta etapa de la vida que media entre la juventud y la tercera edad se debe a que aquel adulto, en sentido estricto, es un sujeto sobre el que el constituyente no estimó que se produjeran vulnerabilidades estructurales significativas por razón de la edad³¹⁵.

No se debe ignorar que algunas corrientes de las últimas décadas son favorables a una reestructuración de los rangos etarios que justificaría empezar a hablar de una “cuarta edad”, entre los mayores de setenta y cinco o de ochenta años³¹⁶. Sin embargo, esta hipótesis no ha tenido aún una plasmación jurídica relevante, y desde luego no ha sido recogida en nuestra Carta Magna.

³¹³ En el derecho español apenas existen normas que limiten la capacidad de los mayores de edad con otro criterio etario agravado, pero esta situación es muy frecuente en la mayoría de los sistemas políticos occidentales. En España sirve de ejemplo el art. 175.1 del Código Civil, que impone al adoptante tener los veinticinco años cumplidos, mientras que recordemos cómo en muchos Estados de nuestro entorno las presunciones de inmadurez política van más allá, siendo indispensable tener una edad igual o superior a los veinticinco, treinta o incluso cuarenta años cumplidos para poder ser elegibles a ciertas magistraturas de especial relevancia política (presidentes de las repúblicas, senadores, etc.), algo que estuvo presente en el derecho español siglos atrás, y hoy está superado.

³¹⁴ A la tercera edad se refiere de forma específica el artículo 50 de la Constitución española de 1978. Sobre el régimen jurídico español de la tercera edad, *vid.* García-Maestro García (2013).

³¹⁵ Sin embargo, el legislador ordinario sí ha previsto medidas normativas que atienden riesgos propios de esa edad (por ejemplo, para la inserción laboral de los mayores de cuarenta y cinco años). Luego todas las edades, en realidad, adquieren en un momento u otro, con mayor o menor rango normativo, una atención jurídica particular. Como anticipábamos, nuestra Constitución se refiere de forma explícita a tres: la infancia, la juventud y la tercera edad.

³¹⁶ Se ha expresado favorablemente al reconocimiento de una cuarta edad a partir de los setenta y cinco años, por ejemplo, Aleman Bracho y Madrigal de Torres (1995: 197), haciendo referencia a posicionamientos sobre la materia, no concretados por estos autores, del Consejo de Europa. Por el contrario, García-Maestro García (2013: 164) alude sobre este particular a Monereo Pérez, J. L. *et al.* (2007: 4), quienes consideran que la cuarta edad se iniciaría a los ochenta años. Beltrán de Heredia Ruiz (2010: 90), por su parte, no parece concretar un rango específico, indicando que la cuarta edad está compuesta por aquellas “personas de edad muy avanzada”.

C. Las controversias sobre el reconocimiento constitucional de las diferencias etarias

Aunque existen algunos precedentes, son los textos constitucionales de la segunda posguerra mundial los que han incorporado de forma casi generalizada algunas previsiones jurídicas sobre las distintas edades, con mayor o menor profundidad según los casos. Estas decisiones no son pacíficas, ni entre los sujetos que ejercen los poderes del Estado con potestades normativas, ni entre la doctrina jurídica. Precisamente, la doctrina iuspublicista ha cuestionado la pertinencia de las referencias a la edad, en general, basándose en tres dudas principales: a) si tiene sentido diferenciar rangos imprecisos; b) si el contenido de los preceptos constitucionales sobre esos rangos aporta realmente valor jurídico; y c) si existe una verdadera causa que justifique una referencia constitucional a tales colectivos.

a. La supuesta imprecisión constitucional en el uso de los términos etarios

La primera cuestión que genera controversia es la imprecisión de los términos etarios. Fernández-Miranda y García Sanz (1996: 533) señalan que los conceptos de infancia y juventud solo pueden aclararse mediante convenciones sociales, y que lo único válido en derecho sería la mayoría de edad. De esta forma, las alusiones a estos rangos contenidas en la Constitución carecerían de valor jurídico al margen de la mayoría de edad general. En similares términos se pronuncian Ruiz-Rico y Contreras (1996: 347): “al no existir ni en el lenguaje cotidiano ni en el texto constitucional una demarcación precisa de lo que se entienda por tal [joven] nos encontramos con la situación paradójica de otorgar beneficios a un destinatario que no existe o, por lo menos, que no es identificado”, lo que daría lugar a “ambigüedades, duplicidades e incluso contradicciones propiamente jurídicas”. Según estos autores, todo ello habría servido para “fundar las más agudas críticas al artículo” 48 CE, por ejemplo. Sobre este mismo precepto, Buisán García (2008: 1115) advierte que “tal concepto de 'juventud' contiene altas dosis de abstracción”.

Es digno de mención que estas dudas sobre la imprecisión de los términos etarios constitucionalizados no se manifiestan en los estudios del artículo 50 CE (sobre la tercera edad), a pesar de encontrarse en similares circunstancias de imprecisión.

Las aparentes abstracciones se pueden disipar, no obstante, mediante dos técnicas de remisión que la propia Constitución de 1978 prevé de manera explícita.

a.1. El desarrollo normativo interno como instrumento de concreción de los rangos etarios aplicados en cada caso

La infancia o la niñez (arts. 20.4 y 39.4 CE), la juventud (arts. 20.4 y 48 CE) y la tercera edad (art. 50 CE) son, en efecto, conceptos jurídicos no delimitados con precisión en el texto constitucional. Pero la Norma Fundamental remite, de forma notoria, al desarrollo normativo interno para perfeccionarlos.

El artículo 53.3 CE aclara que la supuesta imprecisión de los términos solo existiría por dejación del mandato impuesto a los poderes públicos, y en particular al legislador: “el reconocimiento, el respeto y la protección” de los principios rectores constitucionales (entre los que se encuentran los arts. 39.4, 48 y 50 CE) debe hacerse conforme a “las leyes que los desarrollen”. Así se deduce que es necesario un desarrollo normativo (como para la realización más elemental de tantos otros mandatos constitucionales).

La remisión infraconstitucional para delimitar con plena seguridad jurídica los rangos antedichos (algo que ya reivindicaba Cánovas del Castillo para los derechos políticos estrictos, como vimos *ad supra*) permite que sean adaptados por los poderes constituidos a las circunstancias de cada momento, o, en un mismo momento, en función del distinto ámbito sectorial específico, sin acudir a una modificación de la Constitución de 1978. Esta técnica permite resolver la supuesta imprecisión de tales términos³¹⁷. La indeterminación constitucional sirve para favorecer una positivación

³¹⁷ De hecho, lo que en 1978 fue una conquista social al recoger en la Carta Magna la mayoría de edad a los dieciocho años (art. 12 CE), hoy se utiliza como razón para desincentivar reformas legislativas que faciliten ciertos derechos de sufragio a los jóvenes de dieciséis años. Por otro lado, a los efectos de las medidas de incentivación del empleo juvenil, éstas alcanzaban en 2014 hasta los veinticinco años para la mayoría de jóvenes, pero hasta los treinta para colectivos

legal más flexible de estos rangos etarios, reconociendo su existencia con el mayor rango normativo de nuestro ordenamiento, pero no constriéndolos de forma que quedaran condenados a la obsolescencia.

En el mismo momento de la promulgación de la Constitución de 1978, España contaba ya con un amplio ordenamiento que disipaba, si se conocía, las dudas sobre las fronteras etarias³¹⁸.

a.2. La concreción de rangos etarios mínimos mediante la convergencia con otros Estados

Existe una segunda técnica de remisión, que se ha aplicado, en primer lugar, en el caso particular de la infancia, también por imperativo constitucional expreso, de acuerdo con el artículo 39.4 CE. Este precepto indica que la infancia gozará “de la protección

especialmente vulnerables, como jóvenes con cierto grado de discapacidad física o psíquica. Así se preveía originalmente en el Real Decreto Ley 8/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficacia. Estos rangos han sido posteriormente alterados, generalizando el límite de acceso a la denominada Garantía Juvenil a los veintinueve años (menores de treinta), edad que ya era generalmente admitida como límite superior de la juventud en las normas estatales y autonómicas sobre asociacionismo juvenil y otras de carácter general, que se analizarán más adelante. Sin embargo, las medidas tradicionales orientadas a la promoción de la agricultura entre “jóvenes” han sido más generosas al definir el rango de alcance, admitiendo como agricultores jóvenes a personas de hasta treinta y cinco o cuarenta años (desde la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes, hoy derogada por la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias -que mantiene el mismo rango etario-, hasta el Reglamento Delegado (UE) 2017/1155 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, que modifica el Reglamento Delegado (UE) núm. 639/2014 en lo que respecta a las medidas de control relacionadas con el cultivo de cáñamo, determinadas disposiciones sobre el pago de ecologización, el pago para jóvenes agricultores que ejercen el control de una persona jurídica, el cálculo del importe por unidad dentro de la ayuda asociada voluntaria, las fracciones de los derechos de pago y algunos requisitos de notificación relacionados con el régimen de pago único por superficie y la ayuda asociada voluntaria, y que modifica el anexo X del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo).

³¹⁸ En todo caso, algunos actores concretos de las Cortes Constituyentes sí conocían tales reglas y las asumían como referencias válidas, por ejemplo las del Real Decreto 3481/1977, ya mencionado, que regulaba de forma provisional aspectos clave del ejercicio del derecho de asociación entre los jóvenes. Las posteriores leyes orgánicas que han regulado el derecho fundamental de asociación entre jóvenes han respetado este rango reglamentario, explicitándolo incluso con relación al inicio de la etapa juvenil situada en los catorce años, sin ánimo de imponer esa edad como criterio excluyente, pero sí aceptando que es la principal referencia en derecho positivo (por ejemplo, el art. 3 de la LODA). Tampoco es baladí la conexión entre el mandato constitucional referido a la tercera edad (art. 50 CE) y la estricta edad de jubilación con la que se vincula el sistema ordinario de pensiones.

prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”³¹⁹. A esta referencia particular hay que añadir dos que permiten extender efectos similares sobre la juventud, más allá de la edad infantil: los artículos 10.2 CE y 96 CE³²⁰.

El primero (art. 10.2 CE) aclara que los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos son herramientas de interpretación (primero) de las propias normas constitucionales sobre derechos y libertades, y (segundo) de las normas dadas para su desarrollo por los poderes constituidos³²¹.

El segundo mandato (art. 96 CE) permite la recepción en España de los tratados internacionales, con carácter general, convirtiéndolas expresamente en parte del derecho interno.

Podemos extraer dos consecuencias principales de estos preceptos. La primera es que la técnica trasciende el ámbito de los derechos de la infancia³²². La segunda es que los derechos de la infancia (muy en particular³²³) y de la juventud (con especial incidencia en lo que se refiere al contenido programático del artículo 48 CE, esto es, la participación) se protegerán e interpretarán de acuerdo a compromisos jurídicos alcanzados con otros Estados soberanos. Hacen de esta protección una remisión positiva e interpretativa infraconstitucional, pero supralegal³²⁴. Los textos

³¹⁹ A este respecto, véanse López Vilas (2018: 164-168), Roca Trías (2018: 1277-1288) y Díaz Greco (2018: 781-791).

³²⁰ Sobre el contenido de este artículo, véanse Sáenz de Santamaría (2018: 56-57 y 375-377).

³²¹ A propósito del apartado 2 del artículo 10 CE, véanse los comentarios específicos de Sáiz Arnáiz (2018: 230-254) y Queralt Jiménez (2018: 277-286).

³²² Sobre el perfeccionamiento del concepto de tercera edad y otros análogos en el derecho internacional aplicable en España, *vid.* García-Maestro García (2013: 120 y ss.).

³²³ Sobre la protección de la infancia en el derecho internacional público, véanse, por todos, Cardona Llorens (2012) y Trinidad Núñez (2000). Dada la especial sensibilidad sobre los derechos de la infancia y los riesgos de que, en su protección, los poderes constituidos se deslicen en la manipulación del colectivo (como apuntan Fernández-Miranda y Campoamor y García Sanz, 1996: 533), el Estado acepta someter a una jurisdicción internacional la delimitación de los márgenes de protección positiva a este conjunto de la ciudadanía. Así se ha configurado como un asunto de la máxima trascendencia jurídica posible. También existen razones históricas: el derecho internacional de los derechos humanos de la infancia estaba, en 1978, suficientemente desarrollado como para realizar una remisión de esta naturaleza, algo que no sucedía entonces con la protección o promoción de los demás rangos etarios de relevancia constitucional (juventud y tercera edad).

³²⁴ La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, aclaró que los tratados internacionales serán de aplicación directa en el ordenamiento jurídico español (art. 30.1 de la Ley), salvo que el texto del tratado indique lo contrario, y que además tienen prevalencia

internacionales ratificados por España, y la jurisprudencia emanada de los órganos internacionales que los interpretan, señalan unos rangos de edad mínimos que permiten interpretar de forma clara los conceptos empleados en el texto constitucional, sin acudir necesariamente al desarrollo interno legal o reglamentario³²⁵.

b. La presunta debilidad del contenido de los preceptos constitucionales referidos a los colectivos etarios

La segunda razón de polémica doctrinal radica en la debilidad del contenido jurídico y la escasa eficacia singular de los artículos de la Carta Magna que recogen rangos etarios, según parte de la doctrina antes aludida. Es obvio que el de menor contenido literal es el artículo 48 CE, de nuevo, y quizá por ello ha concitado las mayores críticas³²⁶. Sin embargo, tanto la referencia general a la infancia (art. 39.4 CE) como a la tercera edad (art. 50 CE) forman parte, junto al mencionado artículo 48 CE, del Capítulo III del Título I de la Constitución, es decir, de los principios rectores de la política social y económica, mencionados en el marco general de los derechos y deberes fundamentales.

La ausencia de contenido jurídico no es tal: los tres preceptos imponen un objetivo particular a todos los poderes públicos, distinto para cada rango etario. Estos poderes deben actuar en consecuencia de acuerdo a sus atribuciones, mediante los

sobre cualquier otra norma del derecho español, salvo las de rango constitucional (art. 31 de la Ley).

³²⁵ De hecho, el desarrollo del derecho internacional de juventud ha permitido que en España sea hoy aplicable un rango mínimo establecido también por una norma suprallegal, a través del artículo 1 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Este artículo señala que son jóvenes para los Estados parte aquellos ciudadanos entre los quince y los veinticuatro años cumplidos, con independencia de que cada Estado pueda ampliar tal rango etario. La Convención fue firmada por España en 2005, y entró en vigor en 2008, al cumplirse las reglas previstas para su vigencia mediante el depósito del número mínimo de Estados ante la Secretaría General Iberoamericana. Fue publicada en el BOE núm. 67, de 18 de marzo de 2010, mediante el Instrumento de Ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, hecho en Badajoz el 11 de octubre de 2005.

³²⁶ Entre los autores que niegan total o parcialmente el carácter jurídico de estos preceptos, y en particular del artículo 48 CE, se encuentran Buisán García (*op. cit.*: 1113), Cazorla Prieto (1985: 835), Rallo Lombarte (*op. cit.*: 111), y Ruiz-Rico y Contreras (*op. cit.*: 344). Este último llega a decir que no produce ni derechos ni pretensiones jurídicas inmediatas, y si acaso permite crear “expectativas jurídicas”.

instrumentos jurídicos que les son propios, y no es necesario que cada artículo de la Norma Fundamental les señale qué herramientas concretas deben utilizar³²⁷. Al establecer mandatos de intervención en estos preceptos, la Constitución permite extraer ciertas discusiones del debate legislativo ordinario, o darlo por zanjado en tanto en cuanto no se reformen aquellos preceptos de la Carta Magna. Es cierto que la consecución de los objetivos programáticos y su control plantea considerables problemas de orden práctico en el derecho constitucional contemporáneo, pero esto no es propio del derecho de las edades humanas, sino del significado constitucional de los principios rectores de la política social y económica. En otras palabras, se puede afirmar que el problema de eficacia de estos preceptos no es tanto por razón de su contenido (etario u otro), sino, sobre todo, por su naturaleza como principios jurídicos.

c. Las dudas sobre la justificación de la necesidad real de las previsiones etarias en el texto constitucional

La tercera y última causa de conflicto sobre las previsiones en función de la edad recogidas en la Constitución deriva de la justificación real de la necesidad de tales preceptos. Es decir, se ha cuestionado que los colectivos etarios sean en realidad conjuntos de población cuya diferenciación por razón de la edad resulte útil en términos jurídicos. En concreto, sobre la juventud, esta duda se apoya con frecuencia en la evidencia empírica de la propia heterogeneidad del colectivo, tan plural en cada generación o cohorte que aludir a una única juventud no es garantía de ningún rasgo social común a toda la categoría. Sobre tales dudas conviene hacer tres precisiones fundamentales.

³²⁷ Como veremos más adelante, el art. 48 CE fue privado durante el proceso constituyente del contenido que podría haber catalizado en mayor una concreción instrumental, algo que sí incluyen los otros preceptos con alusión etaria (infancia y tercera edad). No obstante, la ubicación sistemática de los tres preceptos ofrece una regla de eficacia común, contenida a su vez en el art. 53.3 CE. También sobre ello profundizaré más adelante. El art. 20.4 CE, por el contrario, se encuentra amparado por las reglas de máxima protección de derechos fundamentales en nuestro texto Constitucional. En cualquier caso, el contenido sustancial del art. 48 CE será abordado en este mismo epígrafe.

En primer lugar, la existencia o no de diferencias estructurales que alteren la igualdad material por razón de la edad no es un asunto que la ciencia jurídica pueda resolver. La comprobación de estas circunstancias le corresponde a la biología, a la historiografía, a la sociología, a la economía y a la psicología social, principalmente (pero no de forma excluyente). El derecho debe asumir las evidencias de estas disciplinas, para conferir una regulación consecuente con los valores jurídicos declarados (la igualdad, etc.); o para analizar si la legislación producida obedece a una racionalidad ética y teleológica coherente con tales valores.

En segundo lugar, el constituyente español zanjó el debate sobre si existe o no, realmente, una diferencia entre juventud y adultez, infancia o vejez, que merezca ser atendida por el ordenamiento de forma singular. El constituyente dijo que sí. Además, la Constitución de 1978 concretó la medida prevista en cada caso (para cada edad), según los riesgos que mejor identificó en el momento constituyente, al inicio de la actual etapa democrática.

En tercer y último lugar, las causas que justifican el tratamiento jurídico parcialmente diferenciado por razón de la edad, y la capacidad de apreciarlas, puede evolucionar con el paso del tiempo, sin menoscabo del mandato constitucional. De hecho, en la década de 1970, por diversas causas de contexto social y económico ya apuntadas, se entendió que la infancia y la tercera edad eran estructuralmente vulnerables. Esto contó con un amplio consenso social, que ha permitido un desarrollo jurídico más rápido de las correspondientes previsiones constitucionales y un análisis doctrinal menos crítico con estas referencias de la Carta Magna. Sin embargo, el paso del tiempo ha modificado el sentido de la vulnerabilidad de ambos colectivos, con mejores o peores resultados fruto de los intentos de protección, en función de las normas y de las políticas públicas implantadas³²⁸. Sobre la juventud, sin embargo, existió un

³²⁸ Recordemos que, por ejemplo, según datos del Instituto Nacional de Estadística, en 2008 la tasa AROPE (indicador de riesgo de pobreza y exclusión adoptada con ocasión de la Estrategia 2020 de la Unión Europea) señalaba que entre la infancia (menores de 18 años) el riesgo se situaba en el 30,1% de la población, y en 2016 había aumentado 32,9%. Sin embargo, entre mayores de 64 años, la tasa en 2008 era del 26,2%, reduciéndose casi a la mitad (14,4%) en 2016. Estos datos se extraen de las series sobre la Encuesta de Condiciones de Vida, disponible en la página web del INE: www.ine.es (último acceso a 18 de enero de 2018). Luego las políticas de protección a la

conflicto mayor, porque el constituyente apuntó en una dirección cuya evidencia resulta más difícil de constatar: la potencial exclusión política de la juventud por parte de los adultos (esto es, una discriminación “adultocrática” en la toma de decisiones que inciden en el desarrollo de la comunidad).

2. Las referencias constitucionales en materia de juventud

El artículo 48 de la Constitución contiene la idea nuclear de la política juvenil en España, instando a todos los poderes públicos a la promoción de la participación juvenil. Por lo tanto, consta de dos elementos conceptuales principales ya apuntados: por un lado, la noción de participación, y por otro lado, la noción de juventud. Para una comprensión adecuada del significado de este precepto en el marco constitucional, es necesario atender a las demás referencias que contiene la Constitución de 1978 sobre ambas materias (participación y juventud). Solo de esta manera se puede disponer de una visión de conjunto que permita profundizar, más adelante, en el contenido sustantivo del precepto principal (art. 48 CE), de los términos empleados en él y de sus consecuencias jurídicas.

A. Una “Constitución juvenil” dispersa

La lógica más elemental permite intuir que una posible sistemática de “Constitución juvenil” no se agota en los preceptos con referencias explícitas a la juventud (arts. 20.4 y 48 CE). Es evidente que toda la Constitución afecta a toda la ciudadanía, con independencia de su edad. Pero también es obvio que algunos preceptos afectan más a unos conjuntos u otros de la población, según distintas variables. Ciertos artículos, por su contenido, afectan sobre todo a los jóvenes, incluso aunque no los mencionen de forma expresa. Por ejemplo, los principales usuarios de un servicio público de educación secundaria o de educación superior son jóvenes, pese a que no lo sean de

tercera edad han sido de una eficacia extraordinariamente superior, aunque insuficientes, frente a las de infancia.

manera exclusiva. Se puede afirmar que los jóvenes protagonizan, con más intensidad que el resto de la ciudadanía, algunas previsiones constitucionales no exclusivas.

El conjunto de artículos que afectan de forma prioritaria, mayoritaria o con una intensidad particular a la población joven podría ser considerado una “Constitución juvenil” dispersa en nuestra Norma Fundamental. En particular, un tipo de preceptos implícitos ayudan a dibujar los bordes de los artículos explícitos. De hecho, es frecuente que el bloque de la constitucionalidad en materia de juventud esté engarzado no solo en los artículos explícitos (20.4 y 48 CE), sino también en muchos de aquellos que denomino implícitos.

Una lectura en profundidad de la Constitución española de 1978, desde una perspectiva de política juvenil, hace conveniente añadir, además de los artículos explícitos, algunos mandatos estrechamente vinculados con la juventud, y otros que inciden de manera más sutil o circunstancial.

a. Los preceptos constitucionales implícitos más estrechamente vinculados a la política de juventud

Son siete los mandatos del constituyente que, aun sin incluir palabras alusivas de forma expresa a la juventud, estimo más intensamente vinculados a la idea de la “Constitución juvenil” antedicha.

Sobresalen, primero, los artículos 27 y 30 de la Constitución por su alusión al derecho fundamental a la educación y al servicio militar, respectivamente³²⁹.

³²⁹ Ambos son igualmente considerados por Rallo Lombarte (1992), quien los señaló como los dos más estrechamente conectados al artículo 48 CE, por su afectación a la materia de juventud. El servicio militar se ha concebido como un acontecimiento de especial afectación para la juventud, puesto que esta era durante su vigencia quien estaba obligada a tal servicio. En epígrafes anteriores ha quedado patente la importancia de la “edad militar” y el servicio militar para la determinación histórica de una etapa madurativa intermedia entre la infancia y la vida adulta. Recordemos, por ejemplo, que la “madurez” que determinaba la mayoría de edad política en época clásica en Grecia primero, y en Roma después, es la capacidad física de sostener escudo y lanza, y por tanto formar parte de las asambleas de soldados que son germen de las democracias y repúblicas de la Edad Antigua. Esa mística de la experiencia soldadesca como transición del niño al adulto ha estado aún presente en no pocas sociedades contemporáneas, y en España en

En segundo lugar, ya advertí (Hernández Díez, 2017: 6) que la normativa en materia de Administración juvenil en España, antes y después de la propia Constitución, hacía recomendable reconocer como referencias implícitas en materia de juventud también los artículos 43.3 y 148.1.19ª CE. Estos dos artículos se refieren al ocio, al deporte, a la educación para la salud y a la educación física. Su vinculación con la política de juventud se deduce no tanto por la voluntad del constituyente como por el especial desarrollo normativo que han efectuado los poderes públicos, centrandose en estas materias gran parte del contenido jurídico y material (en ocasiones superficial) de la política de juventud en España.

En tercer lugar, me he referido en este estudio con anterioridad al artículo 39.4 CE, sobre protección de la infancia, ya que parte de los jóvenes son además niños (de 14 a 17 años, al menos). El apartado anterior del mismo artículo (art. 39.3 CE) contiene también una importante alusión indirecta a la juventud con respecto a sus vínculos familiares, puesto que obliga a los padres a “prestar asistencia de todo orden” a los hijos “durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda”,

particular, hasta hace escasas décadas. La ordenación jurídica del servicio militar en España ha pasado por ahora a formar parte de la historia del derecho, sin perjuicio de que la Constitución permitiera una eventual recuperación, poco probable, en cualquier caso. Resulta paradójico que, décadas después, algunas figuras de relevancia social en España que destacaron por su oposición al servicio militar cuando eran ellas mismas sujetos pasivos de tal obligación, hayan manifestado con una coordinación temporal y una reiteración sorprendente su valoración favorable a recuperar tal servicio militar para las actuales generaciones jóvenes. Así emergió el asunto en el debate público durante los últimos meses del año 2017 y los primeros del año 2018, importado desde Francia, con columnas de opinión en clara sintonía en distintos diarios de gran tirada nacional (disponibles a 9 de enero de 2019):

En El País, Rubén Amón:

https://elpais.com/elpais/2018/01/22/opinion/1516605424_891722.html y Jorge Marirrodiga: https://elpais.com/elpais/2018/01/26/opinion/1516984059_877710.html.

En ABC, José María Carrascal: https://www.abc.es/opinion/abci-mili-201801222030_noticia.html.

En La Razón, Fernando Cancio: <https://www.larazon.es/espana/por-que-no-puede-volver-la-mili-JH17543857>. Sea como fuere, esta recuperación debería considerar el derecho a la objeción de conciencia previsto en el apartado 2 del mismo artículo, y la eventual exigencia de una “prestación social sustitutoria”. Enlazada con esta idea de la prestación social alternativa al servicio militar, el constituyente previó otra fórmula no necesariamente de sustitución. Así, en su apartado 3 del mismo artículo 30 CE, el constituyente plantea una posible configuración de servicio civil, no militar, para el cumplimiento de fines de interés general. Este es el precepto que puede ser relevante en el derecho vigente y futuro a los efectos de la participación juvenil: la relación entre los servicios cívicos (como evolución de los servicios militares) y la juventud sí está presente en muchos países de nuestro entorno, y en el propio derecho originario de la Unión Europea. Más adelante tendré ocasión de volver sobre este asunto, en relación con el art. 214 del TFUE y su previsión sobre el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, que estaba, en su concepción original, dirigido a los jóvenes. Sobre el artículo 30 CE, véase Aguado Renedo (2018b).

extremo sobre el que la jurisprudencia ha ofrecido multitud de decisiones que implican la protección mediante la asistencia familiar más allá de la infancia.

Por último, aunque ha pasado desapercibido en bastantes estudios recientes sobre derecho de la juventud, el artículo 12 CE es también imprescindible como complemento de los artículos 20.4 y 48 CE, al señalar, por mandato constitucional, el momento en el que alcanzan los españoles la mayoría de edad general (esto es, al cumplir los dieciocho años).

b. Los principales preceptos constitucionales implícitos vinculados de forma incidental con la política pública de juventud

De forma mucho más sutil, otros preceptos constitucionales afectan de manera singular a los jóvenes. Son los catorce preceptos de la Constitución de 1978 que menciono a continuación, pero tienen una incidencia menor a los expuestos con anterioridad.

En primer lugar, por su propia ordenación en el texto constitucional, el artículo 14 CE ha sido empleado para defender la no discriminación por razón de la edad, sin que tampoco pueda predicarse una jurisprudencia interna muy profusa que clarifique las discriminaciones propias del colectivo juvenil³³⁰.

En segundo lugar, el artículo 19 CE, sobre la libertad de elección de residencia, y nótese que la movilidad residencial interna en España es ejercida de forma mayoritaria por parte de jóvenes, por razones de estudio o de trabajo.

El tercero de estos es el artículo 32.1 CE, sobre el derecho a contraer matrimonio. Aunque cada vez es menos frecuente, el matrimonio se ha iniciado habitualmente

³³⁰ García Martínez (2003) ya sugirió que el art. 48 CE guardaba cierta concordancia, en el sentido descrito, con preceptos como los artículos 14, 35 y 44 CE. Sobre la discriminación por razón de la edad, en el derecho español y europeo con especial atención a la juventud, véase el Dictamen sobre el Ingreso Mínimo Vital rendido al CJE por Presno Linera *et al.* (2021).

entre personas jóvenes, y en todo caso constituye un claro ejemplo de conflicto jurídico actual por razón de la edad³³¹.

El cuarto es el artículo 33.1 CE, sobre el derecho a la herencia, aspecto que es, no obstante, cada vez menos juvenil por la prolongación de la esperanza de vida y su consecuente retraso en las sucesiones *mortis causa*³³².

En quinto lugar, encontramos el artículo 35.1 CE, sobre la libre elección de oficio. No cabe duda de que tanto la carrera profesional como la elección de oficio se suelen producir durante la juventud (si se cumplieran las condiciones de un mercado laboral mínimamente justo y razonable, en los términos deseados por la Constitución).

En sexta posición, podemos identificar el artículo 38 CE, sobre la libertad de empresa. Este aspecto adquiere rabiosa actualidad hoy en día por la importancia política singular que se le concede al emprendimiento juvenil, que no es otra cosa que el ejercicio de las potestades de este artículo entre ciudadanos jóvenes.

El séptimo de los artículos es el 40.1 CE, referido al pleno empleo, que si bien se proyecta sobre toda la población activa del país, no se puede ocultar que España tiene un desempleo juvenil que duplica al general desde hace décadas, incluso con independencia de la crisis económica iniciada en 2008.

El artículo 42 CE, en octavo lugar, alude a los trabajadores españoles en el extranjero. Conviene tenerlo en consideración por la tendencia de emigración para la búsqueda de empleo, o la mejora de las perspectivas profesionales en el exterior, que suele coincidir con las distintas crisis económicas³³³.

³³¹ El Comité de los Derechos del Niño, en su Informe de 2018 sobre el cumplimiento en nuestro país de la Convención de los Derechos del Niño, ha instado al Poder Legislativo a adoptar las medidas necesarias para impedir el matrimonio entre personas de menos de dieciocho años. La propuesta ha sido rechazada por la mayoría de la Cámara Baja en 2018, por argumentos que denotaban un profundo desconocimiento entre los diputados de las razones dadas por el Comité para hacer esta recomendación.

³³² Recuérdense las controversias normativas suscitadas a propósito de la preservación de los patrimonios familiares y las medidas restrictivas de capacidad de los sujetos más jóvenes, y las diversas técnicas de conservación de su integridad.

³³³ Ya sucedía en la España de 1978, intensificado a raíz de la crisis de 2008, y habrá que observar qué efectos en ello produce la posible crisis provocada por la epidemia de la covid-19 iniciada en 2020.

El noveno artículo es el 44 CE, que alude a la cultura y a la ciencia. Ambos aspectos son determinantes de la política juvenil (conectado incluso de forma explícita con la participación del art. 48 CE) y de la política universitaria (y su realización de la libertad académica, equilibrando las libertades de estudio, ciencia y enseñanza).

En décimo lugar, sobresale el artículo 47 CE, sobre el derecho de acceso a la vivienda. Es un precepto fundamental en materia de emancipación juvenil, y por tanto de la política pública de juventud denominada “de transición a la vida adulta”.

En undécima posición podemos situar el artículo 103.3 CE. Este recoge el derecho de acceso a la función pública de acuerdo a los principios de mérito y capacidad. Si el acceso al empleo y a la elección de oficio, en general, guarda estrecha relación con la deseada transición de la juventud a la vida adulta, también el acceso al empleo público debe ser tenido en consideración³³⁴.

En el puesto duodécimo, el artículo 149.1.7ª, sobre las competencias del Estado en materia de legislación laboral, con las consecuencias que ello entraña para las políticas públicas de empleo juvenil, y (en especial) las fórmulas de contratación de las personas que desarrollan períodos de prácticas o contratos de aprendizaje, habitualmente relacionados con jóvenes.

En decimotercer lugar, el artículo 149.1.30ª CE trata las competencias para la homologación de títulos académicos, complementando las previsiones del artículo 27 CE. Es relevante por la importancia que tiene el propio sistema educativo reglado para la población joven.

Los jóvenes no son la mayoría de los trabajadores españoles en el extranjero, pero sí son el sector etario en alza desde hace diez años, y el más vulnerable. También conecta con este precepto el art. 68.5 *in fine*, al aludir a los derechos políticos ejercidos fuera de España, que fueron reformados en 2011 de forma muy perjudicial para su ejercicio, mediante el que se ha denominado como “voto rogado”.

³³⁴ No debe pasar desapercibido que un problema real (y no baladí) sobre mérito y capacidad en el acceso a la función pública, en nuestros días, está siendo catalizado por los procesos de concurso-oposición que valoran la experiencia profesional previa de una forma que ha sido calificada como abusiva, desproporcionada e injusta por los candidatos más jóvenes a los puestos, quienes se encuentran en la situación de considerarse mejor cualificados y formados para un puesto, pero este les queda vedado por una mera cuestión de años de ejercicio profesional previo con fórmulas de interinidad. El mero transcurso de los años de ejercicio profesional como garantía de cualificación, sin más variables, es un elemento enormemente criticado en la función pública porque puede constituir una discriminación por la mera razón indirecta de la edad.

Finalmente, el artículo 149.2 CE clarifica la competencia concurrente en materia de cultura entre los distintos poderes públicos territoriales. Tuvo una incidencia iushistórica fundamental en el desarrollo sectorial de la Administración juvenil, y aún hoy se despliega una buena parte de la ordenación de la política juvenil a partir de tal mandato.

B. El artículo 48 de la Constitución es el precepto fundamental sobre la política juvenil en España

Existen tres razones fundamentales que permiten sostener la especial relevancia del artículo 48 CE, y su cualidad de núcleo o fundamento de las previsiones constitucionales en materia de política juvenil en nuestro país.

En primer lugar, el artículo 48 CE es el único precepto de la Carta Magna que se refiere de forma exclusiva y expresa a este colectivo social³³⁵.

En segundo lugar, la política de juventud ha sido considerada por la sociología y la politología mayoritaria como una de las políticas de tipo social (sustantivamente). Esta consideración, unida al hecho de que el precepto forma parte del Capítulo III del Título I de la Constitución (por tanto, “de los principios rectores de la política económica y social”), invita a pensar que, en efecto, el constituyente pretendía sentar las bases, con el artículo 48 CE, de esta concreta política social por razón de la edad³³⁶.

³³⁵ El artículo 12 CE, si bien puede interpretarse que su contenido marca un hito jurídico que se produce solo entre jóvenes (la transición a la mayoría de edad al cumplir los dieciocho años), realmente determina una distinción general sobre la capacidad de obrar de todos los ciudadanos, y sus efectos se proyectan mucho más allá de la juventud: la plena capacidad de obrar no se pierde más que mediante un procedimiento individual de incapacitación. El artículo 20.4 CE, por su parte, se refiere a la juventud como colectivo sobre el que se produce una situación excepcional en el ejercicio de algunos derechos fundamentales por parte de actores no necesariamente jóvenes.

³³⁶ El vínculo de la política juvenil con la política social ha sido respaldado y reafirmado en diversos Estatutos de Autonomía, a partir de los cuales el Tribunal Constitucional ha señalado de forma expresa que la competencia en la política social incluye la competencia en la política general de juventud. Véase por todas la STC 36/2012, de 15 de marzo, que resuelve sobre la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, de la renta básica de emancipación de los jóvenes; norma que había sido modificada parcialmente por los Reales Decretos 366/2009, de 20 de marzo y 1260/2010, de 8 de octubre. En esta Sentencia, el Tribunal

En tercer y último lugar, el legislador estatal y los legisladores autonómicos han justificado gran parte de los desarrollos normativos sobre política de juventud en los mandatos del artículo 48 CE, y no de cualquier otro precepto constitucional que aluda, de forma explícita o implícita, a los jóvenes. Tanto la doctrina como el desarrollo normativo de la Constitución coinciden, por tanto, en este extremo, incluso cuando el artículo 48 CE no es, en ningún caso, un precepto de atribución competencial, sino un mandato genérico a todos los poderes públicos.

El reconocimiento del artículo 48 CE como la base jurídica fundamental de la política de juventud en España debe conllevar consecuencias particulares. Dado que la Constitución debe interpretarse como un cuerpo de conjunto, y no como una suma de preceptos aislados, el artículo 48 CE debe actuar como engranaje, garante de coherencia, para toda la política juvenil que pueda derivarse de otros preceptos constitucionales.

C. El artículo 20.4 de la Constitución es la referencia secundaria explícita para la política de juventud en España

Si aceptamos que el artículo 48 CE constituye la referencia principal en materia de juventud, la referencia constitucional secundaria más evidente es la contenida en el artículo 20.4 CE, que señala lo siguiente (a propósito de los derechos vinculados a la libertad de expresión y de información³³⁷):

“Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.”

Constitucional estima que las competencias en bienestar social y desarrollo sociocomunitario incluyen las competencias en materia de juventud.

³³⁷ La Constitución concede una especial protección a la infancia y a la juventud frente a los siguientes derechos, en su redacción literal: “a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. c) A la libertad de cátedra. d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.”

El artículo 20.4 CE es un nexo de unión clave entre la protección general a la infancia contenida en el artículo 39.4 CE, y la promoción de la participación juvenil del artículo 48 CE. Parece que el constituyente quiso reafirmar la diferencia entre infancia y juventud, y del tratamiento jurídico que debe darse en cada caso, uniendo en el artículo 20.4 CE ambos conceptos, destacando así que no son términos ni enfoques sustitutivos o equívocos entre sí³³⁸. El objetivo del precepto es proteger a ambos colectivos de un posible abuso de la libertad de expresión y la libertad de información, entendidas ambas en sentido amplio (por lo que incluye, incluso, a la libertad de cátedra). La protección, además, se configura a su vez como un derecho fundamental, según la redacción literal, que actúa como límite especial de otras libertades.

El contenido del artículo 20.4 CE es una transposición bastante fiel del artículo 5.2 de la Ley Fundamental de Bonn, aunque el texto alemán no alude a la infancia, sino solo a la juventud³³⁹. Está claro que la Norma Fundamental alemana no pretende excluir de la protección a la infancia, sino que subsume esta dentro de la noción amplia de juventud³⁴⁰. La diferencia con el texto español pone en evidencia una evolución conceptual que el constituyente de 1978 convierte en derecho positivo, aparte de las diferencias lingüísticas: la juventud debe ser protegida en ciertos aspectos y frente a ciertas libertades de terceros, pero además existe un deber de promoción que trasciende la política de protección. De ahí que el artículo específico sobre juventud (48 CE) no hable de protección, como sí hace respecto de la infancia (art. 39.4 CE), sino

³³⁸ No conviene obviar que en la primera versión del texto constitucional, cuando se trataba de un Anteproyecto, este precepto no contenía ninguna referencia a la juventud o a la infancia, sino que es durante el trámite parlamentario cuando se añade y se confiere la actual redacción. En concreto, parte de la enmienda 779 de la UCD en el Congreso de los Diputados al entonces artículo 20.6 del proyecto constitucional. En el Senado, J. M. Suárez Núñez propuso añadir (a través de la enmienda 835) la frase “en su doble aspecto físico y moral”, justificándolo en la importancia de concretar las razones por las que se protegería a la infancia y a la juventud (frente a la “pornografía”, las “aberraciones”, las “drogas” y el “alcoholismo”, entre otras).

³³⁹ Recuérdense los antecedentes mencionados de esta “política de protección” frente a las producciones intelectuales o artísticas, desde Aristóteles o Agustín de Hipona.

³⁴⁰ La protección social de la infancia y la juventud en Alemania está desarrollada a través de un rango que abarca bajo la noción de juventud a toda la población menor de veintisiete años, según señalan Seidenstücker y Mutke (2000: 19-41), siendo niños en sentido estricto los menores de catorce años, adolescentes entre catorce y diecisiete cumplidos, y joven adulto entre dieciocho y veintiséis. Así aparece recogido, en efecto, en la § 7 del Primer Capítulo del Código Social Alemán (1991), aunque también aclara que a ciertos efectos de protección, son niños los menores de dieciocho años. El Plan Federal de Infancia y Juventud y la Estrategia de Juventud 2015-2018, si bien no son textos vinculantes, señalan que son jóvenes los ciudadanos entre doce y veintiséis años.

de promoción de condiciones de participación. No son en absoluto enfoques incompatibles, como ya señalé en su momento (Hernández Diez, 2017: 7), sino complementarios³⁴¹.

El artículo 20.4 CE evidencia la noción de progresividad en la protección jurídica de la infancia y la juventud. Ya anticipé que, para algunos autores, la única frontera de edad válida en derecho es la mayoría de edad (por ejemplo, Fernández-Miranda y García Sanz, *op. cit.*). Sin embargo, el constituyente no optó en este caso por la expresión “menor” ni “menor de edad”. Ni siquiera circunscribió la limitación a la protección de la infancia, que podría entenderse como una alusión implícita a los menores de 18 años, según el derecho internacional al que remite el artículo 39.4 CE. Si, entonces, decidió optar por otra fórmula, por la alusión explícita a los dos rangos etarios, es porque entendía que la limitación protectora puede ser pertinente incluso más allá de la mayoría de edad general³⁴².

La exégesis del artículo 20.4 CE, por tanto, ayuda a entender parte del sentido y alcance del artículo 48 CE. En particular, las condiciones para la participación libre y

³⁴¹ Prueba de ello es la argumentación que empleó la Ponencia constitucional en su Informe sobre las enmiendas presentadas en la tramitación parlamentaria de la Constitución, sobre la que volveré más adelante.

³⁴² Así fue durante años, por ejemplo, mediante la previsión legal del antiguo art. 452 bis b) número 1 del Código Penal, hasta la reforma del mismo mediante la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal. Aquel precepto contemplaba la persecución de la “corrupción” de los menores de veintitrés años, a pesar de que la Constitución recogía la mayoría de edad a los dieciocho años, *ex art. 12*, desde 1978, circunstancia sobre la que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 3 de abril de 1981, señala que “la aparente discrepancia entre el precepto constitucional y el penal, no tiene realidad práctica ya que nada impide que el legislador fije el límite de la protección penal por encima o más allá de la mayoría de edad”. El art. 20.4 CE, en efecto, plantea la perfecta viabilidad jurídica de una protección semejante, que trascienda el límite de la infancia, frente a las demás libertades recogidas en el art. 20 CE. Luego los jóvenes, incluso cuando ya no son niños, pueden ser sujetos merecedores de especial protección, como mínimo en estos supuestos recogidos por la propia Constitución. Veremos que no es una referencia constitucional única, a la luz del artículo 39.3 CE. Esto sería así siempre que otras ciencias auxiliares, no jurídicas, confirmen lo que Fernández-Miranda y Campoamor y García Sanz (1996: 533) señalan en su análisis del precepto: que el niño y el joven “son seres en desarrollo cuya personalidad moral no está consolidada”. Por ello, según estos autores, se pueden establecer límites subjetivos de acceso a la información según el contenido (p. 534), pero además habrá que justificar los bienes jurídicos protegidos de forma específica en cada previsión normativa. Lo que no cabe, en ningún caso, y por tanto tampoco en el que nos ocupa sobre la protección a la infancia y a la juventud, es la censura o control previo (vía autorización, por ejemplo), según se desprende del tenor literal del art. 20.2 CE. Esta interpretación ha sido confirmada además por la jurisprudencia constitucional. Sobre el sentido de estos preceptos, véase, además de los otros autores mencionados, por ejemplo, Bastida (2018), Revenga (2018) y Villaverde Menéndez (2018).

eficaz de la juventud deben ser promovidas por los poderes del Estado de acuerdo a este límite explícito de las libertades del artículo 20 CE; y un mandato no puede ser excusa para vulnerar el otro³⁴³.

D. El artículo 27 de la Constitución contiene el derecho fundamental a la participación estudiantil

El derecho fundamental a la educación, contenido de forma extensa en el artículo 27 CE³⁴⁴, ha sido posiblemente analizado con mayor profundidad por la doctrina jurídica que cualquier otro precepto de los que tienen una clara incidencia sobre la juventud en España. La amplia literatura doctrinal disponible nos permite no detener este análisis en el contenido general sobre el derecho a la educación en sentido amplio³⁴⁵. Sin embargo, sí conviene traer a colación algunos aspectos específicos de su contenido, por tratarse de elementos que enriquecen de forma especial la lectura del propio artículo 48 CE. Así lo estimo porque este artículo (el 27 CE) contiene un derecho fundamental de enorme trascendencia para comprender los problemas de naturaleza, contenido, alcance, titularidad y ejercicio de capacidades que se plantean en el derecho español sobre participación juvenil.

La Constitución española de 1978 ha pretendido hacer extensivos ciertos principios jurídicos, y en especial el principio democrático, a todas las esferas de la actividad

³⁴³ Un ejemplo clásico de estas colisiones de derechos la encontraremos al abordar la educación cívica, entre la libertad de enseñanza y el derecho a recibir formación para el ejercicio de la ciudadanía.

³⁴⁴ Este posible exceso de regulación para un texto constitucional ya lo advierten Fernández-Miranda y Sánchez Navarro en Alzaga Villaamil (coord.), *op. cit.*, calificándolo de “prolijo” en sus comentarios al art. 27 CE (pp. 160-272). La causa parece radicar en el conflicto que surgió durante la Ponencia constitucional y la tramitación parlamentaria a propósito de la libertad de creación de centros de enseñanza, y los límites de capacidades entre interés general impuesto por el Estado y la libertad de ideario educativo de instituciones privadas, en especial de tipo religioso. Esta tensión estará presente durante toda la redacción del precepto y, aunque no es asunto central de este estudio, podrá comprobarse que condiciona de forma inevitable su interpretación y el desarrollo de su contenido.

³⁴⁵ Como obras de síntesis, véanse, por todos, Aláez Corral (2018a) y López Castillo (2018) sobre la noción de la educación democrática, Mercader Uguina (2018a) y Torres Muro y Arzo Santisteban (2018) sobre el papel de la libertad de cátedra, y Fernández Miranda y Sánchez Navarro (1996) para una visión de conjunto en el contexto de finales de la década de 1990. Para aspectos específicos del contenido del precepto, serán aludidos otros autores concretos a lo largo del epígrafe.

pública, como es la salvaguarda de un derecho general a la educación reglada, contenido en el artículo 27 CE. Así se desprende tanto del *iter legis* del precepto como de la posición rotunda y mayoritaria de la doctrina (cfr., por todos, Leturia Navarrea, 2006: 21). Fruto de este criterio de democracia y pluralismo en la educación surge la convicción del poder constituyente por establecer, de forma explícita y ambiciosa, un derecho de participación educativa como parte del contenido iusfundamental del derecho a la educación³⁴⁶, calificado por algunos autores como un “derecho autónomo dotado de singularidad jurídica” (p. 15). La participación educativa es aquella que corresponde a todos los sectores directamente implicados en las enseñanzas regladas, tanto los sectores educativos como los promotores legítimos de la educación en centros públicos o privados. La Constitución, en los apartados 5 y 7 del artículo 27, establece un tipo general de participación que es concreción de la participación ciudadana (art. 9.2 CE) aplicada al ámbito de la educación formal (homologada por los poderes públicos), y la reconoce de forma especial al profesorado; a los padres, madres y tutores del alumnado; y al propio alumnado. Por tanto, la participación estudiantil es uno de los tipos especiales de la participación educativa³⁴⁷.

³⁴⁶ El término “iusfundamental” se emplea en esta ocasión, y en las siguientes, en el sentido atribuido, entre otros, por Bastida Freijedo *et al.* (2004: 84 y ss.).

³⁴⁷ Aunque la Constitución emplee el término “alumnos”, gran parte de la normativa que desarrolla la ordenación del sistema educativo emplea la palabra “estudiantes”. El uso de una u otra no entraña una diferenciación jurídica, y en realidad apenas semántica en el lenguaje cotidiano. Por un uso histórico, hay quien emplea la palabra “alumno” referida a la educación primaria y, con menos frecuencia, también es utilizado para la educación secundaria, mientras que “estudiante” sería con más frecuencia empleado para referirse a quienes cursan titulaciones en el contexto de la enseñanza secundaria, y muy especialmente en la terciaria o superior. También se distingue por ser “estudiante” un término que alude a cursar enseñanzas claramente regladas, y “alumno” un término que, en ocasiones, se emplea referido a una relación de aprendizaje no necesariamente reglada. Sin embargo, dado que la Constitución utiliza la palabra “alumno” referido a la educación formal (inspeccionada y homologada por los poderes públicos), a lo largo de este epígrafe se utilizarán ambos términos de forma indistinta. Para el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2020) no existen diferencias significativas entre ambos términos. La preferida por las organizaciones de estos sujetos parece ser la palabra “estudiantes”, y en consecuencia su derivada “estudiantado” (así la emplea de forma habitual CANAE en la última década), sin razones que justifiquen su uso preferente en el ámbito del derecho. Ambas palabras y sus derivadas (alumnado, estudiantado, etc.) son utilizadas, por tanto, de forma sinónima, igual que el término “escolares” que emplean algunos autores. Existe, no obstante, una diferencia iushistórica de escasa relevancia sustantiva, pero sí formal, y es que las leyes franquistas sobre asociacionismo estudiantil (parcialmente vigente aún hoy) sí diferenciaban, en las décadas de 1960 y 1970, entre alumnado y estudiantado, para distinguir aquellos de la educación primaria y secundaria, de los de la educación superior o universitaria, respectivamente.

a. La relevancia del derecho a la educación para la participación juvenil

Señalaba en epígrafes anteriores cómo Rallo Lombarte (*op. cit.*) recoge, sobre la posición jurídica de la juventud en la Constitución de 1978, que uno de los preceptos más destacados era el artículo 27 CE. La importancia del enfoque jurídico-público de la educación para la política juvenil ya se ha apuntado en páginas precedentes: por un lado, por las conexiones históricas evidentes que hacen de la política de juventud contemporánea un desbordamiento de la política educativa. Por otro lado, porque el espacio educativo influye en la ciudadanía juvenil de forma más intensa que ninguna otra intervención pública. La participación de los destinatarios de este espacio (el alumnado, mayoritariamente joven) está igualmente condicionada de manera rotunda por la edad de los sujetos. Semejantes interacciones son fruto de toda la carga de contradicciones y conflictos que la propia doctrina sostiene en España acerca de la capacidad de ejercer derechos de participación a edades más o menos tempranas.

El artículo 27 CE garantiza, en su apartado primero, el derecho a la educación no solo a los españoles, como hacen otros preceptos declarativos de derechos fundamentales, sino a “todos”, en los términos que el ciclo de escolarización marque, con independencia de la nacionalidad. Por tanto, el derecho fundamental a la participación estudiantil tampoco depende del elemento de extranjería, o no debería. Para extraer esta conclusión también es determinante analizar el sentido de las palabras a la luz de los tratados internacionales aplicables (*ex art. 10.2 CE*), como recuerdan Bastida Freijedo *et al.* (2004: 91)³⁴⁸.

³⁴⁸ En su pormenorizado análisis sobre los sujetos de los derechos fundamentales, estos autores sugieren una sistematización en cuatro grupos de derechos, según la titularidad de los mismos en función del elemento de extranjería. El primer grupo estaría compuesto por aquellos que se enuncian en la Constitución de 1978 con fórmulas como “todos”, “toda persona”, “nadie”, etc. En este grupo se encuentra el art. 27 en relación al derecho a la educación, considerado como “imprescindible reflejo de la dignidad de la persona”, según Bastida Freijedo *et al.* (p. 91). Sería poco razonable pretender que el derecho a la educación quede desconectado del derecho a la participación de los estudiantes en función de la nacionalidad. Entre los tratados que imponen un trato igual a los extranjeros que a los nacionales en el ejercicio del derecho a la educación destaca la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (su instrumento de ratificación por el que se incorpora al derecho español se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 1 de noviembre de 1969).

Tras enunciar el derecho fundamental a la educación, el mismo apartado primero del artículo 27 CE reconoce y equipara con este la libertad de enseñanza, lo que obligará a realizar una ponderación en caso de conflicto, como veremos más adelante, no siempre sencilla. Además, el precepto recoge una gama de potestades y de previsiones al servicio de estos derechos del apartado 1 del artículo 27 CE: la finalidad constitucional esencial de la educación (art. 27.2), el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de acuerdo a sus convicciones (art. 27.3) y la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica (art. 27.4).

El derecho a la participación estudiantil se infiere de varios apartados que también la atribuyen a otros sectores de la comunidad educativa (art. 27.5 y 7³⁴⁹), entreverado por la libertad de creación de centros docentes (art. 27.6).

Por otro lado, todos los centros educativos, sea cual fuere su titularidad, serán en todo caso inspeccionados y homologados por los poderes públicos para garantizar el respeto al ordenamiento jurídico (art. 27.8), y los mismos poderes públicos ayudarán a los centros que reúnan los requisitos legales establecidos (art. 27.9).

Por último, el precepto señala el reconocimiento a la autonomía de las Universidades, remitiendo sus términos precisos al desarrollo legal (art. 27.10).

En consecuencia, este precepto conecta de forma evidente con los principios rectores constitucionales que imponen la asistencia a los hijos por parte de sus padres (art. 39), así como la promoción de la cultura y la investigación (art. 44) mediante la autonomía universitaria (expresión, como veremos, de la libertad académica)³⁵⁰.

³⁴⁹ Estos apartados constituyen lo que Vidal Prado (2017: 21) ha denominado, como muchos otros autores antes que él, “principio de democracia” en la programación general de la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos.

³⁵⁰ Los mecanismos de garantía del derecho no difieren del resto de derechos y libertades fundamentales de la Constitución, recogidos en la misma Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución, como señalan Fernández-Miranda y Sánchez Navarro (1996): cuenta con garantías institucionales como el Defensor del Pueblo (art. 54 CE), garantías procedimentales sobre la reforma rígida constitucional y la regulación por Ley Orgánica (ex arts. 168 y 81 CE, respectivamente), garantías jurisdiccionales (tanto por los tribunales ordinarios como mediante el recurso de amparo del art. 53.2 CE), y finalmente garantías internacionales (mediante la cláusula interpretativa del art. 10.2 CE a tratados que, mediante el mecanismo contemplado en el art. 96

Como queda patente, el artículo 27 CE aborda en realidad diferentes contenidos y distintos derechos, relacionados todos con el ámbito educativo, pero cuyos titulares son una pluralidad de sujetos distintos. Importa ahora destacar qué y cómo influyen algunos de esos contenidos en la modulación constitucional de la participación juvenil.

En el precepto destacan dos elementos que sí tienen una incidencia clara en la raíz de la participación juvenil constitucional. Se trata, en primer lugar, de la finalidad del sistema educativo que realiza el derecho general a la educación (art. 27.2). En segundo lugar, incluye el reconocimiento especial que el constituyente ha dado a la participación concreta de los estudiantes, en dos ámbitos objetivos distintos (art. 27.5 y 7), con peculiaridades controvertidas y muy complejas.

Por último, la realidad natural de los estudiantes o el alumnado (como población que en su mayoría transita entre la infancia y la juventud) produce también influencias inversas, en las que los prejuicios sobre la (in)madurez juvenil condicionan la participación estudiantil: el constituyente parece titubear sobre la capacidad del alumnado para ejercer o, incluso, para ser titular de ciertos derechos de participación conectados con el derecho a la educación. Ello conduce a un tratamiento anómalo de la participación estudiantil en el propio texto constitucional, en comparación con la participación de otros sectores de la comunidad educativa, e incluso de otros colectivos sociales en cualquier ámbito de participación constitucionalizada en preceptos distintos.

b. El fin constitucional del sistema educativo exige la educación para la participación

En palabras de Fernández-Miranda y Sánchez Navarro (1996: 179), “el legislador constitucional ha querido ser beligerante en materia educativa”, porque ha pretendido extraer del debate político convencional y del legislador orgánico y ordinario una finalidad de la educación que contiene una clara intencionalidad política y que condiciona, quizá más de lo que en su momento pensaron, el ejercicio de los derechos

CE, articulan el control jurisdiccional de organismos como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, entre otros).

fundamentales en el ámbito educativo. Como anticipaba, el apartado 2 del artículo 27 CE es el primero que conviene anotar al abordar la constitucionalización de la participación juvenil. Su tenor literal dice:

“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.”³⁵¹

Que la educación se constitucionalice al servicio de la capacitación cívica no es nuevo en nuestra historia, como daba cuenta la Constitución de Cádiz de 1812³⁵². También hemos apuntado ya cómo las Cortes constituyentes de 1931 vinculaban al estudiantado con el ejercicio de la ciudadanía republicana en un sentido más filosófico-político que jurídico. La forma de expresar en 1978 la finalidad constitucional de la educación en España fue inspirada por diversos textos internacionales preexistentes y ya vinculantes entonces, como el artículo 13.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que dice:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.”³⁵³

³⁵¹ La redacción literal de este precepto encuentra una fuerte semejanza con las primeras frases del art. 70.2 de la Constitución portuguesa de 1976, en su versión vigente de 1997. Resulta especialmente llamativo que el contenido atribuido por el texto español como objeto del sistema educativo, Portugal lo encomienda a la “política de juventud”, con el siguiente tenor literal: “*A política de juventude deverá ter como objetivos prioritários o desenvolvimento da personalidade dos jovens, a criação de condições para a sua efectiva integração na vida activa, o gosto pela criação livre e o sentido de serviço à comunidade*” [“La política de juventud deberá tener como objetivos prioritarios el desarrollo de la personalidad de los jóvenes, la creación de condiciones para su efectiva integración en la vida activa, el gusto por la creación libre y el sentido de servicio a la comunidad”, T. del A.]. En efecto, Portugal configura su política de juventud de Estado como instrumento auxiliar de objetivos educativos también apuntados, en la misma línea del art. 27.2 CE, en el artículo 73.2 del mismo texto constitucional luso.

³⁵² Además de lo referido anteriormente, sobre los antecedentes iushistóricos, Fernández-Miranda y Sánchez Navarro (*op. cit.*, p. 160) recuerdan cómo en la Constitución doceañista no figura la educación como un derecho, pero sí como una obligación, una tarea asistencial y de fomento del poder público.

³⁵³ Nótese que este artículo sobre el derecho a la educación es el único de todo el Pacto que contiene una referencia a la “participación efectiva” de la ciudadanía, lo cual es indicativo de hasta qué

Esta redacción ha sido posteriormente recogida y adaptada también en el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño³⁵⁴. Una declaración de estas características implica no solo exigir la “educación en libertad”, principio al que se alude de forma reiterada en estos textos, sino “también la educación para la libertad” (Fernández-Miranda y Sánchez Navarro, *op. cit.*).

La naturaleza del artículo 27.2 CE es interpretativa de los derechos fundamentales conectados y desempeña, además, una función de inspiración positiva para la legislación y para la actuación de los poderes públicos³⁵⁵. Por su contenido, y siguiendo a Fernández-Miranda y Sánchez Navarro (*op. cit.*), este apartado es esencial para conectar el derecho a la educación con los valores constitucionales de igualdad (arts. 1.1 y 14 CE) y de libertad (arts. 1.1 y 10.1 CE).

De la misma manera, la educación es un instrumento necesario para alcanzar la participación expresada en el artículo 9.2 CE, y por tanto es también una condición para la realización material del artículo 48 CE. Tal es así porque la participación libre y eficaz en un desarrollo global e integral requiere lo que este artículo 27.2 CE impone a la educación reglada previamente, es decir, una capacitación personal y comunitaria orientada al desarrollo individual, pero acorde, en todo caso, a los principios básicos que permiten la participación (esto es, “la convivencia democrática y los derechos y libertades fundamentales”³⁵⁶, como recoge de forma literal el precepto). En palabras de Fernández-Miranda y Sánchez Navarro (p. 245), “una educación crítica, una educación tolerante, una educación al servicio del diálogo y de la democracia difícilmente será compatible

punto es relevante la educación para la participación. Esta mención se traslada en la Constitución a los arts. 27.5 y 48.

³⁵⁴ De esta Convención parten las Observaciones Generales realizadas por el Comité de los Derechos del Niño, con importantes orientaciones para los Estados acerca de cómo interpretar los derechos que nos ocupan. Respecto de la finalidad de la educación, destaca la Observación General núm. 1, “Propósitos de la Educación”, adoptada en 2001.

³⁵⁵ Así ha quedado plasmado en las distintas leyes educativas de ámbito estatal, entre las que cabe destacar la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, y la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

³⁵⁶ No es baladí que la Constitución califique este “desarrollo de la personalidad humana” como pleno, al tiempo que lo conecta con los principios democráticos. La plenitud es uno de los principios que los textos internacionales del Sistema de Naciones Unidas más reiteran cuando hacen alusión a la participación juvenil, que además de libre, debe ser plena. Nuestra constitución, al referirse a la participación juvenil, recoge los principios de libertad y eficacia, pero el constituyente no ha renunciado a referirse al “pleno desarrollo de la personalidad” en el momento de orientar la misión del sistema educativo en nuestro país.

con una estructura autoritaria del centro [educativo] y con una completa falta de participación en la solución de los problemas comunes”. Para estos autores, el fin justifica la participación de la comunidad educativa y, en consecuencia, del estudiantado. La educación debe preparar a la ciudadanía para vivir en democracia y respetar las reglas constitucionales. De tal manera, el artículo 27.2 CE constituye la piedra angular de la educación para la participación.

Por su ubicación sistemática, este mandato de “educación para la participación” parece ser parte del contenido esencial del derecho fundamental, aunque es evidente que en el contexto social y político español de 1978, el constituyente no lo expresó con la claridad que cuarenta años después podemos inferir. La consecuencia directa es que este objetivo vincula a toda la educación que sea formalmente reconocida y homologada por el Estado (es decir, la educación académica, también llamada educación reglada o educación formal). De esta manera, la obligación del objetivo constitucional se puede llegar a aplicar, mediante la ponderación de derechos en conflicto, como límite a otros derechos y libertades educativas, tales como la libertad de cátedra (art. 20.1 CE), e incluso frente a dos libertades protegidas de forma muy destacada por el texto constitucional: el derecho de los padres a elegir el tipo de educación de sus hijos y la libertad de creación de centros. Así lo sostiene, entre otros, Gómez Montoro (2003: 407)³⁵⁷. No por su escasa litigiosidad, hasta la fecha, pierde importancia esta idea: la educación para la participación en los términos descritos y en su contenido esencial no es prescindible ni capitula ante los derechos de terceros³⁵⁸.

Por último, la finalidad constitucional de la educación no es un obstáculo para que haya otros objetivos válidos en la educación formal. De hecho, el desarrollo legislativo ha ofrecido múltiples ejemplos de nuevos objetivos, y sobre todo de nuevos principios inspiradores de la educación reglada. El sistema educativo tiene, lo diga o no la

³⁵⁷ Los principales conflictos de estos derechos en materia educativa no suelen originarse por la vocación más o menos favorable a la participación que tenga el titular de un centro privado o las familias, sino por cuestiones de carácter religioso.

³⁵⁸ No se puede obviar que, en efecto, un análisis detallado de la cuestión revelará la frecuente vulneración de los derechos de participación de los estudiantes, tanto a través de actos de los poderes públicos o sus empleados y autoridades, de otros sujetos privados, como a través de los desarrollos normativos vigentes y aplicados. Sin embargo, la especial vulnerabilidad del colectivo hará casi inexistente su litigiosidad en sede judicial, por lo que sabremos de estas vulneraciones, la mayoría de las veces, por las ciencias auxiliares que aborden el tema, y no por la jurisprudencia.

Constitución, muchos otros fines. Pero la positivación con semejante rango normativo de uno de los fines en particular permite clarificar dos cuestiones muy importantes, de cara a la actuación de los poderes públicos: 1) impide que la educación formal pueda orientarse hacia objetivos incompatibles, luego la educación antidemocrática, o que incluso ignore de plano el respeto a los derechos fundamentales, es inaceptable en nuestro ordenamiento y no podrá ser nunca homologada por los poderes públicos, aunque sus fondos y los titulares de los centros que pretendan llevarla a cabo sean completamente privados³⁵⁹; y 2) ofrece a los poderes públicos un suelo mínimo desde el que establecer el debate sobre política educativa, de tal manera que sirve para extraer del debate cotidiano entre fuerzas políticas cuál es la finalidad última e indiscutible del sistema educativo, o al menos el fin esencial.

De tal forma, el constituyente acota la discrecionalidad e impide cualquier ocurrencia contradictoria con tal fin, con independencia de las tendencias ideológicas o sociales coyunturales³⁶⁰. En consecuencia, este precepto puede y debe ser utilizado como instrumento de control mínimo sobre los idearios de los centros y otras instituciones educativas³⁶¹. No toda la educación política (en el sentido de asuntos públicos

³⁵⁹ Si esta posibilidad parece hoy en día poco viable en nuestro país, baste mirar alrededor y comprobar que el auge fluctuante de los movimientos con sesgos totalitarios en los países de nuestro entorno: si estos movimientos y otros afines accedieran a disponer de centros educativos homologados, el deterioro de la convivencia en ciertos contextos podría acelerarse e incrementarse de forma mucho más grave.

³⁶⁰ Lo cierto es que las sucesivas reformas educativas han introducido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, una amplia gama de principios (art. 1) y fines (art. 2) de diversa índole, con escasa sistemática, más bien mediante una técnica de acumulación de expectativas dispares, a veces incluso contradictorias.

³⁶¹ Lo que acabamos de señalar en los párrafos anteriores no significa que exista una discrecionalidad de control sobre una educación ideológica de Estado. Se trata de un contenido esencial del derecho fundamental a la educación: la educación homologada (reglada) debe respetar el mínimo común denominador de capacitar para una ciudadanía básica en el marco de la convivencia constitucional. Disipa cualquier duda al respecto el artículo 13.4 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Dice este apartado: “Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.” El párrafo primero, por su parte, señala: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”. Este texto

concernientes a la ciudadanía) es un asunto privado y discrecional de las familias. También ofrece valiosas herramientas para enjuiciar la racionalidad teleológica de la reglamentación específica sobre los contenidos del sistema educativo reglado (cfr. Corrales Serrano *et al.*, 2019).

En definitiva, dado que la participación requiere, para ser ejercida, de conocimientos, habilidades y actitudes (es decir, de competencias) que no son innatos, por muy social que sea el “animal humano”, la educación para la participación es indispensable para la efectiva realización de los artículos 9.2, 23.1, 48 y otros semejantes de la Constitución de 1978 sobre participación ciudadana. Es cierto que la educación para la participación se realiza en muchos otros ámbitos al margen de la educación reglada, y por otros muchos sujetos que no son los poderes públicos, pero es muy significativo que el constituyente haya responsabilizado de la concreción de esta capacitación en competencias cívicas y sociales a un sujeto público identificable (la Administración educativa), al máximo nivel normativo y con la mayor protección jurídica que el ordenamiento español contempla.

c. La participación estudiantil es un derecho fundamental

En primer término, es necesario reconocer que la naturaleza de derecho fundamental atribuida a la participación estudiantil no ha sido sostenida con determinación por la doctrina mayoritaria hasta el momento. Tampoco se ha negado, y más bien se puede afirmar que pocos autores se lo han planteado. No cabe duda de que la educación sí es uno de los derechos subjetivos categorizado como social de prestación, directamente exigible por su naturaleza iusfundamental, como ya señalaba *ad supra*, de forma que la Carta Magna así, mediante la naturaleza fundamental de la participación educativa, subraya el equilibrio entre ciertos derechos civiles (“libertades de autonomía”, propias del Estado liberal) y ciertos derechos sociales (propios del Estado social y del principio constitucional de igualdad), como sugieren Fernández-Miranda y Sánchez Navarro (*op. cit.*).

es contenido en el art. 5.1.(a) de la Convención contra la Discriminación en la Educación, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en 14 de diciembre de 1960.

No pueden confundirse, en todo caso, estos dos pretendidos contenidos iusfundamentales: primero, un derecho a la educación para la participación (ya analizado) con, en segundo lugar, el derecho a la participación en la educación (de la cual interesa en este estudio, especialmente, la participación del alumnado, es decir, la participación estudiantil). El primero, emanado del aludido artículo 27.2 CE, es una parte poco controvertida del contenido esencial del derecho social de prestación: la Constitución impone una educación que debe ir dirigida, al menos, a este objetivo. La participación estudiantil es una cuestión distinta, y en parte (solo en parte) escapa del contenido esencial implícito en el derecho general a la educación.

c.1. La naturaleza y la función de la participación estudiantil en relación con el derecho a la educación

Por participación estudiantil debemos entender, en sentido amplio, la facultad del alumnado para tomar parte en los procedimientos de elaboración de decisiones que afectan a los intereses colectivos del sistema educativo o del centro escolar, porque son sus propios intereses en su condición de estudiantes³⁶². Como la mayoría de derechos propios de los alumnos, esta facultad emana del ejercicio previo del derecho a la educación³⁶³. Con una técnica mejorable, esta facultad ha sido reconocida para los estudiantes, de forma expresa en la Constitución, en relación a dos ámbitos funcionales, como anticipaba anteriormente. Primero, lo ha hecho para la planificación general de la enseñanza (art. 27.5), en los siguientes términos:

³⁶² Esta definición se propone tomando como referencia las correspondientes a las voces “participación ciudadana” y “derecho a la educación” del *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2020).

³⁶³ El mismo *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2020) denomina los “derechos del alumno” como el “conjunto de facultades de los alumnos derivadas, en su mayor parte, de la titularidad del derecho a la educación”. En este caso particular, parece obvio que se trata de un derecho que se adquiere por el acceso al sistema educativo, y no antes ni después: participan quienes forman parte de una determinada comunidad académica (estatal, autonómica, local o del centro educativo, según el caso), y en el supuesto del estudiantado, lo hace en condición de tal y, en teoría, con independencia de cualquier otra circunstancia personal o colectiva. Veremos, no obstante, que la práctica de la participación estudiantil está realmente “contaminada” en todos los niveles normativos por presunciones sobre la madurez y la edad del alumnado (interrelacionándolas); presunciones que encontraremos mejor o peor fundadas según los casos.

“Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.”

En segundo lugar, se ha explicitado para el control y la gestión de ciertos centros educativos (art. 27.7), con el siguiente tenor literal:

“Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca”.

Por lo tanto, los estudiantes son titulares de una serie de derechos constitucionales explícitos de naturaleza claramente participativa.

Las palabras literales empleadas por el constituyente hacen necesaria una breve pausa exegética, que confirme o desmienta la similitud de las expresiones “con participación efectiva” y que los sectores mencionados “intervendrán en el control y gestión” de ciertos centros. En el sentido general dado a ambos términos principales en lengua española (intervención y participación), no existe una diferencia sustancial, siendo ambos equivalentes, tal vez utilizados por razón de estilo más que para subrayar un contenido jurídico distinto³⁶⁴. Así lo ha entendido también la doctrina mayoritaria, entre quienes destaca Gómez Montoro (2003: 399)³⁶⁵. La referencia a la efectividad de la participación en el primero de los casos tampoco parece entrañar más de lo que se espera de una participación que sea precisamente “real y verdadera”³⁶⁶. La insistencia del poder constituyente por subrayar la efectividad o la eficacia de cierta participación (como consta en los arts. 27.5 y 48 CE) sí parece destacar que se trata de una forma de

³⁶⁴ El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española (<http://dle.rae.es>, consultado el 7 de marzo de 2018) señala, en la acepción primera del término “participar” (intransitiva, como es el caso en el texto constitucional), que dicho de una persona significa “tomar parte en algo”; mientras que las acepciones 10 y 11 (intransitivas) del término “intervenir” recogen que significa “tomar parte en un asunto”, y dicho de una persona alude a “interponer su autoridad”. No parece que la noción de “intervención” aplicable a este precepto (art. 27.5 CE) sea aquella dada por el ordenamiento jurídico al control económico o la suspensión de funciones o actividades, y recogidas en el mismo diccionario aludido.

³⁶⁵ En concreto, este autor expresa que, en la pluralidad de contenidos del art. 27 CE, “se añaden los *derechos de participación* que garantizan los apartados 5 (...) y 7 (...)”, atribuyendo al primero un objeto genérico de participación y al segundo uno más preciso, aunque con una amplia discrecionalidad para los poderes constituidos.

³⁶⁶ Tal es la definición aplicable de “efectiva” según el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2020), por contraposición a “quimérica”, “dudosa” o meramente “nominal”.

tomar parte que debe trascender el nivel informativo o consultivo³⁶⁷. Esto debe ser así porque el reconocimiento de la efectividad supone aceptar la capacidad potencial de lograr los resultados deseados por el sujeto participativo, y por tanto se trata de una participación realmente influyente en la decisión y/o en la gestión. La efectividad o eficacia de la participación no implica su carácter vinculante, es decir, con garantías de alcanzar el éxito final. La acción participativa del sujeto necesitará concurrir con la participación de los demás actores decisivos. Tal exigencia de concurrencia volitiva se explica porque otros sujetos también son titulares del derecho de participación efectiva. Volveremos sobre el significado de la participación eficaz a propósito del artículo 48 CE, más adelante. El sentido de las palabras empleadas confirma, por tanto, que estamos ante un principio o derecho de auténtica participación estudiantil, mencionado con fórmulas distintas, pero en ambos casos con rango constitucional. Falta dilucidar si se trata de un derecho fundamental o una previsión normativa de distinta naturaleza.

Existen tres razones principales que justifican la calificación de la participación estudiantil como derecho fundamental, sin perjuicio de que además pueda ser considerada una garantía adjetiva del derecho³⁶⁸.

La primera razón es la necesaria coherencia con el razonamiento utilizado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 26/1987, de 27 de febrero (en el F.J. 4º confirma la naturaleza de derecho fundamental a la autonomía universitaria), y se basa en cuatro argumentos que son aplicables, por analogía directa, a la participación estudiantil³⁶⁹: 1º) el contexto (por la ubicación sistemática en la sección correspondiente de la Constitución), 2º) la gramática empleada en dicho texto (que

³⁶⁷ Cfr. las referencias realizadas en distintas partes de este trabajo a las teorías de la participación de Arnstein (1969) y de Hart (1992).

³⁶⁸ Las dobles naturalezas de determinadas formulaciones del art. 27 CE no son nuevas para la doctrina: Leguina Villa (1991: 2001) recordaba la jurisprudencia del TC (STC 26/1987 y 55/1989) para entender que la consideración de la “autonomía universitaria” como derecho fundamental y como garantía institucional al mismo tiempo no eran incompatibles.

³⁶⁹ Esta jurisprudencia ha sido confirmada más adelante por la Sentencia 55/1989, de 23 de febrero. El asunto no es pacífico tampoco en la sede del tribunal, y algunos magistrados como Rubio Llorente y Díez-Picazo emitieron votos particulares. No obstante, los reparos expresados por estos votos particulares a la naturaleza de la autonomía universitaria como derecho fundamental no parecen ser aplicables a la participación estudiantil, ya que sus objeciones radicaban en una idea de la que sería titular un sujeto tan complejo como “la comunidad universitaria”.

declara a un sujeto facultado para una acción determinada), 3º) el *iter legis* del precepto³⁷⁰ y, sobre todo, 4º) la razón teleológica que hace de la participación educativa (también la estudiantil) un contenido esencial de la libertad académica³⁷¹.

En segundo lugar, la interpretación de los derechos fundamentales debe hacerse de acuerdo con los tratados internacionales ratificados por España en las materias correspondientes (*ex art. 10.2 CE*). En este sentido, existen varios instrumentos vinculantes que reconocen de forma tajante el derecho a la participación estudiantil como uno de los derechos vinculados al general de educación. Apuntan en esta dirección, de forma destacada, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes de 2005 (art. 22.3) y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (art. 12)³⁷².

En tercer lugar, parte de la doctrina jurídica ya ha razonado, sin refutación conocida, que el derecho a la participación educativa (como tipo general y, por tanto, incluyendo a sus tipos específicos) es de naturaleza fundamental. Existen diferencias interpretativas sobre si es parte del derecho a la educación, o si es un derecho autónomo reconocido con la misma naturaleza. Embid Irujo (1981: 654 y ss.) considera que los derechos de participación del artículo 27 CE forman parte del derecho constitucional a la educación, incluyéndolo en su sistemática sobre el contenido esencial del mismo en la posición sexta de las potestades específicas del derecho a la educación. Lo hace, en referencia a los estudiantes, en los siguientes términos:

³⁷⁰ Gracias al Diario de Sesiones del Congreso (núm. 106, de 7 de julio de 1978), conocemos que la participación educativa era calificada por la mayoría parlamentaria como un derecho subjetivo de la comunidad educativa, y sobre ella y su presencia en el texto constitucional debatieron de forma extensa (cfr. pp. 4023, 4027, 4042 y 4044, principalmente).

³⁷¹ Las Observaciones Generales núm. 13 (E/C.12/1999/10) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aclara, en su párrafo 39, que “La libertad académica comprende la libertad (...) de participar en organismos académicos profesionales o representativos”, entre otras facultades.

³⁷² La existencia del Comité de los Derechos del Niño como máximo intérprete de esta última Convención resulta de gran utilidad, ya que a través de su Observación General núm. 12, párrafos 105 y ss., establece que la participación estudiantil “es fundamental para la realización del derecho a la educación”, y desglosa cómo debe interpretarse el contenido esencial de tal artículo (derecho del niño a ser oído en los asuntos que le incumben) aplicado al ámbito educativo. En todo caso, resulta llamativo que sea en los instrumentos internacionales de especificación de derechos humanos para la infancia y la juventud en los que se haya recogido de forma más precisa y clara este derecho a la participación estudiantil, que podría haber encontrado un reflejo explícito en las normas internas de desarrollo del sistema educativo.

“(D)erecho a la participación responsable en los órganos de Gobierno de la escuela en relación a la edad del alumno”³⁷³. Fernández-Miranda y Sánchez Navarro (1996: 172) se distancian de esta imbricación del derecho a la participación estudiantil como parte del derecho a la educación, señalando que “el derecho a la participación del punto 6º [en la sistemática de Embid Irujo citada] no se deriva del derecho a la educación: es un derecho específico”, cuya existencia atribuyen al apartado 7 del artículo 27 CE, y solo porque este le da cobertura explícita³⁷⁴. Sin embargo, la regulación internacional de los derechos humanos sí ha relacionado el derecho a la educación con la participación educativa, como elementos inseparables³⁷⁵.

Por todas las razones expuestas, más bien parece que, como sugería Embid Irujo (*op. cit.*), sí existe un contenido mínimo del derecho a la participación estudiantil directamente integrado en la noción contemporánea del derecho general a la educación, que no necesita más aclaración del constituyente que la referencia del artículo 27.1 CE. Pero, al mismo tiempo, es cierto que la Constitución española de 1978 ha ido más allá, como también plantean Fernández-Miranda y Sánchez Navarro (*op. cit.*) o Leturia Navaroa (*op. cit.*). En efecto, la Constitución ha configurado un contenido esencial más amplio del que se deriva de enunciar el derecho general a la educación, gracias a la precisión de los apartados 5 y 7 del artículo 27 CE. Más adelante, al abordar

³⁷³ Resulta llamativa la adjetivación de “responsable” a esta participación, término que no aparece en ningún momento en el texto constitucional, y que parece aludir en todo caso a un, en apariencia, inevitable riesgo de irresponsabilidad del alumnado. Esta apreciación no es más que una deformación propia de la presunción de inmadurez sobre un colectivo que se caracteriza de forma mayoritaria por su corta edad (sea o no mayor de edad, que poco importa esto, como veremos, para la incidencia real del estudiantado en el sistema educativo).

³⁷⁴ Por su parte, el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2020), señala que el “derecho a la educación” es el “derecho fundamental que la Constitución atribuye a todos los ciudadanos encargando a los poderes públicos que lo garanticen mediante una programación general de la enseñanza, con la participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes”. Aquí aparece la participación de los sectores afectados (que incluye al estudiantado) como una garantía procedimental impuesta a los poderes públicos que desarrollen la programación general de la enseñanza. Es parte esencial, en consecuencia, del derecho fundamental.

³⁷⁵ Son dignos de mención, por su especificidad, el art. 22.3 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que dice de forma explícita que el derecho a la educación “incluye (...) la participación activa” en la vida del centro educativo; y el art. 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece el derecho a expresar la opinión libremente en todos los asuntos que le afecten [al niño], y que el Comité, en sus distintas Observaciones Generales, interpretativas del tratado, ha precisado que incluye, de forma expresa, el derecho a ser consultado en el desarrollo de políticas y servicios educativos (por ejemplo mediante el parágrafo 14 de la Observación General núm. 7, de noviembre de 2005).

el contenido esencial de este derecho, se apreciará con claridad la importancia de esta distinción entre el mínimo implícito en el artículo 27.1 CE, por un lado, y un contenido esencial autónomo ampliado, por otro lado, y derivado de los referidos apartados del mismo artículo.

En definitiva, aunque no se haya expresado en términos suficientemente claros, y pese a que debido a la singular debilidad del estudiantado para instar controversias en sede judicial no haya generado una litigiosidad significativa, el derecho de participación estudiantil es de naturaleza fundamental.

c.2. Los estudiantes como sujetos titulares del derecho fundamental de participación y la relación de sujeción especial

El derecho a la participación en el ámbito educativo debe ser atribuido a cualquiera que acceda a la educación reglada en España, es decir, aquella educación homologada por los poderes públicos en sus distintas modalidades (art. 27.8 CE). El derecho a la participación estudiantil es, por tanto, dependiente de otro, y solo existe para un determinado grupo de personas que previamente han accedido a un cierto nivel de ejercicio del derecho a la educación: aquellas convertidas en estudiantes a través de su incorporación a una institución educativa, haciendo a la persona parte, de hecho y de derecho, de una determinada comunidad educativa. Por lo tanto, el derecho de participación estudiantil depende también de un criterio subjetivo estricto, que es la pertenencia a una determinada comunidad educativa, y se adquiere y se ejerce solo con respecto a dicha comunidad educativa³⁷⁶. De hecho, la participación es un

³⁷⁶ Por ejemplo, no parece lógico reconocer un derecho de participación estudiantil a candidatos potenciales (pero no reales) a un concreto espacio académico, igual que carece de sentido atribuir la titularidad de un derecho de participación estudiantil absoluto a un estudiante universitario o a un estudiante de secundaria, para tomar parte en las decisiones de las programaciones de enseñanzas que no son las suyas. La solidaridad entre el alumnado de distintas enseñanzas o niveles podrá derivar en compromisos de participación social (art. 9.2 CE), pero no en la titularidad del derecho fundamental de participación estudiantil. Incluso podrán apelar los estudiantes de secundaria a la participación juvenil (art. 48 CE), por ejemplo, para participar en la programación general de las enseñanzas universitarias (es evidente que les podrán afectar a su futuro inmediato), pero no será la suya una expresión de la participación estudiantil, porque no son parte de la comunidad universitaria, aún. Luego el titular del derecho a la participación estudiantil del art. 27 CE es el alumno de un determinado nivel o tipo de enseñanzas regladas con respecto a las mismas, y con respecto al centro educativo.

concepto que alude necesariamente a la dimensión colectiva y relacional de los sujetos.

El derecho a la educación es del grupo de derechos no dependientes de la nacionalidad, según demostraban Bastida Freijedo *et al.* (*op. cit.*), por las razones ya expuestas de tipo gramatical y teleológico, y por la aplicación del Derecho internacional vinculante interpretativo de los derechos fundamentales³⁷⁷. La verdadera problemática de titularidad y de ejercicio del derecho pivota sobre otras dos cuestiones distintas: la edad de los sujetos y la posible relación de sujeción especial de estos.

³⁷⁷ El problema de la titularidad de este derecho, por tanto, y a diferencia de lo que sucede con otros derechos fundamentales, no es el elemento de extranjería. O no debería serlo, puesto que es un asunto claramente superado en la legislación, en la jurisprudencia y en la doctrina. No es parte del objeto de estudio, pero este asunto sirve de muestra sobre la escasa litigiosidad de los derechos de estudiantes, a pesar de producirse gravísimas vulneraciones de derechos fundamentales: hay que admitir que se han encontrado numerosas situaciones específicas de posible vulneración de este derecho a la educación sin discriminación por razón de la nacionalidad. Destaca, por sus consecuencias, la confusa redacción del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. Se trata de una norma de ámbito estatal utilizada como referencia habitual en multitud de convocatorias específicas. En su art. 4.1.d) se exige a los beneficiarios de cualquier beca pública, con rotundidad, la condición de español o nacional de un Estado de la UE. Solo párrafos después, y mediante una escueta y totalmente imprecisa referencia, se admite que, en caso de extranjeros no comunitarios, se aplicará “la normativa sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”, sin más señas. Pues bien, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, norma a la que de manera casi sutil e imprecisa está aludiendo en realidad el señalado Real Decreto, indica en su art. 9 que los extranjeros menores de edad, y los de cualquier edad que sean residentes en España “tienen el derecho a acceder” a todas las etapas educativas (obligatorias y posobligatorias) según su edad, “a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles”. La realidad sobre el derecho aplicable parece claro, pero la confusa referencia del Real Decreto aludido se encuentra replicada, sin la aclaración posterior, en multitud de convocatorias específicas, que no facilitan el más mínimo margen aparente a su solicitud por parte de extranjeros con residencia legal en España. Esta discriminación inducida, ilegal e injustificada, se aprecia con tanta frecuencia en convocatorias públicas de ayudas a los estudiantes, que ha llegado a ser asumida como la norma válida aplicable, especialmente en los niveles de educación superior. La base para que la Ley Orgánica no pudiera decir otra cosa distinta deriva de tratados internacionales ratificados por España que así lo imponen a nuestro derecho interno, como recoge el art. 3 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 262, el 1 de noviembre de 1969). La jurisprudencia constitucional en nuestro país ha tenido en cuenta todo esto, como queda recogido en términos generales en los FF. JJ. 3º y 4º de la STC 107/1984.

c.2.1. La edad del alumnado como criterio de capacidad para el ejercicio de los derechos de participación educativa

El principal problema subjetivo del ejercicio de este derecho es el provocado por la edad, en especial por la minoría de edad del estudiantado, pero no solo por la menor edad en sentido estricto (menor de dieciocho años), sino por su condición etaria, infantil y juvenil. La cuestión de la edad plantea múltiples problemas de orden jurídico para el ejercicio del derecho, además, porque para su realización es imprescindible la interacción con otros sujetos que tienen una capacidad de participación real normalmente no controvertida (padres y madres, profesorado, representantes de las administraciones públicas, etc.).

En su *Teoría General de los Derechos Fundamentales*, Bastida Freijedo *et al.* (pp. 93 y ss.), analizan los aspectos problemáticos del ejercicio de derechos fundamentales por parte de sujetos menores de edad o incapacitados, y consideran este el principal problema del ejercicio de derechos fundamentales después de las controversias sobre los elementos de extranjería³⁷⁸. La complejidad y los problemas planteados rebasan la condición de menor edad entre el alumnado mayoritario, es decir, a los estudiantes no solo les afecta ser menores de edad para el ejercicio de sus derechos de participación en el sistema educativo. Esto parece ser así porque ciertas dudas sobre la capacidad y el alcance de la participación estudiantil también se plantean para el alumnado del nivel terciario, que por regla general se constituye a partir de personas mayores de edad. La edad habitual del estudiantado, es decir, su condición subjetiva de jóvenes, parece ser el gran condicionante del reconocimiento de su capacidad para participar en el sistema educativo, a veces estableciendo límites bien fundados en razones jurídicas lógicas, y en otras ocasiones (más de las que cabría imaginar a primera vista) limitando o constriñendo esa participación de forma irracional, basándose en

³⁷⁸ Aunque no es asunto de este estudio, la incapacidad de obrar declarada judicialmente, total o parcial, deriva de acto un individual que permite analizar caso por caso, y por tanto plantea hoy, en principio, menos problemas de presunciones extensivas a todo un colectivo.

prejuicios sin fundamento y en medias verdades, o incluso en intereses corporativos de terceras partes³⁷⁹.

Un espacio teórico común de la doctrina mayoritaria es que la edad por sí misma no condiciona la titularidad de derechos fundamentales, aunque puede servir de parámetro para modular la capacidad para ejercerlos. Es indispensable tener este planteamiento claro para poder leer el artículo 27.7 CE de forma coherente con el resto del ordenamiento, puesto que su literalidad, tomada de forma aislada, podría hacer pensar que la titularidad puede, en ciertos supuestos, desaparecer por las causas que determine el legislador en las normas de desarrollo.

La expresión “en su caso” no puede suponer que haya situaciones (casos) en los que los alumnos carezcan del derecho de participación, sino circunstancias en las que el ejercicio del mismo será modulado “en los términos que la ley establezca”, y por razones subjetivas del colectivo que lo diferencian del resto de la comunidad educativa (es decir, por el cuestionamiento de su capacidad natural). Con mayor claridad se expresa el artículo 27.5 CE, que atribuye a todos, sin distinción, el derecho de participación efectiva en otro nivel de realización del derecho a la educación. Si el constituyente hubiera pretendido que el alumnado en ciertos casos no participara de manera efectiva en la programación general de la enseñanza, este precepto tampoco podría haber empleado la fórmula referida a “todos los sectores afectados”, sin aclarar la excepción de forma explícita. Esto obliga a deducir, por pura lógica, que *qui potest plus, potest minus*. La capacidad volitiva y natural requerida para intervenir en la programación general de la enseñanza es, con diferencia, más compleja por razones objetivas (de abstracción-concreción) que para participar en el control y gestión de los

³⁷⁹ La participación educativa se encuentra regulada dentro de un marco cultural profundamente estamental, en el que se combinan circunstancias que favorecen en definitiva a las partes “menos jóvenes” y más asentadas dentro del sistema educativo, como el funcionariado en el ámbito universitario, o el profesorado en general en la educación secundaria. Existen graves riesgos de corporativismo en la configuración participativa del sistema educativo, de los que ya advertía Sánchez Morón (1980) en términos generales sobre las fórmulas de participación exclusivamente orgánicas. Además, existen hipótesis culturales favorables a la hiperprotección de la juventud y la infancia, llegando a atrofiar el “autoejercicio” de sus derechos en beneficio de la participación paternalista en el sentido más literal del término: la remisión al criterio de sus padres, madres y tutores como única expresión realmente incisiva de participación en defensa de los intereses del estudiantado. Sobre estos aspectos volveremos a incidir más adelante, al analizar el desarrollo normativo de estos preceptos constitucionales.

centros educativos. Luego, si todos participan en lo más complejo, carece de sentido discutir la titularidad de la participación en aquello que es más sencillo.

Si hubiera sido posible en algún momento interpretar el artículo 27.7 CE de manera que los alumnos, en ciertos supuestos, fueran excluidos de cualquier participación en la vida de los centros educativos, esta posibilidad se desvanece al incorporarse en el derecho español la Convención de los Derechos del Niño como instrumento de interpretación del propio precepto³⁸⁰. Este tratado internacional impone a los Estados Parte unas exigencias mínimas determinadas para regular la capacidad participativa desde la primera infancia hasta el final de la adolescencia, lo que supone, *ex* artículos 10.2 y 39.4 CE, descartar cualquier posibilidad de la no-participación de todo o parte del alumnado por razón de su edad (o por su falta de madurez, capacidad natural o volitiva, etc.). Por tanto, la titularidad del derecho no desaparece para ningún alumno de enseñanzas regladas, en ningún caso, a pesar de la redacción poco afortunada del artículo 27.7 CE.

Si el constituyente no quiso prever la eliminación del derecho en ningún supuesto, sí valoró que la condición subjetiva del alumnado, en ciertos casos, justificaría una modulación distinta de su participación. En definitiva, la condición de alumno puede alterar la forma de ejercer el derecho al menos en uno de los ámbitos objetivos (en el control y gestión del centro), pero nunca puede negar su titularidad. De hecho, la limitación modulada en el caso del alumnado para la intervención “en el control y la gestión” de los centros con financiación pública parece, más bien, obedecer a que la participación podría ser de menor intensidad (por ejemplo, no siendo decisiva), o ejercida de forma adaptada en función de la capacidad natural y del ideario de centros privados sostenidos con fondos públicos, y no tanto por razón de la pertenencia genérica al sector del alumnado³⁸¹. Será la capacidad natural, y la presunción de

³⁸⁰ A este respecto, es de especial interés el artículo 12 de la Convención, que impone el derecho del niño a ser escuchado. Su contenido esencial ha sido aclarado por el Comité de los Derechos del Niño, (máximo intérprete legitimado de la Convención, según el propio tratado) en su Observación General número 12, a la que ya me he referido en Capítulos anteriores, y volveré sobre ella más adelante.

³⁸¹ Y todo ello con el objetivo legítimo de preservar el ideario, extremo que garantiza a su vez el respeto al derecho de creación de centros, en su contenido esencial. Veremos más adelante cómo actúa el ideario como límite al ejercicio de la participación, y cómo el fin de la educación (art. 27.2

incapacidad por razón de la edad, la razón esgrimida con más frecuencia para limitar el alcance de la participación estudiantil.

En síntesis, en el ejercicio del derecho de participación estudiantil encontraremos cuatro posibles situaciones jurídicas frecuentes según la edad de los sujetos³⁸²: 1º) los niños pequeños escolarizados en la educación reglada (categoría que, por analogía con el sistema educativo vigente en España, fijaremos por ahora hasta los doce años de edad), 2º) los adolescentes (niños y jóvenes al mismo tiempo) que, siendo menores, suelen ser estudiantes de educación secundaria (obligatoria y posobligatoria, es decir, de 12 a 17 años, como regla general), 3º) los jóvenes adultos (de 18 a 29 años), que cuando son estudiantes suelen cursar educación superior (universitaria o no, pero normalmente finalizada antes de los 25 años), y 4º) los adultos no jóvenes, que integran la propia educación de adultos o cursan, en su caso, educación superior junto a otros adultos jóvenes³⁸³. Como anticipaba, para este estudio reviste especial interés analizar cómo se articula la capacidad para ejercer la participación estudiantil del segundo y del tercer grupo, es decir, de aquellos que revisten la doble condición de ser la mayoría del sistema educativo, y además ciudadanos jóvenes³⁸⁴.

En este estudio, interesa aclarar cómo debe regularse la capacidad de obrar *iusfundamental* del alumnado adolescente en primer término (jóvenes menores de dieciocho años), y de estudiantes de enseñanzas superiores en segundo lugar (quienes son, por lo general, jóvenes adultos, mayoritariamente menores de veinticinco años), en su condición de miembros de la comunidad educativa en la que están llamados a

CE) actúa a su vez como límite a la libertad de enseñanza ejercida mediante la creación de centros.

³⁸² No se puede obviar que estos rangos están sujetos a situaciones excepcionales, ya que la escolarización no se corresponde ni con años naturales ni con edades individuales, sino cursos escolares, y por tanto caben multitud de variables, sumadas a retrasos en los cursos (por repetición u otras causas) y algunos escasos adelantos (por capacidades especiales). En consecuencia, estos rangos tienen la pretensión de orientar acerca de la moda, en su acepción estadística, pero no para establecer una categorización taxativa.

³⁸³ Este cuarto grupo es, sin duda, el menos numeroso de todo el sistema educativo reglado, por mucho que se extienda en los últimos años “la educación a lo largo de la vida” o *lifelong learning*.

³⁸⁴ Al margen de estas categorías, los distintos rangos etarios confluyen y coinciden en espacios reglados de educación artística, musical, deportiva, de idiomas, etc. Los marcos de participación en esta educación formal especializada merecen una atención aparte, que será abordada cuando se atienda al desarrollo normativo de la participación en España, pero que no tiene una singularidad relevante en el tratamiento constitucional.

participar. No obstante, y vistos los argumentos anteriores, es razonable preguntarse cómo puede ser ejercido semejante derecho durante la primera infancia, situación paradigmática de capacidad de obrar limitada por la capacidad natural y las posibilidades de expresión de una voluntad mínimamente formada. Es posible que de esta pregunta emanen las principales dudas entre los operadores jurídicos sobre el alcance real de estos mandatos constitucionales.

c.2.2. El grado mínimo admisible del ejercicio de la participación infantil como base para el ejercicio de la participación juvenil en el contexto educativo

El primer grupo de los anteriores señalados (es decir, el de la primera infancia), solo interesa traerlo a colación porque, si existen claves sobre una determinada madurez y capacidad de participar para la infancia que ni siquiera es aún joven (y a la que cabría atribuirle una capacidad de obrar menor que a la adolescencia), esta capacidad debería ser considerada el nivel mínimo de partida para la participación efectiva de quienes se presumen con más madurez, es decir, adolescentes y jóvenes adultos. A este respecto, la Convención de los Derechos del Niño de 1989 recoge, en su artículo 12, el derecho del niño a ser escuchado en todas las esferas de su vida³⁸⁵, instituyendo así una serie de obligaciones de acción para los poderes públicos, que afectan también a los servicios públicos de educación reglada. El máximo intérprete de este tratado internacional, el Comité de los Derechos del Niño, se muestra particularmente contundente sobre la importancia de la participación del niño pequeño en la comunidad, en su sentido más amplio. A propósito de este precepto, el Comité señala:

“Con frecuencia se hace caso omiso de la capacidad de acción del niño pequeño (...) o se rechaza por inapropiada en razón de su edad e inmadurez (...). El Comité desea reafirmar que el artículo 12 se aplica tanto a los niños pequeños como a los de más edad (...). Pueden hacer elecciones y comunicar sus sentimientos, ideas y

³⁸⁵ La Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989, tratado vinculante que entra en vigor en España mediante la publicación de su Instrumento de ratificación en el BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990.

deseos de múltiples formas, mucho antes de que puedan comunicarse mediante las convenciones del lenguaje hablado o escrito”.³⁸⁶

Y por ello, este alto organismo insiste en que:

“El derecho a expresar opiniones y sentimientos debe estar firmemente asentado en la vida diaria del niño (...) en toda la gama de servicios de atención de la salud, cuidado y educación en la primera infancia, así como en los procedimientos judiciales; y en el desarrollo de políticas y servicios, en particular mediante la investigación y la consulta.”³⁸⁷

El Comité añade, más adelante, que la forma de garantizar este derecho implica la necesaria educación para la participación, desde el compromiso de los adultos que interactúan con ellos³⁸⁸.

En síntesis, de acuerdo con todo lo señalado hasta ahora, se desprenden dos rasgos característicos y esenciales de la configuración subjetiva de la participación del alumnado.

En primer lugar, el desarrollo normativo debe garantizar un nivel mínimo de consulta, incluso en la edad más temprana de escolarización. Ello debe producirse, naturalmente, mediante procesos adaptados a las competencias reales de los sujetos. Como instrumento equivalente a los procesos de consulta, el Comité menciona los procedimientos de investigación, pero serán estos sustitutivos de los primeros siempre que obedezcan al fin enunciado: recabar las opiniones y los sentimientos propios de los sujetos escolarizados. Reconocer al alumnado de cualquier edad una facultad de participación de grado inferior al consultivo (desde la simple ausencia de reconocimiento, hasta una regulación de participación meramente informativa o simbólica, por no hablar de la participación decorativa o manipulada –cfr. Arnstein, *op. cit.*–) sería una vulneración inaceptable del derecho fundamental a la participación estudiantil.

³⁸⁶ Así lo recoge el párrafo 14 de la Observación General núm. 7 del Comité, de noviembre de 2005, sobre “La realización de los derechos del niño en la primera infancia”.

³⁸⁷ Del apartado b) del mismo párrafo y documento.

³⁸⁸ En concreto, y en un claro ejercicio de realismo sobre la capacidad natural de los niños pequeños, el Comité dice en el mismo párrafo mencionado, apartado c), que “para lograr el derecho a la participación es preciso que los adultos adopten una actitud centrada en el niño, escuchen a los niños pequeños y respeten su dignidad y sus puntos de vista individuales. También es necesario que los adultos hagan gala de paciencia y creatividad adaptando sus expectativas a los intereses del niño pequeño, a sus niveles de comprensión y a sus formas de comunicación preferidas”.

En segundo lugar, a menor edad o menor capacidad natural no se aplica un reconocimiento jurídico menos intenso de potestades participativas, sino una mayor obligación de intervención de los poderes públicos para, por un lado, facilitar la formación de opiniones y criterios autónomos, protegiendo a los sujetos de injerencias de terceras partes; y, por otro lado, para recabar con adaptaciones más intensas y de forma más proactiva la participación mínima del alumnado. Esto desmonta de plano la hipótesis que justificaría una nula participación estudiantil en la educación infantil o primaria: la posible falta de iniciativa de los niños pequeños no es una excusa jurídicamente admisible para obviar la responsabilidad que tienen los poderes públicos y los adultos vinculados al sistema educativo (profesores, padres y madres, etc.) a la hora de averiguar la opinión de los alumnos. El desconocimiento de sus derechos, de la forma de ejercerlos o de la manera más eficaz de reivindicarlos, no habilita a los adultos y responsables educativos (poderes públicos o titulares de centros privados) para hacer caso omiso de este derecho fundamental. Entre otras cuestiones porque esa capacitación (conocimiento del derecho, etc.) es fruto de una obligación *ex ante* que debe cumplir el sistema educativo, de acuerdo al artículo 27.2 CE ya analizado.

Si la configuración de la participación estudiantil es así para los niños en la educación infantil y primaria (menores de 12 años), en mayor grado será exigible el reconocimiento de una auténtica capacidad de participación a los estudiantes en los niveles superiores, cuando deben haber adquirido un grado mayor del contenido del artículo 27.2 CE.

c.2.3. La salvaguarda de los derechos participativos de los estudiantes menores de edad mediante el heteroejercicio y el reconocimiento legal de la capacidad natural

Como el mandato constitucional de capacitación cívica se está desarrollando de forma discutible, o no está resultando eficaz³⁸⁹, la Constitución y las demás fuentes del

³⁸⁹ Los estudios estadísticos oficiales desde 1978 hasta la actualidad demuestran que los flujos de mayor o menor educación cívica no responden a la educación reglada impartida en las aulas, salvo, en todo caso, programas excepcionales de muy corto alcance en un puñado de centros

derecho ofrecen dos mecanismos de salvaguarda subsidiaria al ejercicio de este y de los demás derechos fundamentales por parte de ciudadanos menores de dieciocho años. Es pertinente analizar estas circunstancias, porque nos encontramos ante el derecho fundamental de participación de los menores que puede ser más conflictivo en relación a las libertades constitucionales de sus propios padres, madres o tutores.

En primer lugar, la postura con más trayectoria iushistórica prevé el auxilio de la capacidad del menor por parte de sus progenitores o tutores. Esta postura es la que tiene un reflejo más visible en el vigente derecho positivo (cfr. arts. 39.3 CE y 162 CC). La vulnerabilidad de los sujetos es así atendida por la propia Carta Magna: los padres son representantes de los intereses de sus hijos, y solo pueden participar porque ostentan la patria potestad sobre ellos³⁹⁰. A partir de aquí, la doctrina más sólida al respecto indica que en defensa de los intereses de los menores de edad acuden los padres, madres o tutores, mediante el “heteroejercicio” sometido a dos condiciones que subrayan Bastida Freijedo *et al.* (p. 94): 1º “que el grado de autodeterminación volitiva del menor o incapaz sea tan deficiente que les impida ejercitarlos por sí mismos”, y 2º “que la facultad de cuyo heteroejercicio se trate permita satisfacer su interés iusfundamental”³⁹¹. Esto es así por la interpretación integral del ordenamiento aplicable a la capacidad de obrar de los menores. En este caso, sobre la participación estudiantil, nos encontramos además una situación singular, de doble ejercicio potencial del derecho de participación.

educativos, o alguna experiencia específica de una Comunidad Autónoma en particular. La educación en competencias cívicas y sociales es la gran ignorada de la educación reglada en nuestro país: cualquier estudiante termina el graduado escolar con unos rudimentos básicos de lengua, literatura, geografía, historia, matemáticas, física, química, geología, biología, inglés, filosofía, etc., pero no en competencias clave específicamente para la participación ciudadana. La literatura al respecto es enorme, sirva a modo de ejemplo la contribución de Corrales Serrano *et al.* (2019).

³⁹⁰ Por este motivo, su legitimación participativa desaparece antes incluso de finalizar ciertas obligaciones con respecto de los hijos, precisamente por la capacidad presumida a estos con independencia de la mayoría de edad (así se aprecia en el nivel universitario, por ejemplo).

³⁹¹ Existen situaciones en las que la intervención de otra persona en el ejercicio de un derecho fundamental del menor o incapaz plantea graves problemas para garantizar sus intereses iusfundamentales, como ejemplifican Bastida *et al.* (*op. cit.*) haciendo referencia a la jurisprudencia constitucional: la STC 288/2000, FJ 1º, sobre el *habeas corpus* para la tutela de la libertad de un menor, y la STC 311/2000, FJ 4º, acerca de la acción de separación matrimonial como contenido de la tutela judicial efectiva de una persona incapacitada.

Además, el artículo 27 CE prevé (en sus apartados tercero, quinto y séptimo³⁹²) que los padres, madres y/o tutores de los menores son también titulares de ciertos derechos propios de participación en el sistema educativo en el que se encuentren sus hijos³⁹³. Los padres de los alumnos y los propios alumnos no son participantes supletorios, sino complementarios para la toma de decisiones en el ámbito educativo, porque pueden portar intereses distintos, incluso contradictorios con los de sus hijos, pero igualmente legítimos durante ciertas etapas educativas. El “heteroejercicio” de la participación estudiantil no debe confundirse, por tanto, con el “autoejercicio” de la participación educativa propia de ciertos padres. No obstante, la realidad es que puede darse la circunstancia de que parte del derecho fundamental de participación específicamente estudiantil sea ejercido o perfeccionado por sujetos no estudiantes, pero que sí guardan “una posición de garante respecto de los menores de edad” (Bastida Freijedo *et al., op. cit.*), por la sujeción a la patria potestad³⁹⁴. Por lo tanto, ciertos actos de

³⁹² Los apartados quinto y séptimo han sido ya referidos por ser el mismo texto que aborda la participación de los estudiantes. Pero el apartado tercero del artículo 27 CE ayuda a confirmar que los padres son titulares de derechos en primera persona y no por el mero “heteroejercicio” supletorio de los derechos de sus hijos. Son titulares dependientes, puesto que no lo son por su progeneración o custodia, sino por la escolarización de sus hijos, pero lo son en primera persona. Dice así el art. 27.3 CE: “Los poderes públicos garantizarán el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”, con el único límite del objeto de la educación (art. 27.2 CE): “el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. Conviene resaltar que ninguna convicción moral o religiosa habilita a los padres para que sus hijos sean educados en contra de los principios democráticos y demás enunciados por este apartado, de lo que se desprende además que el derecho de los padres no sirve de coartada para impedir o reducir la educación cívica de los hijos.

³⁹³ Se trata también de un derecho dependiente de circunstancias precisas: 1º) que existan hijos sobre los que se ostente la custodia, y 2º) que tales hijos estén escolarizados en un nivel educativo en el que no se presuma al alumnado la plena capacidad de obrar, cuestión que se determinará normalmente por razón de la edad y del nivel educativo. Por ejemplo, este derecho propio de los padres a la participación en la comunidad educativa nunca se ha invocado en relación con las enseñanzas universitarias, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 hasta nuestros días.

³⁹⁴ Ejemplo de ello es que el desarrollo legislativo de ciertos derechos participativos (por ejemplo, el contenido en el art. 8 LODE sobre inasistencia a clase como medio de protesta colectiva) solo habilita a los estudiantes a prescindir de la autorización escrita de sus padres, madres o tutores, a partir de cierto nivel de la educación secundaria (curiosamente, sin referencia alguna a la edad que tengan en tal curso escolar). A este respecto, el Tribunal Supremo ha zanjado algunas dudas importantes en materia del autoejercicio del derecho mediante la Sentencia de 18 de diciembre de 2014, que desestimó el recurso de casación núm. 8/2013, proveniente del Tribunal Superior de Justicia de Comunidad Valenciana. Así reconoció la capacidad de obrar de los estudiantes para decidir por sí mismos, y sin necesitar autorización de sus responsables legales (padres, madres o tutores) para no asistir a clase como forma de protesta colectiva. Esta apreciación sobre la capacidad a partir de un determinado nivel de escolarización puede ser extrapolado a otras formas legítimas y válidas de protesta aún menos controvertidas, dado que su ejercicio no

participación estudiantil requieren el refrendo de quienes ostentan la patria potestad para poder ejercerse de forma plena. Los problemas jurídicos que pueden surgir de la aplicación de este primer mecanismo son innumerables, pero su previsión obedece, posiblemente, a una cultura arraigada en nuestra sociedad sobre la profunda dependencia entre progenitores o tutores y sus representados (quizá enraizada en la noción jurídica clásica del *pater familias*). Hasta tal punto es así, que la vigente legislación educativa en España de ámbito estatal no reconoce ninguna capacidad de participación orgánica mínima común al alumnado durante la etapa de educación primaria, situando a los padres en los Consejos Escolares de los centros correspondientes como únicos representantes seguros de los intereses de los alumnos³⁹⁵. De hecho, resulta paradójico cómo cada nueva ley educativa en España ha caminado precisamente en una dirección contraria al resto del ordenamiento y a la lógica social, elevando cada vez más las incapacidades por razón de la edad o el nivel educativo para ejercer una efectiva participación de los estudiantes, o convirtiendo su participación en irrelevante (vulnerando, incluso, el carácter teóricamente preceptivo de los procedimientos de consulta)³⁹⁶.

comporta un hecho que, tomado como acto no participativo, pueda ser individualmente sancionado (como sí es la inasistencia a clase en la Educación Secundaria Obligatoria). Este sería el caso de los derechos de petición, la libertad de expresión en el ámbito académico, las libertades de asociación y de reunión, etc. Todo ello es aplicable como contenido esencial del derecho tanto en relación a su participación en el sistema educativo inmediato (la vida del centro) como general (la programación general de la enseñanza).

³⁹⁵ Por el contrario, en los primeros años de andadura democrática, la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de los Centros Escolares (la LOECE, derogada en 1985) sí preveía la participación de estudiantes del último ciclo de la Educación General Básica (EGB) en el máximo órgano colegiado de cada centro, el Consejo Escolar. El actual desarrollo legislativo solo puede ser admitido como constitucional si se acepta que existen otras formas de participación no orgánica que sí están al alcance de los estudiantes en la educación infantil y en la educación primaria. Sin embargo, la legislación guarda silencio sobre tales alternativas, y si bien es cierto que no las niega, tampoco las proclama ni las regula.

³⁹⁶ Leturia Navarrea (2006: 22) señala que el legislador ha plasmado, en este sentido, dos visiones distintas en desarrollo del art. 27.7 CE, la primera encarnada en la LODE, la LOGSE, la LOPEG y la LOE (más favorables a la participación de la comunidad educativa y, en particular, del alumnado), y la segunda representada por la LOCE; que se corresponden aproximadamente con las mayorías parlamentarias más o menos conservadoras. Sin embargo, considero más acertado distinguir realmente tres enfoques distintos, y no dos, adoptadas por el legislador orgánico en distintas etapas desde la promulgación de la Constitución: una primera encarnada por la LOECE, más ajustada a la vocación profundamente participativa de la redacción constitucional; una segunda intermedia concretada en el primer grupo apuntado por Leturia Navarrea (LODE, LOGSE, LOPEG y LOE), y una tercera visión muy restrictiva de la participación estudiantil efectivamente plasmada en la LOCE y la LOMCE. Volveré sobre ello más adelante, en los próximos epígrafes sobre el desarrollo legislativo de la participación juvenil y estudiantil.

El segundo mecanismo de salvaguarda del ejercicio de los derechos de la participación estudiantil es el reconocimiento de la capacidad natural, independientemente de la edad del sujeto. Esta fórmula emana de la primera condición señalada por Bastida Freijedo *et al.* (*op. cit.*) respecto del “heteroejercicio”. Si la capacidad volitiva del menor es suficiente para ejercer por sí mismo el derecho, la intervención de los representantes es innecesaria, e incluso puede ser inaceptable. Con este mecanismo se persigue, precisamente, evitar un abuso de los representantes (padres, madres o tutores) que perjudique al verdadero titular del derecho (el estudiante cuya capacidad de obrar no es plena).

La técnica se sustancia en el reconocimiento de una capacidad de obrar (del estudiante menor) en función de la capacidad natural o real, modulando en todo caso las formas de la participación, de manera que se adapten a la competencia cívica y social real del sujeto, sin restarle potestades. Así, las formas participativas de los adultos no se convertirían en una incapacitación, de hecho o de derecho, para el “autoejercicio” de la participación estudiantil. Se trata de reconocer la capacidad de obrar superando la noción de la mayoría de edad como criterio absoluto de incapacidad, pero en el fondo, cuestionando incluso que la edad sirva de criterio *iuris et de iure* (ya sea a los dieciocho años, a los doce, o a otro distinto).

Este mecanismo es considerado el más adecuado por parte de la doctrina especializada en derechos de la infancia y la juventud, aunque se abre camino con gran dificultad en el derecho positivo³⁹⁷. Así lo defiende el informe de *Child Rights*

³⁹⁷ Este enfoque ha sido recogido por el derecho español en diversos preceptos, como el art. 4.1 de la LODR, o el art. 3 de la LODA, con referencias constantes a la LOPJM. Por su parte, el art. 162 del Código Civil menciona la capacidad natural como límite (“excepción”) a la representación legal de los menores no emancipados por quienes ostenten la patria potestad, pero lo circunscribe al ejercicio de actos relativos a los derechos de la personalidad (vida, integridad física, honor, imagen, identidad e intimidad, en síntesis). Otros artículos, como el 154 y el 1263 del mismo Código Civil, o el art. 7 del Estatuto de los Trabajadores vigente y el art. 19 del Código Penal, entre otros, sí establecen limitaciones genéricas estrictas por la sola razón de la edad de los menores. Precisamente, el inciso sobre la intervención parental, en este primero de los supuestos, fue añadido en la última reforma del Código a través del art. 2.12 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Es un precepto de muy discutible claridad e idoneidad técnica, pues no aclara en absoluto en qué sentido pueden intervenir por sus obligaciones con respecto de los hijos. En el ámbito de la participación estudiantil ya sabíamos que los padres, por el hecho de serlo y de ostentar la custodia (o “deber de cuidado y asistencia”, en los términos de la Ley) habilita para una participación muy similar en la educación de sus hijos a la que estos mismos disfrutaban.

International Network (CRIN, 2016), además de otros autores como J. Wall (2014), y en España Bastida Freijedo *et al.* (*op. cit.*), entre muchos, señalando que “es constitucionalmente más adecuado un criterio flexible como el de la posesión de suficiente madurez, y no el rígido de un tope de edad”. Esta es la interpretación, además, que el Comité de los Derechos del Niño hace sobre la capacidad iusfundamental de los menores de dieciocho años: la minoría de edad no puede ser una cláusula de incapacitación absoluta para ejercer determinados derechos, ni una excusa para la remisión de plano de la capacidad de obrar a los padres o tutores, incapacitando *de facto* y de forma absoluta a los menores.

Finalmente, en las relaciones subjetivas que nacen del ejercicio del derecho fundamental de participación estudiantil emerge una posibilidad atípica: los padres tal vez puedan ejercer toda o parte de la representación de los hijos para realizar la participación estudiantil de este derecho, aunque sea discutible, pero lo que parece fuera de controversia es que la representación finaliza en cuanto surge un conflicto de intereses entre representantes y representados. El conflicto puede ser reconocido por la detección de un tercero, que lo comunique a las autoridades pertinentes (poco probable en casos de participación estudiantil, pero no imposible), o bien porque el menor tenga la suficiente capacidad natural para expresar una voluntad divergente y contradictoria con la de quienes ejercerían su representación hasta ese momento. En este segundo supuesto, la forma en la que el derecho interprete y reconozca la capacidad volitiva afectará a la posibilidad real o no de ejercer un derecho fundamental. En cualquier caso, Gómez Montoro (2003: 399) sostiene que, “a la hora de integrar los derechos e intereses de todos ellos [los participantes del art. 27 CE], el criterio principal debe ser, sin duda, el interés del menor, pero sin olvidar que la determinación de este corresponde *prima facie* a los padres”. Por tanto, cuando se manifiesta un conflicto entre estos y el hijo menor, sí cabe ponderar la capacidad volitiva natural del menor en contra de sus padres, madres o tutores.

c.2.4. Los principales indicios de la relación de sujeción especial del alumnado y sus consecuencias en el ejercicio de sus derechos participativos en el contexto educativo

Otro importante elemento subjetivo, digno de mención, no ha sido apuntado por la doctrina ya citada, aunque sí se sugiere por una referencia tangencial de Bastida Freijedo *et al.* (*op. cit.*). Estos autores plantean que los “escolares” (es decir, el alumnado³⁹⁸) son “sujetos sometidos a una potestad administrativa de autoorganización más intensa de lo normal” (p. 96). Por tanto, Bastida Freijedo *et al.* consideran a estos sujetos sometidos a “relaciones de sujeción especial”, que en este caso se producen entre la Administración educativa y los estudiantes llamados a participar³⁹⁹. Coincido con su apreciación, puesto que la participación estudiantil se desarrolla en su mayor parte en o desde el contexto de un centro educativo que, ya sea de titularidad pública o privada, está sometido a la “inspección” y “homologación” de los poderes públicos (cfr. art. 27.8 CE). Podemos identificar al menos tres indicios claros de esta sujeción especial, en la Constitución y en algunas de sus normas de desarrollo.

El primer indicio se deduce por las propias referencias constitucionales, a través de expresiones que responsabilizan a los poderes públicos de la consecución de las potestades participativas. La integración en la comunidad educativa conlleva para los sujetos una posición diferenciada del resto de la población, bajo un marco singular de garantías públicas⁴⁰⁰. En una lectura amplia, además, estas garantías son de especial intensidad con respecto de la protección de uno de los colectivos de la comunidad educativa: el alumnado (singularmente, aquella parte de este menor de edad, *ex art.*

³⁹⁸ Aunque estos autores mencionados se refieran a los “escolares”, recordemos que el *nomen iuris* del alumnado es irrelevante y alternativo, a pesar de las convenciones sociales que utilizan “escolares” con más frecuencia para los niños pequeños (por la utilización de la palabra “escuela”). Ya he advertido que esta diversidad conceptual no entraña diferencias relevantes (*a priori*) en términos jurídicos.

³⁹⁹ De hecho, también el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (*op. cit.*) plantea como ejemplo de “relaciones de sujeción especial”, entre otros sujetos, a los estudiantes.

⁴⁰⁰ Así sucede en el apartado 5 del art. 27 CE, al señalar que “los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación (...) mediante la participación efectiva de todos los sectores afectados” (entre los que se encuentran, naturalmente, los estudiantes), y también se vislumbra la sujeción especial a través de la expresión “en su caso” del art. 27.7 CE, ya mencionada, de la que se puede deducir, además, un tratamiento jurídico particular, diferenciado del resto de sectores de la comunidad educativa.

20.4 CE). En relación con el objeto de estudio, además, la responsabilidad de la Administración educativa con respecto del estudiantado, requiere una disposición particular favorable de las autoridades correspondientes para poder realizar la participación estudiantil. Primero, porque la participación se concreta en actos dialécticos que requieren la interacción de varios sujetos distintos. En segundo lugar, porque la permanencia del estudiantado en el sistema educativo despliega un amplio abanico de derechos y obligaciones entre los sujetos que participen en su comunidad educativa⁴⁰¹.

Un segundo indicio de esta sujeción especial es que la propia LODE, en su artículo 6.4, recoge para el alumnado un catálogo de deberes, algo muy original al tratarse de la regulación de un derecho fundamental. Además, entre tales deberes incluye uno relativo a la participación estudiantil en la convivencia escolar –art. 6.4.e)–, por ejemplo. De manera que la participación estudiantil, en su desarrollo normativo como derecho fundamental, entraña derechos pero también obligaciones del estudiante con respecto a su comunidad educativa⁴⁰².

En tercer lugar, el alumnado está inevitablemente sujeto a reglas que modulan desde la presencialidad en los centros educativos (según el nivel y la modalidad de enseñanzas), hasta los criterios de evaluación (incluyendo, por tanto, reglas que determinan su continuidad, su progresión y su permanencia en el sistema), por no hablar del régimen disciplinario particular. En términos estrictos de participación, el alumnado está inevitablemente sujeto a una autoridad educativa que cuenta con las potestades para hacer que la participación estudiantil sea sencilla o prácticamente

⁴⁰¹ Sin ir más lejos, la simple existencia de un “seguro escolar” específico en todas las etapas educativas regladas es una buena prueba de la conciencia de dichas relaciones de responsabilidad.

⁴⁰² La extraña tendencia a configurar catálogos de deberes a la hora de regular los derechos de la infancia, o del alumnado, como es el caso descrito, ya ha sido criticado por el Comité de los Derechos del Niño en relación a las reformas legislativas sobre protección de la infancia adoptadas por España en 2015, como recogen las grabaciones de la comparecencia de representantes del Estado español en la sesión del Comité núm. 77 (de 15 de enero a 2 de febrero de 2018), durante la que se examinó el estado de cumplimiento de la Convención de 1989 por parte de España.

imposible⁴⁰³. Esta sujeción especial se aprecia de forma clara en el ejercicio de los derechos civiles vinculados a la participación dentro del espacio educativo, al llevarse a efecto de manera distinta cuando el mismo sujeto se reúne, se asocia o ejerce cualquier otro derecho de participación fuera del espacio escolar⁴⁰⁴.

Por estos y los anteriores indicios, parece innegable que los estudiantes están sometidos a una relación de sujeción especial que se proyecta en todas las esferas de su vida como alumnos.

Confirmada la existencia de una relación de sujeción especial entre el alumnado y los poderes públicos, resta determinar cómo influye, si es que lo hace, tal relación en el ejercicio de sus derechos de participación educativa.

Tradicionalmente, las relaciones de sujeción especial han sido aducidas para justificar limitaciones en el ejercicio de los derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional ha calificado algunas de ellas de forma expresa, como advertían Bastida Freijedo *et al.* (p. 98)⁴⁰⁵, tales como los presos, los militares⁴⁰⁵, los docentes, etc. Lo más habitual es que los sujetos sometidos a sujeción especial vean restringidos algunos de sus derechos (libertad de movimientos, de asociación, de expresión, sufragio pasivo, etc.) en relación a todas o algunas de las esferas de su vida (por ejemplo, la profesional). Quizá sea esta, junto a la inmadurez presumida por la edad, la principal razón por la que la normativa desarrollada a partir del texto constitucional ha tendido a regular de forma restrictiva la participación del alumnado, como regla general, de

⁴⁰³ Desde la disposición de horarios y espacios para ejercer derechos como el de reunión y asociación, hasta la receptividad a una interlocución respecto de las expectativas, reivindicaciones y propuestas emanadas de los procesos participativos de los estudiantes.

⁴⁰⁴ Sirva de ejemplo paradigmático cómo las Universidades constituyen sus propios registros de asociaciones de estudiantes, para conceder derechos y potestades a las mismas en el ejercicio de la representación estudiantil, o cómo los estudiantes de secundaria deben dirigir las notificaciones para ejercer el derecho de reunión en el espacio escolar a las propias autoridades educativas, y no a otras instancias públicas como sería el caso si ejercieran el derecho al margen de tal contexto.

⁴⁰⁵ Estos autores mencionan las siguientes SSTC: 74/1985, FJ 2º, sobre los reclusos; 21/1981, FJ 15º, sobre los militares; y 47/1990, FJ 4º, sobre el profesorado; entre otras. Los autores mencionados, Bastida Freijedo *et al.*, advierten de que la calificación expresa del TC a algunas de estas situaciones no descarta “la existencia de otros supuestos de relaciones especiales de sujeción u otras análogas no mencionadas expresamente por el texto constitucional, pero en las que por decisión constitucional implícita, plasmada en otros preceptos, se dan elementos comunes antes mencionados (es el caso de los alumnos de un centro escolar o los concesionarios de un servicio público), aunque la jurisprudencia constitucional no siempre los haya reconocido como tales (...)”.

manera que su intervención en los centros educativos, en particular, no supone una participación determinante en los órganos de gobierno, sino residual⁴⁰⁶; a pesar de que constituye al mismo tiempo el sector cuantitativamente más numeroso y, en teoría, cualitativamente más relevante⁴⁰⁷. De hecho, la participación estudiantil en todos los niveles es uno de los ámbitos donde mejor se aprecia aún una clarísima estructuración del “voto estamental” que se proyecta en una influencia de los sectores no proporcionada con su base representativa⁴⁰⁸. Esta forma de articular la participación educativa también se ha justificado por razones de especialización, estabilidad y capacitación de los sujetos con capacidad de decisión.

En su momento, el Tribunal Constitucional ya advirtió que cualquier limitación al ejercicio de derechos aplicada por razones subjetivas de especial sujeción debe ser adecuada, necesaria y proporcionada (cfr. STC 21/1981, de 15 de junio, FJ 15º). Por tanto, la especial sujeción del alumnado no parece una razón para convertir la participación estudiantil en algo irrelevante, ineficaz o carente de la necesaria libertad de configuración que es exigible por el propio texto constitucional. Estos mismos criterios de adecuación, necesidad y proporción podrían aplicarse también para evaluar la razonabilidad de cualquier otra causa subjetiva (madurez, edad, capacidad volitiva, etc.) con la que se pretenda justificar una restricción al ejercicio de los derechos participativos del alumnado, también la regulación representativa de las instituciones orgánicas de participación.

Además de lo anterior, y para concluir, el “entramado de derechos y deberes recíprocos” entre poderes públicos y actores titulares especialmente sujetos a ellos puede no solo limitar, sino también “ampliar el contenido del derecho fundamental”

⁴⁰⁶ En las primeras etapas educativas su presencia es inexistente en los órganos consultivos o decisorios de los centros, en la educación secundaria su representatividad está restringida, y se les limitan de forma poco racional algunos derechos que sí tienen los representantes de otros sectores en los mismos órganos, y en el nivel universitario, la participación estudiantil es completamente residual e irrelevante (en términos cuantitativos) en la mayor parte de órganos con capacidad de decisión.

⁴⁰⁷ Esta afirmación, que puede desconcertar, se justifica porque no solo las leyes educativas se jactan de señalar que el alumnado es la razón de ser del sistema educativo, como he apuntado *ad supra*, sino porque, además, es evidente que, sin estudiantes, las Universidades no serían tales, sino solo centros de investigación.

⁴⁰⁸ La palabra “estamentos”, a pesar de tener claras reminiscencias del Antiguo Régimen, sigue siendo la empleada en numerosas normativas de creación y regulación de Universidades públicas en España, aunque ha tendido a ser sustituida por la palabra “sectores”.

(Bastida Freijedo *et al.*, 2004: 97). La ampliación tendrá que producirse cuando sea inevitable que el poder público adopte una postura distinta en relación con este sujeto por sus circunstancias personales, para preservar el mandato constitucional. Tal creo que es el caso. En la participación estudiantil parece evidente que se produce una situación distinta para los poderes públicos de la que se da cuando es otro sector de la comunidad educativa el que está llamado a ejercer un derecho fundamental de participación (profesores o padres, por ejemplo, incluso aunque el profesorado esté formado, en muchos casos, por empleados públicos). La diferencia principal se provoca por razón de la especial vulnerabilidad del alumnado⁴⁰⁹. La lógica de la igualdad positiva impone, en este caso, que la sujeción especial incluya, en realidad, en una protección cualificada de la participación educativa cuando es ejercida por estudiantes, como única vía para alcanzar la igualdad material. Esto coincide con la posición del Comité de los Derechos del Niño: la participación infantil (y la estudiantil lo es salvo en la educación superior) requiere de la adaptación de los poderes públicos y de los adultos⁴¹⁰.

c.3. El objeto multinivel de la participación de los estudiantes según el texto constitucional

En el derecho a la participación estudiantil, el objeto es menos conflictivo que el sujeto, en principio. La Constitución alude a la intervención o participación (aquí equivalentes ambos términos, como ya anticipé) en dos direcciones distintas, pero complementarias. El apartado 5 del artículo 27 se refiere al nivel de “programación general de la enseñanza”, es decir, “la planificación y ordenación de la enseñanza que es competencia de los poderes públicos”⁴¹¹. Por su parte, el apartado 7 del artículo 27

⁴⁰⁹ La potencial indefensión se acredita por, al menos, dos circunstancias fácticas, no jurídicas: por un lado, debido a la relación natural de quien aprende con respecto de quien facilita y debe evaluar ese aprendizaje (docentes), o de la patria potestad o simple relación de sustento vital básico (padres, madres y/o tutores); y por otro lado, de la circunstancia de la edad, que por ineludible consecuencia biológica justifica un desarrollo psicosocial aún en formación.

⁴¹⁰ De hecho, este mismo razonamiento es el que subyace para entender que era necesario especificar los principios de libertad y eficacia que recoge sobre la participación juvenil el art. 48 CE, en comparación con la fórmula genérica de participación ciudadana contenida en el 9.2 CE.

⁴¹¹ Así define el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2020) la “programación general de la enseñanza”.

CE se refiere al “control y gestión de los centros”, esto es, en el nivel que decide sobre la comunidad educativa inmediata o entendida en sentido estricto⁴¹².

El objeto es multinivel porque abarca no solo dos contextos (el diseño de la política y la vida del centro), sino que implica una participación en tantos niveles como espacios públicos reales tengan atribuidas competencias sobre tales cuestiones. En un Estado descentralizado como el español, no existe realmente una única Administración territorial que decida sobre la programación general de la enseñanza, como tampoco el control y la gestión del centro se decide en un único espacio o contexto participativo. Por tanto, en ningún caso se puede limitar la participación estudiantil a una presencia más o menos intensa en un par de órganos colegiados de fácil identificación: consejo escolar del centro (u órganos equivalentes), y Consejo Escolar del Estado.

Para precisar los ámbitos objetivos de participación estudiantil es necesario tener en cuenta la atribución de responsabilidades, en función de los objetos de participación señalados por la Constitución.

c.3.1. Los distintos niveles donde se decide la programación general de la enseñanza

La programación general de la enseñanza aludida en el artículo 27.5 CE se determina, en primer lugar, en dos ámbitos concretos: entre los poderes públicos del Estado, en ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 149.1.30^a⁴¹³, y en el de los poderes públicos de las Comunidades Autónomas, cuando estas asuman competencias de la Administración educativa. Si por programación general de la enseñanza se entiende, además, la planificación y disposición de medios, es habitual que también las

⁴¹² Entendemos por comunidad educativa inmediata o en sentido estricto el espacio de educación que forma una unidad institucional en la que se produce el desarrollo educativo de un determinado nivel o enseñanza reglada (colegio, instituto, facultad o centro universitario, conservatorio, escuela de idiomas, etc.).

⁴¹³ Este artículo señala que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

Administraciones locales (tercer ámbito) desempeñen algunas competencias en el ámbito de las infraestructuras del sistema educativo en sus respectivos ámbitos territoriales⁴¹⁴. Además, cuando se produzca una coordinación del Estado con otros sujetos de derecho internacional para la realización del derecho a la educación que afecte, de forma más o menos intensa, a la programación general de la enseñanza, será necesario que España también reconozca a sus estudiantes el derecho fundamental a participar en ese cuarto ámbito de decisión (ya sea para adoptar decisiones de mera planificación o incluso de ordenación jurídica)⁴¹⁵, por las vías que la legislación determine. Si, en un futuro ahora incierto, se atribuyeran competencias de planificación u ordenación de la programación general de la enseñanza a otros poderes públicos distintos, en la formación de la voluntad de estos también tendrá sentido la ordenación de una concreta participación estudiantil⁴¹⁶.

⁴¹⁴ Cfr. al respecto el art. 25.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En su redacción dada por su versión original (de 1985) decía que las corporaciones locales tendrían, entre otras, atribuciones para:

“n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.”

La versión actual vigente, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, dice:

“n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.”

⁴¹⁵ Ejemplo de esto último es la cooperación en el ámbito de la Unión Europea para el establecimiento de reformas educativas en el Estado orientadas a la convergencia: si España negara la participación de sus estudiantes en dicho ámbito, estaría limitando de forma completamente irracional la eficacia debida de la participación en la programación general de esas enseñanzas.

⁴¹⁶ Por muy lejano que parezca el marco jurídico-público finlandés, su sistema educativo es aludido de forma recurrente como prototipo de éxito a la luz de distintos análisis internacionales. En tal sistema el peso de los poderes públicos locales en la planificación educativa es determinante. No parece probable ni está sobre la mesa una reforma del sistema español de competencias en materia de educación, que tienda a descentralizar aún más las responsabilidades sobre la Administración educativa, pero si fuera el caso, la redacción actual del art. 27.5 CE impondría al legislador prever nuevos mecanismos de participación estudiantil (también del resto de sectores, naturalmente) ante ese nivel.

c.3.2. Los niveles de decisión sobre el control y la gestión de los centros

El control y la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos se desarrollan, igualmente, a la misma vez en varios niveles de decisión. El más evidente es el nivel del propio centro, pero hay que tener también en consideración el nivel municipal, que ejerce competencias propias y delegadas sobre determinados centros educativos. También, aunque ya ha sido apuntado como nivel que aborda parte de la programación general de la enseñanza, las Comunidades Autónomas son determinantes para el control y la gestión de los centros. Así es por ser estas las Administraciones que más competencias tienen y ejercen sobre los equipos directivos y la convivencia escolar en los centros educativos. Por lo tanto, sería un error circunscribir el mandato constitucional de intervención en el mero nivel del Consejo escolar de cada centro, cuando lo cierto es que dichos órganos pierden competencias de forma cíclica, además, sobre el control y la gestión de los mismos⁴¹⁷.

En un plano distinto, la Constitución plantea en el precepto señalado (art. 27.7) una diferenciación entre “centros sostenidos por la Administración con fondos públicos” y el resto, es decir, aquellos cuya financiación sea exclusivamente privada⁴¹⁸. Volveré sobre ello más adelante, pero ya hemos anticipado que no existe un “derecho a negar la participación” de los estudiantes en la vida del centro en virtud del respeto al ideario del mismo, puesto que existen fórmulas de participación que en ningún caso podrían alterar dicho ideario (ex art. 27.1 y 2 CE). Luego la respuesta debe ser que no desaparece, en este nivel, el derecho de participación para el alumnado de los centros

⁴¹⁷ Aceptado lo anterior, el entramado de responsabilidades entre los poderes públicos justifica y hace natural la existencia de consejos escolares en las distintas Comunidades Autónomas y en ciertos municipios, en especial desde que los Consejos escolares de los centros son poco más que órganos consultivos, sin facultades sobre la dirección, y mucho menos sobre el control y gestión efectiva de los centros educativos. Si la participación en el control y gestión de los centros se pretendiese articular solo mediante instrumentos orgánicos que no tienen nada que decir en la verdadera gestión y control de los mismos, sería un completo fraude contra el artículo 27.7 CE.

⁴¹⁸ Es de sobra conocido el conflicto que se planteó durante el proceso constituyente acerca de los límites a la libertad de enseñanza, y en la implicación de esta en la libertad de creación y dirección de centros educativos de la titularidad privada. El matiz del texto constitucional no diferencia entre centros de titularidad pública y aquellos centros privados financiados mediante concierto con la Administración correspondiente. Ambos encajan en el mandato constitucional referido, sin que exista hoy en día una controversia al respecto digna de mención. El problema surge al determinar si la Constitución habilita a una nula intervención de la comunidad escolar en los centros que sean de estricta titularidad y financiación privada.

financiados exclusivamente con fondos privados⁴¹⁹. Lo que sí impone la Constitución, aunque no lo diga el artículo 27 CE de forma expresa, es un mínimo común participativo en el ámbito de todos los centros escolares, que es, al menos, la participación en la vida y el funcionamiento cotidiano del centro⁴²⁰. Este elemento forma parte del propio derecho general a la educación, como veremos, y no necesita ser explicitado por el apartado 27.7 CE.

En conclusión, la doble vertiente objetiva de participación de los estudiantes (y del resto de la comunidad educativa) no se limita a dos espacios de decisión, Estado y centro educativo. La participación estudiantil se proyecta, por su naturaleza objetiva, hacia todas las instancias que tengan, primero, atribuidas competencias en materia de programación general de la enseñanza, y, en segundo lugar, aquellas que tengan potestades efectivas sobre el funcionamiento de los centros educativos.

⁴¹⁹ En primer lugar, porque no es aceptable que el ideario de un centro (que imparta enseñanzas regladas y homologadas por los poderes públicos) desprecie los valores constitucionales de participación, democracia, pluralismo y de respeto a los derechos humanos, para “el pleno desarrollo de la personalidad humana” (art. 27.2 CE), que son en definitiva el objeto del propio sistema educativo. En segundo lugar, la doctrina ya citada primero, y luego el desarrollo normativo, han confirmado que cualquier estudiante sí tiene derecho a una participación real y efectiva en la vida del centro, aunque no haya una obligación constitucional de alcanzar el mismo nivel de incidencia participativa en función del origen de la financiación del mismo. Por todo ello, el hecho de que el art. 27.7 CE señale un rango de participación para ciertos centros educativos no supone que esa sea la única participación educativa prevista por la Constitución en el nivel de los centros educativos. La Constitución eleva, para aquellos centros financiados con fondos públicos, el mínimo admisible de intervención hasta una cota que en realidad es muy ambiciosa: la intervención en el control y la gestión de los centros alude inevitablemente a una auténtica cogestión, aunque esto solo se haya vislumbrado en el desarrollo normativo durante la vigencia de la antigua Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. Con menor intensidad que la explicitada por el art. 27.7 CE, la participación en el funcionamiento general del centro (excluida su gestión y control) es reconocida por la Constitución al admitir la propia libertad académica y el principio democrático como valor superior del ordenamiento (art. 1.1 CE), exigible en todos los servicios públicos, y más intensamente en aquellos cuya razón de ser es, precisamente, la configuración de una ciudadanía acorde a los valores constitucionales (art. 27.2 CE).

⁴²⁰ Así lo reconoce, por ejemplo, el art. 6.3.g) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación: “g) A participar en el funcionamiento y en la vida del centro, de conformidad con lo dispuesto en las normas vigentes”. El enunciado del apartado y el contenido global de la norma inducen a pensar que no se trata, en ningún caso, de un derecho vinculado a las condiciones que la Constitución establece en el art. 27.7 CE, es decir, a la financiación pública del centro. Bien al contrario, se considera que esta participación es un “derecho básico” de todos los alumnos, sin excepción, y desde luego, sin excluir a aquellos que cursan estudios en centros homologados financiados exclusivamente con fondos privados. Ello es conforme con los textos internacionales interpretativos sobre el derecho a la educación, emanado de los tratados de los España es parte.

c.4. El contenido esencial del derecho a la participación estudiantil

Al ser el derecho de participación estudiantil de naturaleza fundamental, su contenido esencial se entiende directamente garantizado por el texto constitucional (*ex art.* 53.1 CE), con independencia de que la legislación orgánica pueda desarrollarlo (*cfr.* art. 81.1 CE). Existe, por tanto, un abanico de potestades que son directamente exigibles por la estricta formulación constitucional (sin que las leyes puedan contravenir este “contenido mínimo”⁴²¹). Junto a las primeras, otras potestades solo serán exigibles en función de la configuración legal que se desarrolle en cada momento.

La exégesis sobre el contenido esencial de un derecho fundamental de participación estudiantil exige atender a múltiples enfoques: 1º) los términos empleados por el poder constituyente; 2º) el auxilio que ofrecen los compromisos internacionales de España en materia de este derecho fundamental; 3º) las aportaciones de la jurisprudencia constitucional, aunque aborda el asunto solo de forma tangencial⁴²²; y 4º) el contraste de todo ello con los límites del derecho según el entendimiento del legislador orgánico.

Como resultado, estimo posible apreciar dos orígenes distintos del contenido esencial del derecho. Parte del contenido esencial es intrínseco al propio derecho general de educación (*ex art.* 27.1 CE). Otra parte es extrínseca, en los términos precisados por el constituyente, es decir, al ampliar tal contenido mediante los apartados 5 y 7 del mismo artículo.

⁴²¹ Barrio Fernández (2012: 9) señala que se trata de un derecho fundamental de configuración legal, en consonancia con lo planteado por Balaguer Callejón (2005-II: 290-294), por lo que “para su plena eficacia resulta imprescindible su adaptación por el legislador”, y sin embargo, “su existencia no depende de su posterior desarrollo”, teniendo “eficacia directa” en su contenido mínimo, es decir, aquel esencial que la propia normativa de desarrollo está obligada a respetar.

⁴²² La jurisprudencia constitucional no ha tenido ocasión de aclarar de forma suficiente o sistemática un “contenido esencial” nítido de la participación educativa, y mucho menos de la participación estudiantil. Ya advertía *ad supra* que los estudiantes son el sector que menos litigiosidad ha generado en los tribunales en materia de participación educativa. Esta circunstancia no es indicativa de la ausencia de conflictos, ni mucho menos, sino de que las controversias existentes y la vulneración de los derechos no alcanzan la sede judicial porque tienden a resolverse, en la mayoría de los casos, por el desistimiento de los estudiantes participativos en sus expectativas. En consecuencia, la mayor parte de la jurisprudencia (constitucional y ordinaria) de la que disponemos se refiere, en realidad, a conflictos de intereses y de derechos de otros sujetos titulares de libertades educativas distintas de la participación estudiantil. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional sí ha ofrecido algunas herramientas útiles para deducir elementos que integran de forma indubitada el contenido esencial de la participación estudiantil, aunque sean enunciados de manera no exhaustiva.

c.4.1. El contenido esencial derivado de forma intrínseca del derecho fundamental a la educación

El contenido mínimo intrínseco al que se hace referencia en este caso se desprende de la existencia de otros derechos fundamentales de los estudiantes, que trascienden su cualidad de alumno: sus derechos de asociación, de reunión, de expresión y su derecho a ser consultados en asuntos que les atañen, por ejemplo. Estos son también derechos de cualquier ciudadano, con su propio contenido esencial, y que pueden ser ejercidos en la dimensión educativa por parte de los estudiantes sin acudir a los apartados 5 y 7 del artículo 27 CE⁴²³. Estos derechos constitucionales no desaparecen al entrar el ciudadano en el sistema educativo, sino todo lo contrario: los poderes públicos adquieren obligaciones específicas en tanto en cuanto la participación educativa es relevante en el propio sistema del que los estudiantes son parte, y por su cualidad de titulares sometidos a la especial sujeción ya expuesta. Este primer círculo del contenido esencial se compone, por lo tanto, de unas potestades acentuadas o cualificadas por su condición de sujetos ejercientes del derecho a la educación.

Por razón de la edad mayoritaria del alumnado, apuntalan la interpretación expuesta los tratados internacionales de los que España es parte en materia de derechos de la juventud y la infancia, ya mencionados. Pero también lo hace la lógica evidenciada por el análisis doctrinal más autorizado. En palabras de Embid Irujo (1981: 670), la participación estudiantil es una “realidad del ordenamiento que ha sido aceptada tanto por la mera difusión del principio democrático como por las mismas necesidades pedagógicas”, posición también defendida de manera más reciente, como anticipé, por Leturia Navaroa (2006: 21). Quizá por ello, al ser la participación educativa una expresión del principio democrático constitucional (art. 1.1 CE), le pareció a Rallo

⁴²³ En otras palabras, el derecho de participación educativa no existe solo por la referencia explícita de estos apartados, como han sostenido Fernández-Miranda y Sánchez Navarro (*op. cit.*). Al contrario, podemos apreciar que la participación educativa es un derecho fundamental reconocido en la gran mayoría de Estados de nuestro entorno sometidos al principio democrático. Y esto es así con independencia de que sus catálogos de derechos fundamentales contengan referencias específicas al respecto, similares o divergentes de los apartados 5 y 7 del artículo 27 CE. Los estudiantes en España tienen un derecho básico a participar en distintas dimensiones del sistema educativo, y lo tendrían incluso aunque estos apartados complementarios no existieran.

Lombarte (1992: 107) que sería razonable aplicar aquí, con especial intensidad, los valores superiores del ordenamiento jurídico vinculados a esta noción misma democrática: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo (político, en su sentido amplio, es decir, en cuanto a pluralismo ideológico sobre los asuntos públicos)⁴²⁴.

c.4.2. El contenido esencial ampliado por las específicas referencias participativas del artículo 27 CE

Una perspectiva completa del contenido esencial hace necesario añadir dos círculos más al mínimo intrínseco, extrayendo las consecuencias iusfundamentales de los mandatos precisos y complementarios que la Carta Magna recoge en relación al objeto de la participación educativa, es decir, de los apartados 5 y 7 del artículo 27 CE. Estos mandatos explícitos amplían el contenido esencial del derecho, es decir, aumentan el mínimo exigible de la participación estudiantil protegida directa y simplemente por la Constitución. La Carta Magna española dota de un contenido autónomo al derecho de participación educativa, al que aluden Fernández-Miranda y Sánchez Navarro (*op. cit.*): en primer término, la participación eficaz (decisoria, aunque no vinculante) en la “programación general de la enseñanza” y, en segundo lugar, la intervención en el

⁴²⁴ Rallo Lombarte (*op. cit.*) señala que la participación educativa, tal y como la recoge la Constitución ex art. 27, “debe ser considerada una expresión del principio de pluralismo” del art. 1.1 CE. Además, gracias al Diario de Sesiones del Congreso (núm. 106, de 7 de julio de 1978), sabemos que durante la tramitación parlamentaria del texto constitucional se hicieron múltiples referencias en relación al principio de pluralismo como sustento de la participación educativa del art. 27 CE (cfr. pp. 4023, 4027, 4042 y 4044, principalmente). Esto influye de forma directa en el contenido esencial de la participación estudiantil, puesto que determina una protección sobre la participación que ya ha recogido el Tribunal Constitucional. Por ejemplo, en cuanto al ejercicio del pluralismo, este principio es determinante para deducir que no se pueden prever fórmulas que solo den cobertura participativa a una única posición u opción ideológica de cada uno de los sectores, tampoco del estudiantado. De ello se puede inferir, como consecuencia, la necesaria diversidad de representantes de cada sector en las fórmulas de participación a través de órganos. Esta previsión plural quizá no está regulada de forma plenamente consciente por los productores de las normas, dado que no parece expresamente recogido como justificación de las medidas en las partes expositivas de las normas, pero lo cierto es que sí se aprecia en la mayoría de previsiones jurídicas sobre órganos de participación educativa (consejos escolares de centros, de Comunidades Autónomas y el propio del Estado). Es un hecho que los estudiantes disponen de más de un representante, como regla más extendida, que suele ser elegido por diversas fórmulas o instituciones privadas frente a, por ejemplo, la unicidad de representación de instituciones públicas (representantes municipales, gubernamentales, etc.), que no son en sí mismas figuras sobre los que exigir un pluralismo interno expresado *ad extra*.

“control y gestión de los centros” educativos financiados (total o parcialmente) con fondos públicos.

En relación con el primer plano, y gracias al tenor literal del artículo 27.5 CE, los actos participativos de los estudiantes deben desplegar efectos (“participación efectiva”, dice el precepto) en la programación general de las enseñanzas. En consecuencia, los poderes públicos deberán formular mecanismos que atiendan a tal participación (es decir, que den respuesta razonada, aunque sea desestimatoria). Sin embargo, la jurisprudencia constitucional no ha tenido aún ocasión de pronunciarse sobre el contenido del artículo 27.5 CE aplicado específicamente a los estudiantes. A pesar de que el desarrollo legislativo en esta materia es especialmente deficiente, la lógica jurídica que se ha seguido hasta ahora exige asumir que la Carta Magna no plantea la más mínima diferencia sustancial en la participación de los alumnos: todo el estudiantado tiene derecho a participar de manera efectiva en la programación general de las enseñanzas, sin más distinciones que las necesarias para garantizar la igualdad material de los sujetos (mediante la adaptación de las formas participativas). Por tanto, ni una invocación de la libertad de enseñanza concretada en el ideario del centro privado, ni el desarrollo legislativo orgánico pueden privar a los estudiantes, en ningún centro, de los mismos derechos que el resto para ejercer su participación orgánica y procedimental en la planificación del sistema educativo de su correspondiente nivel⁴²⁵. De acuerdo a las teorías de gradación de la participación ciudadana ya apuntadas⁴²⁶, es obvio que el constituyente quiso elevar el mínimo cualitativo de la participación que reconoce al ámbito educativo y al ámbito juvenil. Frente a una posible participación meramente informativa o consultiva (sin capacidad de influencia), el artículo 27.5 CE establece que la participación educativa, y en

⁴²⁵ Es decir, incluso los estudiantes de centros privados sin financiación pública pueden tomar parte en los órganos y procedimientos que incidan en la programación general de la enseñanza, como el Consejo Escolar del Estado o los equivalente órganos de las Comunidades Autónomas. Y sus centros educativos no solo deben respetar tal circunstancia, sino que se presume que deben favorecerla como consecuencia de una homologación que está supeditada al art. 27.2 CE.

⁴²⁶ A modo de recordatorio, las denominadas “escaleras de la participación” de Arnstein (1969) y Hart (1992), entre otros, plantean en primer lugar que podría configurarse desde las instituciones una participación falsa o aparente, que en este caso queda descartada de plano (la intención del legislador nunca puede inferirse que sea establecer una falsedad o situación ficticia), pero entre las fórmulas de verdadera participación, esta puede ser meramente informativa o consultiva (que no serían consideradas participación “eficaz”), y de diversa índole hasta el máximo nivel planteado por estas teorías.

particular la estudiantil, debe poder concurrir con otras para alterar el resultado final de una decisión sobre la programación general de la enseñanza⁴²⁷. Naturalmente existe una gran distancia entre la intervención participativa eficaz y una intervención vinculante.

El segundo plano en el que se amplía el círculo del contenido esencial del derecho fundamental abordado es en torno a la participación en la comunidad educativa inmediata o primaria. El artículo 27.7 CE supone que ciertos estudiantes (la inmensa mayoría en la realidad social actual) tienen incluso el derecho de dirigir sus actos participativos hacia el “control y gestión” del centro, cuando se sostenga total o parcialmente con fondos públicos⁴²⁸. Una consecuencia fundamental del tenor del precepto constitucional es que esta participación del artículo 27.7 CE no existe para los estudiantes de los centros privados sin financiación pública, como señala con rotundidad la STC 5/1981, de 13 de febrero (F.J. 14^o)⁴²⁹. No obstante, la falta de esta garantía en la extensión del mandato del apartado 7 del artículo 27 CE no supone la desaparición del derecho fundamental a la participación de aquellos estudiantes: ya se

⁴²⁷ Cuando la Constitución exige de forma explícita que sea una participación eficaz, parece fuera de duda que esto debe conllevar, al menos, la obligación por parte de los poderes públicos interlocutores de dar una respuesta razonada (la arbitrariedad está expresamente prohibida ex art. 9.3 CE) a las pretensiones de los sujetos que tienen tal derecho. Por lo tanto, entre el contenido esencial de la participación estudiantil se encuentra la potestad específica de emitir opiniones sobre cualquier asunto que se le plantee al estudiantado vinculado al objeto de la participación educativa, y además el derecho a obtener una respuesta que justifique de forma razonada el eventual rechazo de la pretensión. En ocasiones, el razonamiento mínimo exigible se podría entender como satisfecho cuando se rechacen expectativas completamente minoritarias, individuales, que no sean la expresión de una voluntad colectiva suficiente para ser tenida en consideración. No se trata mediante la afirmación de este contenido esencial de pretender que exista una potestad que, ejercida de forma masiva, pudiera derivar en el colapso práctico de la Administración educativa, que se desbordara dando respuestas razonadas a un sinfín de pretensiones del estudiantado. La eficacia impone que se dé respuesta razonada, pero parece razonable responder rechazando aquello que no es expresión de intereses colectivos en el ámbito educativo (objeto en última instancia de esta participación) precisamente por tal motivo.

⁴²⁸ Fruto, quizá, de la coexistencia de contenidos emanados de “posiciones ideológicas distintas” (en palabras de Gómez Montoro, 2003: 397), la Constitución plantea esta criticable y poco afortunada distinción de alcance del derecho fundamental de participación estudiantil, planteada en función del origen ya aludido de la financiación del centro educativo. Es cierto que solo afecta a la protección constitucional de la potestad para intervenir en el “control y gestión” del centro, pero resulta de difícil justificación que un derecho fundamental pueda ser ejercido, en su contenido esencial, de forma diversa en función de quién y cómo preste el servicio público que realiza un derecho social fundamental homologado por el poder público (el sistema educativo reglado lo es).

⁴²⁹ Recordemos que esta desprotección constitucional parcial, de algunos sujetos, no entraña, en ningún caso, la desaparición de sus demás derechos básicos de participación estudiantil, ni siquiera con respecto a la vida del propio centro.

ha demostrado que existe una capacidad jurídica de participación distinta, independiente de la señalada por este mandato de ampliación. Lo que provoca esta diferenciación es una gradación del contenido esencial que la Constitución garantiza, en función del tipo y las condiciones del centro en el que estudian los sujetos titulares del derecho.

Para algunos estudiantes, aquellos matriculados en los centros educativos financiados con fondos públicos, la regulación de la participación estudiantil debe respetar un contenido esencial que permita hablar de cogestión, o como mínimo de codecisión, pues tal es “el sentido propio de las palabras” (art. 3.1 Cc) de la expresión “intervendrán en el control y gestión” de tales centros. Esta no tiene que reflejarse en mitades de control, sino que puede darse en otras proporciones con justificación objetiva y razonable.

Para otros, en fin, el grado mínimo de su participación en el centro podrá no ser decisivo. Pero, en cualquier caso, la participación estudiantil no cede por completo ante la libertad de enseñanza concretada en el ideario de un centro privado puro, lo único que puede ceder es esta capacidad de intervención en el control y gestión del centro, que es una expresión bastante ambiciosa de la participación estudiantil. Sabemos, gracias a la STC 5/1981, de 13 de febrero, que los valores democráticos que constituyen objeto del sistema educativo, ex artículo 27.2 CE, también funcionan como límite al ideario de los centros de titularidad privada (F.J. 7º). Por tanto, la libertad de creación de centros y su financiación estrictamente privada no pueden contravenir en ningún caso otros aspectos del contenido esencial, como por ejemplo el derecho fundamental de la infancia (menores de dieciocho años) a ser oído también en su espacio educativo, ya justificado *ad supra* con referencias a la jurisprudencia y la doctrina internacional aplicable. El derecho a ser oído se impone sobre cualquier ideario, porque no cabe un ideario contrario a la Constitución, que impida ejercer los derechos fundamentales reconocidos por la Carta Magna.

Además de los principios específicos, que amplían expresamente la participación educativa, existen otros principios jurídicos específicos (también constitucionalizados) que son aplicables, de forma singular, al ejercicio de la participación estudiantil,

influyendo así en una posible segunda ampliación del contenido esencial del derecho. Estos son, por ejemplo, los principios participativos del artículo 48 CE⁴³⁰.

c.4.3. El papel de los poderes públicos en la garantía del contenido esencial del derecho a la participación estudiantil

El contenido esencial de la participación estudiantil plasmado en la Constitución está configurado, por lo antedicho, mediante una combinación de libertades de autonomía y de derechos de prestación⁴³¹. De un lado, la realización del derecho de participación estudiantil necesita que los poderes públicos y otros particulares no intervengan contra ciertas libertades de los estudiantes (para asociarse, reunirse, expresarse, elegir representantes, etc.). De otro lado, este derecho requiere que los poderes públicos sí

⁴³⁰ Ya se ha demostrado que la mayor parte del estudiantado es además parte de la ciudadanía joven, por lo que las previsiones para este colectivo también son aplicables al ámbito de la participación estudiantil, como regla general, y aunque sea este precepto un principio rector en sí mismo. El artículo 48 CE impone el principio de participación libre (aparte de reiterar la eficacia ya contenida en el artículo 27.5 CE). La ausencia de libertad en la participación no se puede deducir para el resto de colectivos (no jóvenes) por la especial mención del artículo 48 CE, ya que el artículo 1.1 CE impone la libertad como valor superior de todo el ordenamiento. Una mención a la libertad en este supuesto concreto de participación juvenil no es otra cosa que una advertencia frente a un riesgo mayor de querer alterar, manipular, coartar, coaccionar, condicionar o subvertir, de forma más o menos explícita, la libertad volitiva de los sujetos jóvenes, especialmente de aquellos que aún están construyendo su propia identidad. Lo que la Constitución exige a la participación estudiantil ejercida por jóvenes, por tanto, es una especial cuota de libertad. Esta libertad cualificada se proyecta en el ámbito educativo produciendo las siguientes consecuencias sobre el contenido esencial: a partir de que un estudiante sea considerado joven, adquiere la potestad de expresar su opinión y voluntad con respecto al sistema educativo (programación general o vida en el centro) sin que sea preguntado por ello. La libertad supone, en este sentido, una ampliación de la capacidad de iniciativa sin perder los derechos exigidos por el principio de eficacia. De lo contrario, si solo pudieran expresarse a partir de las consultas iniciadas por otros sujetos, se estaría limitando su capacidad de expresión sobre otras materias no consultadas. La participación libre trasciende por tanto el sentido de autonomía en la formación de un criterio sin injerencias, alcanzando las propias condiciones de la participación estudiantil ejercida por jóvenes: libertad de iniciativa, libertad para establecer las prioridades sobre las que incidir, y libertad para autoorganizarse en el proceso participativo (elegir representantes y removerlos, por ejemplo). El principio de libertad actúa así, en el ámbito educativo, como contrapeso a otras libertades de terceros en el mismo ámbito, por ejemplo, frente a la libertad de cátedra. Esta idea se ve reforzada por la jurisprudencia constitucional aludida, que impone la máxima neutralidad ideológica posible que sea compatible con el artículo 27.2 CE en la educación reglada, especialmente en los centros públicos. En todo caso, sobre los principios de participación libre y de participación eficaz volveré con más detalle, como es natural, al abordar el significado y alcance del artículo 48 CE, más adelante.

⁴³¹ En particular, Carmona Cuenca (2008: 1103-1118) abordó la naturaleza iusfundamental de los derechos sociales de prestación.

intervengan de forma activa instituyendo órganos y procedimientos de participación adecuados para el fin constitucional.

Asistimos, por lo tanto, no solo a la configuración de un derecho civil y político (como suelen ser calificados los derechos de participación, desde la perspectiva clásica del Estado liberal). Ni mucho menos se supone que la dimensión prestacional se pueda dar por cumplida mediante el ejercicio de un previo derecho general de acceso al sistema educativo, tradicionalmente categorizado entre los denominados “derechos económicos, sociales y culturales”⁴³². Es decir, no basta permitir la matrícula para cumplir la prestación.

En suma, los poderes públicos están llamados a poner a disposición de los sujetos titulares (en lo que interesa a este estudio, principalmente los estudiantes) ciertas medidas que permitan hacer realidad su derecho participativo en el contexto particular del sistema educativo. Esto se desprende de la lógica del artículo 27.5 CE, que señala que “los poderes públicos garantizan” la educación mediante una planificación que necesita la “participación efectiva”. Tal precepto basta por sí mismo para aclarar que los poderes públicos tienen un deber de iniciativa en materia de participación estudiantil, y no de mera recepción o reacción. Pero, además, esta “proactividad” pública se impone constitucionalmente en todas las esferas participativas (también a la propia del sistema educativo reglado) por el artículo 9.2 CE, señalando que “corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Lo que es aplicable a los poderes públicos para toda la ciudadanía en todas las dimensiones de la participación, también tiene que serlo para los poderes con atribuciones sobre el sistema educativo, con respecto a los estudiantes, sometidos a especial sujeción.

⁴³² Fernández-Miranda Campoamor y Sánchez Navarro (*op. cit.*, pp. 168 y ss.) califican el derecho general a la educación como un “ejemplo excepcional” de equiparación de derechos sociales, económicos y culturales (propios del Estado social) a las “libertades de autonomía” (propias del Estado liberal). Pero recordemos que estos mismos autores discrepan con Embid Irujo (*op. cit.*) respecto a la categorización del derecho de participación educativa como parte consustancial del derecho general a la educación. Siendo, para estos autores, derechos distintos (el de participación no existiría como derecho fundamental de no estar explícitamente recogido por los apartados 5 y 7 del art. 27 CE), son derechos dependientes: no cabe participación estudiantil sin el ejercicio previo del derecho a la educación, a través del acceso al sistema educativo reglado en unas enseñanzas específicas.

De entre las distintas expresiones específicas del derecho de participación educativa, la estudiantil es la que requiere una intervención positiva de los poderes públicos de forma más evidente. Ya se advertía en el análisis de la dimensión subjetiva del derecho, y ahora se refuerza la idea desde el estudio de su contenido esencial, porque el estudiante está en el sistema educativo precisamente para adquirir las competencias que le capaciten para su pleno desarrollo como ciudadano (art. 27.2 CE). En cualquier caso, nadie puede obviar que la participación educativa en general, y la estudiantil en particular, requieren la existencia de mecanismos accesibles de participación (multinivel) que, previsiblemente, serán contenidos en leyes de desarrollo del artículo 27 CE. Por tanto, si el legislador no configura dichos procedimientos o tales órganos de forma que sean accesibles a la participación estudiantil, estará dificultando de forma extraordinaria el ejercicio del derecho fundamental, pero nunca eliminando el derecho por su omisión.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional⁴³³, lo que la Constitución no impone a los poderes públicos son garantías institucionales o procedimentales específicas para la realización de este derecho fundamental: no existe un contenido esencial del derecho que permita exigir una específica participación orgánica o procedimental, en ninguna de las dimensiones y enfoques de la participación estudiantil multinivel. La participación mediante concretas fórmulas orgánicas y/o procedimentales se convierte en derecho subjetivo solo por el específico desarrollo legislativo del derecho. Sin embargo, el Tribunal Constitucional sí ha advertido, en la misma Sentencia ya aludida, que la participación educativa está constitucionalmente protegida tanto en su ejercicio orgánico, a través de representantes (elegidos o no de entre asociaciones que sean portadoras de intereses colectivos) en órganos consultivos o decisorios, o bien de manera directa, ejerciendo la participación individual a través de los medios habituales

⁴³³ En particular, la STC 5/1981, de 13 de febrero (F.J. 9º) aclara que la neutralidad ideológica de los centros públicos es la “única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias”, incluyendo en ellas obviamente a los titulares directos de un derecho de participación educativa como son los propios alumnos. Por tanto, los centros públicos deben respetar y favorecer la participación estudiantil, sin permitir ningún tipo de adoctrinamiento ideológico. Esta interdicción de injerencias se vislumbra también en la libertad proclamada por el artículo 48 CE, y en la protección “moral” de la juventud y la infancia, por ejemplo, contra la libertad de cátedra, ex artículo 20.4 CE. Pero no obliga a ningún tipo concreto de participación orgánica o procedimental, ni mediante esta Sentencia ni en ninguna otra sobre esta cuestión.

de relación con la comunidad educativa: es contenido esencial del derecho que este pueda ser ejercido sin la obligación de formar parte de asociaciones o instituciones representativas. En consecuencia, ni en los órganos de participación ni en los procesos participativos se puede exigir la pertenencia a asociaciones privadas.

c.4.4. Las principales deficiencias del desarrollo orgánico que dificultan la realización del contenido esencial del derecho a la participación estudiantil

En los párrafos precedentes ha sido inevitable aludir de forma recurrente a la legislación orgánica vigente en materia del derecho a la educación, por ser las normas de desarrollo del artículo 27 CE aquellas que contienen indicios complementarios sobre el contenido esencial de la participación estudiantil. A las apreciaciones extraídas por el sentido del texto constitucional, por la jurisprudencia constitucional y por la interacción con otros principios jurídicos aplicables desde la propia Carta Magna, solo cabe añadir tres claves importantes, deducidas a la luz de la legislación orgánica de desarrollo.

En primer lugar, en el ordenamiento educativo regulado por ley orgánica se ha incorporado con fuerza un criterio propio de matización al ejercicio del derecho de participación que está ausente fuera del sistema educativo: el curso de escolarización determina presunciones de capacidad ajenas a la edad y a otras evidencias de capacidad natural empleadas en otros ámbitos del ordenamiento. Este criterio es de muy dudosa racionalidad, porque no tiene en consideración la capacitación en competencias cívicas y sociales, sino otra multitud de materias ajenas por completo a la formación de un criterio participativo⁴³⁴. En cualquier caso, no cabe duda de que ejerce una interferencia real en la capacidad de participación de los estudiantes, por

⁴³⁴ Cabe preguntarse por qué el legislador orgánico ha determinado que la superación de un curso que depende del aprendizaje de conocimientos en áreas de matemáticas, idiomas, ciencias naturales, etc. es influyente para el ejercicio de derechos participativos, más incluso que la edad o cualquier otro elemento comúnmente utilizado y con mayor aceptación, a pesar también de su debilidad como únicas herramientas para determinar la capacidad real. El criterio del curso académico para ejercer derechos de participación facilitará, quizá, la ordenación de la vida del centro en beneficio de quienes tengan que favorecer la participación estudiantil, pero no deja de ser una clara imposición de criterios con un claro sesgo de correspondencia, o error fundamental de atribución.

ejemplo vetando el derecho a voto sobre ciertos temas (como la elección del director) en todos los consejos escolares de centro.

En segundo lugar, la legislación orgánica sobre participación estudiantil ha quedado limitada a fórmulas retóricas abstractas, que no niegan en apariencia el contenido esencial constitucional, pero que carecen en realidad de concreción suficiente para garantizar, en prácticamente ningún supuesto, una verdadera participación eficaz⁴³⁵.

En tercer lugar, el desarrollo legislativo apenas se ha limitado a articular fórmulas de participación orgánica consultiva, prescindiendo de cualquier ordenación de procedimientos participativos al margen de tales órganos de consulta, sin capacidad de decisión real. Es cierto que se han reconocido otras potestades participativas no orgánicas, como el derecho de asociación y reunión entre estudiantes y en el espacio educativo, pero se han previsto muy pocas disposiciones que favorezcan la incidencia de estas fórmulas en los procesos participativos (con excepción, si cabe, de la composición mediante asociaciones representativas del sector de estudiantes en el Consejo Escolar del Estado), a diferencia de las previsiones sí recogidas por las mismas leyes orgánicas en materia de participación educativa de padres y profesores.

En conclusión, y por la argumentación realizada, podemos confirmar la hipótesis formulada al inicio del análisis de este contenido esencial, y es que se compone de dos niveles mínimos de potestades específicas, directamente exigibles incluso sin desarrollo legislativo. Pese a ello, se han podido apreciar ya algunas de las profundas incoherencias entre el mandato constitucional y el desarrollo normativo, que habrá que afrontar con más detenimiento *ad infra* en el análisis de la legislación vigente sobre este derecho de participación singular.

⁴³⁵ Existe una desproporción entre las expresiones literales empleadas en la Constitución (“participación eficaz”, “intervención en el control y gestión”) y las adoptadas por el legislador orgánico, mucho menos ambiciosas en relación a los estudiantes (“participación responsable”, “participar en la vida del centro”, etc.). Prueba de ello es, por ejemplo, que hasta el incumplimiento sobre las reglas de participación contenidas en las propias leyes orgánicas supone solo un incumplimiento leve del concierto que puedan tener los centros privados con la Administración –art. 62.1.b) de la LOE–. La participación educativa tiene rango constitucional de derecho fundamental, pero parece irrelevante en su plasmación legal.

d. La participación estudiantil en el marco de la autonomía universitaria prevista por la Constitución

La autonomía universitaria es un concepto constitucional que el artículo 27.10 CE recoge, en realidad, de manera sucinta. Quizá, una de las construcciones doctrinales más precisas sobre el concepto de autonomía universitaria es la realizada por Leguina Villa (1991: 1199 y ss.). Es cierto que no se trata de una noción jurídica pacífica, en absoluto, como demuestra la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987, de 27 de febrero.⁴³⁶ Leguina Villa consideró (p. 1200) acertada la decisión de la mayoría de la Sala de aquella Sentencia, afirmando la naturaleza de derecho fundamental sobre la autonomía universitaria. Advertía el autor que, si es difícil manejarla como tal, no es por debilidad de la autonomía universitaria, sino porque habrá que revisar la idea sobre la propia categoría de derechos fundamentales. Para tal afirmación, el Tribunal Constitucional y Leguina Villa acuden a razones de tipo contextual (por el Título de la Constitución en el que se inserta la referencia del art. 27.10), gramatical (al emplear los términos “se reconoce”), histórico (atendiendo al *iter legis* del precepto en Cortes) y teleológico (es derecho fundamental porque sirve para preservar la libertad académica). Señala este autor, también, que tal naturaleza iusfundamental no es incompatible con la cualidad, además, de “garantía institucional”.

Para el objeto de este estudio, es importante desentrañar si esta interpretación afecta (y, en su caso, cómo lo hace) al derecho fundamental de participación estudiantil. A nadie le pasará desapercibido que la participación universitaria reviste peculiaridades que la diferencian de manera significativa del resto de la participación educativa. Y esto es así, precisamente, por la singularidad de la autonomía universitaria, derecho del que no goza la comunidad educativa en ningún otro nivel de las enseñanzas regladas por los poderes públicos. O, al menos, no con semejante grado.

El Tribunal Constitucional señaló que el contenido esencial de la autonomía universitaria “coincide virtualmente” con el elenco de potestades que prevé el artículo

⁴³⁶ En ella mantuvieron posturas divergentes magistrados de la talla de Tomás y Valiente (con la mayoría) frente a Rubio Llorente o Díez Picazo (ambos mediante sus respectivos votos particulares).

3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria⁴³⁷. En la actualidad, esta alusión debe entenderse referida al artículo 2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, intitulado precisamente “Autonomía universitaria”. Resulta llamativo que en tales preceptos no se haya incluido en ningún momento una referencia explícita a la organización democrática interna, como contenido esencial de la autonomía universitaria. No puede atribuirse a un descuido, ya que sí se recoge en preceptos bien cercanos a los que definirían el contenido esencial. Sin embargo, el artículo 2.3 de la LOU hace explícito que la autonomía universitaria se fundamenta en el principio de libertad académica, y esta “se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio”.

La libertad de estudio es la que puede justificar, de forma implícita, una participación estudiantil cualificada en este ámbito de educación superior, cuyo contenido esencial debe verse ampliado en la esfera universitaria en comparación con los demás niveles educativos. Para disipar dudas al respecto, Leguina Villa (*op. cit.*) advertía que un límite de la autonomía universitaria es, precisamente, la cualidad de servicio público que reviste la educación superior (incluso si es impartida en centros privados). Por esta cualidad, se puede afirmar que la autoorganización de un servicio público no puede quedar al margen del principio democrático del artículo 1.1 CE. Así que la autonomía universitaria tiene que respetar, en cualquier caso, la democracia en su configuración institucional, aunque no aparezca como contenido esencial reconocido por la legislación orgánica.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha tenido la oportunidad de pronunciarse de forma específica sobre la naturaleza iusfundamental de la participación estudiantil en ninguno de los niveles de enseñanza. Por su parte, el Gobierno ha regulado la participación del alumnado universitario mediante una norma de rango reglamentario, aprobada por el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario⁴³⁸. Desde luego no ha acudido a hacerlo

⁴³⁷ Cfr. la ya aludida STC 26/1987, de 27 de febrero, y también, un poco posterior, la STC 55/1989, de 23 de febrero, entre otras.

⁴³⁸ Nótese que las propias organizaciones estudiantiles, posiblemente sin conciencia de que la participación estudiantil es derecho fundamental, se encuentran desde finales de la década de

mediante legislación orgánica, como sería deseable para el desarrollo de un pretendido derecho fundamental, y no lo hace porque, con toda claridad, los poderes públicos no reconocen la naturaleza iusfundamental de la participación estudiantil, ni universitaria ni de otros niveles o ámbitos de la enseñanza reglada⁴³⁹.

Otra nota peculiar (aunque en este caso sería extrapolable a los estudiantes de ciclos superiores de formación profesional) es que, dada la mayoría de edad predominante del estudiantado universitario se deriva que no cabe ninguna presunción de inmadurez o incapacidad de obrar parcial por razón de su edad. Por tanto, cualquier variación en su capacidad de incidencia en el control y gestión de las instituciones universitarias, con respecto al resto de la comunidad universitaria, debe justificarse necesariamente en otras razones distintas de la edad y de la madurez.

A pesar de todo lo apuntado, no existe ninguna referencia constitucional que permita sostener que la participación estudiantil no es un derecho fundamental en el ámbito universitario siéndolo en las demás enseñanzas homologadas por los poderes públicos. Podría pretenderse que la autonomía universitaria sea tal que pueda limitar el derecho a la participación estudiantil, pero solo podría hacerlo en aquello que fuera adecuado, necesario y proporcionado. En ningún caso parece que uno de estos derechos deba anular el ejercicio completo del otro. De hecho, de lo que se trata con la autonomía universitaria es de hacer que prevalezca una libertad atribuida a toda la comunidad universitaria para protegerla, como conjunto institucional, de las injerencias externas. Como de ella forman parte indiscutible los estudiantes, la autonomía universitaria tampoco puede ser esgrimida contra parte de la propia comunidad para anular ni reducir su capacidad de incidencia. No se puede apreciar ninguna justificación racional para su exclusión participativa, sino todo lo contrario: la autonomía universitaria es la verdadera cuna de la participación estudiantil, pero además la autonomía institucional de la Universidad es una razón para reforzar la libertad y la eficacia de la participación

2000 negociando con los sucesivos Gobiernos de España un Estatuto del Estudiante no universitario, a imagen y semejanza del Real Decreto 1791/2010.

⁴³⁹ Otra prueba de ello es que la regulación contenida en este Real Decreto pretende ser de aplicación, sin excepciones, tanto en las universidades públicas como en las privadas sin la menor financiación pública, lo que supone una clara desconexión con el artículo 27.7 CE.

de los usuarios del servicio público con respecto a la producida en las anteriores etapas del sistema educativo.

Por todo lo indicado, se puede deducir que la autonomía universitaria no debe perjudicar, en absoluto, el contenido esencial descrito *ad supra* para la participación estudiantil. Ello no impide que existan condicionantes diferenciadores, al referirnos a la educación universitaria en comparación con las demás enseñanzas regladas. Por un lado, la sujeción especial de los estudiantes universitarios es distinta a la del resto de estudiantes del sistema educativo⁴⁴⁰. Por otro lado, la intervención parental para perfeccionar la capacidad de obrar al ejercer la participación estudiantil no tiene cabida, ni siquiera para aquel pequeño grupo de estudiantes universitarios que cada año inicia sus estudios siendo menores de edad⁴⁴¹. Esto último quizá es fruto de una presunción de capacidad plena anticipada (a los efectos estrictamente del espacio educativo) para quienes acceden a este nivel de estudios. Operaría en la línea de las limitaciones que anteriormente advertíamos que se producen en la educación secundaria pero en sentido inverso, es decir, ampliando la capacidad en vez de restringiéndola por razón del nivel de estudios⁴⁴².

E. Los efectos sobre la participación juvenil de la ordenación constitucional de la mayoría de edad y de las relaciones filiales

Para concluir el análisis de la “Constitución juvenil” dispersa es conveniente atender al significado y alcance de dos preceptos particularmente importantes para la juventud

⁴⁴⁰ La Administración que ejerce la sujeción especial ya no es la propia del resto de enseñanzas no universitarias, sino la propia Universidad y sus órganos de gobierno: la sujeción se desplaza de una Administración educativa insertada en las administraciones territoriales, hacia una autoridad académica específica, con el máximo grado de independencia funcional, que es la universitaria.

⁴⁴¹ Así sucede para todos los estudiantes que no hayan repetido curso durante la escolarización primaria y secundaria, y que cumplan años durante los últimos meses de cada año natural: septiembre, octubre, noviembre y diciembre.

⁴⁴² No puede pasar desapercibida la incoherencia y desproporción que esta presunción genera en comparación con los mismos sujetos, de la misma edad y posiblemente similar capacidad natural que, en vez de cursar estudios universitarios, cursen estudios de Formación Profesional Superior, enseñanzas artísticas de ciclo superior, etc. Incluso cuando estos últimos son mayores de edad, pero comparten órganos de representación con los padres, madres o tutores de sus colegas menores de edad.

en España, extrayendo de ellos algunas notas aplicables a la participación juvenil. Se trata, por un lado, del artículo 12 CE, que regula la mayoría de edad general de los españoles, y por otro lado, del artículo 39 CE, en sus apartados 2 y 3, por su dimensión de protección de las relaciones de los sujetos por su relación de filiación.

a. La mayoría de edad general como presunción de la plena capacidad de obrar

El artículo 12 CE dice que “(L)os españoles son mayores de edad a los dieciocho años”. A pesar de su parquedad, este precepto es el resultado de un intenso debate parlamentario, que reflejó con bastante claridad dos posturas diferenciadas (favorables o contrarias a una mayoría de edad general, es decir, una frontera etaria de presunción de la capacidad general, tanto civil como política)⁴⁴³. En realidad, el asunto entronca con debates históricos previos, que se han expuesto páginas atrás. Ya constatamos que no es original, precisamente, el establecimiento de una mayoría de edad en una Constitución española. Sí lo es, no obstante, que se establezca una mayoría de edad general⁴⁴⁴.

⁴⁴³ La principal oposición al precepto la ejercieron, en un primer momento, Alianza Popular y Unión de Centro Democrático, aunque esta última fuerza política cambió su postura al final del debate constituyente, sumándose a las tesis de los grupos comunista, socialista y el denominado de Minoría Catalana, entre otras fuerzas políticas. De hecho, el Gobierno preconstitucional presidido por Adolfo Suárez adoptó, como ya se ha señalado, dos Reales Decretos-Leyes (el 33/1978, de 16 de noviembre; y el 38/1978, de 5 de diciembre) para permitir precisamente que los ciudadanos a partir de dieciocho años pudieran votar en el referéndum constitucional. El Código civil no fue modificado de manera expresa para adaptarlo al texto de la Carta Magna hasta la entrada en vigor de la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio. Pero el verdadero conflicto del precepto no lo entrañaba su valor sobre las normas electorales, una expectativa en la que parecían coincidir todos los grupos políticos representados en la Ponencia Constitucional (así se puede desprender no solo de las ya conocidas citas públicas recogidas por la prensa, sino también por las notas manuscritas de Solé Tura de las reuniones de tal Ponencia, y en particular las del día 27 de septiembre de 1977). El conflicto residía, en realidad, en determinar si la mayoría de edad debía constitucionalizarse con carácter general (como finalmente se recogió) o solo con efectos electorales o políticos (pretensión de Alianza Popular y de parte de la UCD). Fruto de estos debates se encontrará referencia a la mayoría de edad en el primigenio artículo sobre participación política (hoy art. 23.1 CE), elemento que como veremos más adelante fue eliminado en el texto aprobado finalmente por las Cortes, aprobándose el texto definitivo del art. 12 CE con 309 votos a favor y una sola abstención (cfr. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados del día 6 de julio de 1978, núm. 105).

⁴⁴⁴ Las regulaciones frecuentes han incidido en delimitar las edades de capacidad para el ejercicio de sufragios pasivos o activos, y especialmente los primeros, orientados a magistraturas específicas

El artículo 12 CE fue considerado, en cualquier caso, un éxito del constituyente por quienes querían favorecer una anticipación de la mayoría de edad (recordemos que estaba fijada, al inicio de la Transición, en los veintiún años)⁴⁴⁵. El principal objetivo de su inclusión tenía un componente más político que jurídico-técnico: pretendía dar satisfacción (así lo señalaron la mayoría de parlamentarios en Cortes que abordaron el tema) a una aspiración generacional ampliamente asumida en la sociedad de 1978. En segundo lugar, también con carácter estratégico-político, se pretendía que la reducción de la edad de voto implicara emocionalmente a una generación más amplia de jóvenes en el respaldo al texto constitucional. En tercer lugar, en aras ya sí de la seguridad jurídica, la positivación que contiene el artículo 12 CE supone el cierre de una brecha que estuvo a punto de volverse a producir entre edad política y edad civil (no habría sido la primera vez en nuestra historia constitucional, ni mucho menos, como ya he señalado). En cuarto y último lugar, con la inclusión de esta regulación en la Carta Magna parece haberse querido impedir una eventual regresión posterior que invalidara la “euforia juvenil” de la Transición.

Los objetivos señalados no se han conseguido de forma plena en todos los casos, ya que, por ejemplo, las excepciones sobre la mayoría de edad general son racionalmente inevitables en multitud de ámbitos específicos, regulados por normas post-constitucionales, aunque parezcan contradecir la posición tajante del artículo 12 CE. Al mismo tiempo, el artículo 12 CE ha producido también otros resultados no siempre previstos por el constituyente. Entre las consecuencias reales que el artículo 12 CE ha tenido sobre la participación juvenil en nuestro país cabe destacar cinco principales, que desarrollo a continuación⁴⁴⁶.

de cada etapa histórica. Desde el punto de vista doctrinal del actual precepto, conviene tener en consideración las contribuciones recientes de Amores Conradi (2018).

⁴⁴⁵ En cualquier caso, hubo también algunos intentos de flexibilizar el precepto, como la Enmienda núm. 243, durante la tramitación del texto constitucional en el Senado, firmada por D. Mateo Antonio García Mateo (Grupo Progresistas y Socialistas Independientes). Con su enmienda pretendía conservar posibles regímenes como “la Compilación de Derecho Civil” de Aragón, que anticipaban una “mayoría de edad plena o semiplena”, por ejemplo entre quienes contrajeran matrimonio antes de los dieciocho años, y de esta manera “lograr una fórmula elástica” que “facilitaría el camino por si un día se quiere adelantar del todo o en parte la mayoría de edad”. Fue rechazada por la mayoría parlamentaria.

⁴⁴⁶ Antes de ello, no obstante, conviene advertir del límite de estas consecuencias, algunas de ellas tal vez negativas, pero que, en cualquier caso, podrían ser soslayadas, en su mayor parte, sin

La primera consecuencia es, sin duda, el refuerzo de la seguridad jurídica, al establecer una presunción general de madurez a partir de los dieciocho años, que solo puede ser cuestionada por causas debidamente justificadas⁴⁴⁷. El constituyente optó por una posición, razonable en 1978, de favorecer la presunción de capacidad (*iuris tantum*) a partir de una edad, frente a alternativas de presunción sin referencia a un límite inferior de edad⁴⁴⁸. Ello ha favorecido, en particular, el rechazo de los legisladores orgánicos a incorporar rangos de edad agravada para el acceso a ciertas magistraturas del Estado (a diferencia de lo que sucede, con notable frecuencia, en el entorno comparado).

La segunda consecuencia, no prevista ni deseada por el constituyente, ha sido que la seguridad jurídica proyectada hacia la mayoría de edad no ha resultado tal para la minoría de edad. Esto supone, en suma, que la fijación de una mayoría de edad

acudir a la reforma constitucional. Al margen de los efectos actuales de este artículo sobre la participación juvenil, pretendidos o no, las nuevas evidencias empíricas sobre la capacidad natural de los (hoy por hoy) menores de edad, abren paso a nuevas hipótesis para determinar la capacidad de participación política. En definitiva, la evolución del conocimiento científico sobre la psicología evolutiva y los nuevos medios técnicos no hacen impensable que, en un futuro, puedan formularse mecanismos jurídicos más personalizados y racionales de reconocimiento de la capacidad natural por evidencias empíricas individualizadas, frente a la presunción general por razón de la edad, o al menos como correctivo de la actual presunción de inmadurez *iuris et de iure*. Resulta que aquello que en 1978 favorecía la seguridad jurídica (y sin duda la ha reforzado en todo el período constitucional) está siendo hoy un mecanismo cada vez más cuestionado.

⁴⁴⁷ Conviene subrayar que la justificación para excepcionar la presunción ni siquiera cabe ejercerla de forma discrecional al Poder Ejecutivo, sino que queda en manos del Legislativo (que así lo ha hecho, por ejemplo, al establecer una edad cualificada superior para ejercer como adoptantes en el art. 175.1 del Código civil) o el Judicial (a quien se le atribuye la responsabilidad de decidir sobre la incapacitación total o parcial de cada ciudadano mayor de edad individualmente cuestionado en su capacidad natural de gobernarse a sí mismo). Si estos ejemplos ilustran las limitaciones de la capacidad de obrar entre mayores de edad a los efectos, habitualmente, del derecho privado español, los ejemplos más frecuentes de limitaciones en el derecho público que van más allá de la mayoría de edad general se pueden encontrar con más facilidad en nuestro entorno comparado: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, etc., establecen restricciones de edad de algún tipo al sufragio pasivo más allá de la mayoría de edad general y de la edad voto común. Es posible que el sentido del debate constituyente formulado en torno al art. 12 CE haya contribuido a generar en España una regulación electoral que no impone edades superiores para el ejercicio del sufragio pasivo en ninguna de las magistraturas electivas del Estado, ni en ninguno de los niveles territoriales.

⁴⁴⁸ La alternativa (una capacidad plena adquirida por razón distinta de la edad, por ejemplo, en un procedimiento individual de valoración judicial, como se realiza para la incapacitación total o parcial; o mediante la constatación individual de actos jurídicos o circunstancias de hecho, como en el pasado servían la emancipación residencial efectiva o la acreditación de patrimonios mínimos), ha sido desechada en el ordenamiento jurídico desde tiempos remotos precisamente por provocar una considerable incertidumbre.

general ha favorecido una presunción injusta de incapacidad plena hacia los menores de dieciocho años.

Muchos autores han entendido que, *sensu contrario* y gracias a la contundencia constitucional, la menor edad se caracterizaría por una falta absoluta de capacidad de obrar, salvo previsión justificada que excepcionara de forma explícita la incapacidad. Semejante interpretación no se corresponde con el ordenamiento contemporáneo, ni parece que fuera lo que pretendía el constituyente⁴⁴⁹. Por lo tanto, existen capacidades jurídicas previas a la mayoría de edad general, extensivas a toda la población a partir de una edad distinta e inferior a los dieciocho años, y plenamente coherentes con el precepto aludido⁴⁵⁰.

La tercera consecuencia de la configuración constitucional de la mayoría de edad general es que, en contra de la intuición de algunos operadores jurídicos, la Constitución de 1978 no impone una mayoría de edad única. De lo contrario, sería constitucionalmente cuestionable cualquier previsión legal que habilitara una equiparación de la capacidad de los adultos a una edad más temprana que la señalada por el artículo 12 CE. Los poderes constituidos pueden determinar otras fronteras etarias para el establecimiento de capacidades de toda índole. Esto puede desplegarse, en especial, en la dimensión participativa (social, política, etc.) sin tener que operar una reforma constitucional. En el estricto ámbito electoral, por ejemplo, la mayoría de edad para cada derecho de sufragio puede establecerse en la legislación orgánica correspondiente.

Como cuarta consecuencia digna de mención, del texto constitucional se desprende que los derechos de participación ciudadana y política, en su sentido más amplio, pueden ser ejercidos de formas distintas por razón de la edad, y sobre todo a edades

⁴⁴⁹ La confirmación de que tal exégesis limitadora de la capacidad de los menores no es correcta la ofrece una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El Alto Tribunal ha señalado que la capacidad de ejercer y disfrutar derechos se modula conforme a la madurez individual de los menores, y ocasionalmente conforme a los estadios legales que gradúan la capacidad de obrar (*vid.*, por todas, la STC 141/2000, de 29 de mayo).

⁴⁵⁰ Entre ellas, destacan capacidades de obrar atribuidas a cualquier sujeto no singularmente incapacitado antes de los dieciocho años, y algunas de ellas son, en particular, capacidades de ejercer por sí mismos ciertas potestades de los derechos de participación como el de reunión, asociación, expresión o petición, y una importantísima facultad de relación directa con los poderes públicos (sin intervención que perfeccione su capacidad).

distintas de la mayoría de edad general. Esto supone, en definitiva, que el constituyente desvinculó de forma intencionada el ejercicio de los derechos políticos estrictos de la mayoría de edad general. En consecuencia, la Constitución no impone que la capacidad para ejercer todos los derechos políticos se adquiriera solo al cumplir la mayoría de edad constitucional.

Es evidente que el artículo 12 CE pretendía afectar de forma directa a la edad política general (fijándola inferior a la preconstitucional), como se deduce del tenor de los debates parlamentarios ya aludidos. Sin embargo, otro aspecto del *iter legis* del precepto demuestra que se quiso, deliberadamente, no atar esa edad a la participación política del artículo 23.1 CE (cuyo contenido analizaré con detalle más adelante), ya que en un principio era este precepto el que recogía la mayoría de edad constitucional, y aun en un segundo momento de la tramitación parlamentaria se aludió a que serían “los ciudadanos mayores de edad” los que tuvieran los derechos políticos fundamentales. Finalmente, se optó eliminar tal referencia para no sujetar su ejercicio a una edad concreta, y nada impide que tales derechos puedan ser, en todo o en parte, ejercidos con anterioridad a la mayoría de edad general⁴⁵¹.

Finalmente, y como quinta consecuencia, el constituyente español optó por incluir en nuestra Carta Magna un mecanismo que hiciera converger la protección a la infancia con la mayoría de edad general. La redacción del precepto tampoco supone, en ningún caso, una pérdida automática del nivel de protección que corresponde a un ciudadano mayor de dieciocho años, tanto por sus relaciones filiales (art. 39 CE) como por los deberes de respeto a la infancia y a la juventud desde toda la sociedad (art. 20.4 CE). Así, nuestro ordenamiento equipara los conceptos jurídicos de “niño” y “menor”. Es cierto que, por ello, se ha intensificado la protección hasta esta edad, pero no

⁴⁵¹ De hecho, debemos tener en cuenta que la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes vincula a España en el reconocimiento del derecho a la participación política a partir de los quince años (arts. 1 y 21.1), por lo que cabría esperar alguna capacidad de autoejercicio de derechos estrictamente políticos. Esto no supone, necesariamente, la concesión a tal edad de todos los derechos de sufragio, ni de participación política directa, pero sí conecta, por el propio sentido de las palabras, con la participación política del art. 23.1 CE. Nadie parece haber planteado, en ningún caso, que este texto internacional ratificado por España colisione con la Carta Magna, ni siquiera con el actual régimen electoral general, de lo que no puede sino deducirse que existe alguna posible participación política (en sentido estricto) desde los quince años que es compatible con la mayoría de edad general a los dieciocho y con el vigente desarrollo legal sobre el sistema electoral.

desaparece al sobrepasarla. La forma de salvaguardar la protección a la infancia parece diseñada, además, de forma que no pueda servir de coartada para perjudicar ni la titularidad ni el ejercicio de sus derechos, como queda patente en el artículo 39.4 CE. Esto nos remite de forma inevitable al régimen constitucional de la filiación.

b. El régimen constitucional de la filiación y sus consecuencias para la participación juvenil

Aunque, *a priori*, el régimen jurídico de la filiación nos evoque nociones propias del derecho civil, alejadas (en apariencia) de las potestades participativas del ciudadano, en realidad, tanto la regulación de esta materia en la Carta Magna (vía art. 39 CE) como sus normas de desarrollo, ofrecen cláusulas útiles para una comprensión integral de la participación juvenil en el ordenamiento español.

El artículo 39 CE es el precepto que recoge el núcleo del régimen constitucional de la filiación y la protección de la familia. En particular, existen dos elementos de este precepto (sus apartados 3 y 4) que ayudan a entender mejor la constitucionalización de la protección y promoción de la juventud. El apartado 3 del artículo 39 CE aporta dos enfoques relevantes, y el siguiente apartado los ratifica.

En primer término, el artículo 39.3 CE recoge la obligación que tienen los padres de “prestar asistencia de todo orden” a sus hijos, con independencia del estado civil de sus progenitores, “durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda”. Supone un complemento valioso al artículo 27 CE y a los derechos de los padres en él recogido, puesto que recuerda que los derechos de los padres respecto de sus hijos son resultado de las obligaciones que tienen hacia ellos.

En segundo término, el mismo apartado destaca por su advertencia de que la mayoría de edad no elimina *per se* las obligaciones paterno-filiales. Existe una relación jurídica de obligaciones “de todo orden” que continúan y se proyectan más allá de la plena capacidad de obrar de los hijos. Si esto es así desde los progenitores, los apartados 1 y 2 de este mismo artículo 39 CE obligan a vincular también a los poderes públicos (que

“aseguran”, por un lado, “la protección social, económica y jurídica de la familia”, en sentido amplio según el primero de los apartados, y en particular “la protección integral de los hijos”, según el segundo apartado). De lo anterior se extrae que los poderes públicos no juegan un papel meramente subsidiario en la protección de los hijos según la Carta Magna, sino concurrente y complementario al de sus padres: el Estado no protege “en ausencia de”, sino “junto a”.

Si cupiera alguna duda sobre la interpretación expuesta, debe desvanecerse al atender al apartado 4 de este mismo artículo: los “niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velen por sus derechos”, y los principales sujetos obligados por dichos tratados no son otros sino los Estados parte de los mismos.

Por tanto, y a modo de síntesis, del artículo 39 CE se desprenden tres consecuencias útiles para la configuración constitucional de la participación juvenil.

En primer lugar, durante la infancia existen normas supralegales (los tratados internacionales) que desarrollan y complementan a la Constitución, por expreso mandato constitucional. Entre ellas existen diversas alusiones a la participación, aplicables a todo el ordenamiento español, como ya hemos apuntado. Por tanto, la Carta Magna no deja solo en manos del legislador orgánico u ordinario el reconocimiento de una capacidad participativa parcial o total a los menores de edad. Establece que la voluntad concurrente con otros Estados puede obligar, vía tratados internacionales, a reconocer en España derechos y potestades de “autoejercicio” de tipo participativo, como de hecho sucede⁴⁵². Es un tema tan sensible que el constituyente parece haber querido vincular a los poderes públicos españoles con la fuerza de los compromisos ante otros Estados, y potencialmente sometiéndose a órganos jurisdiccionales supraestatales. Como consecuencia de ello, nuestro ordenamiento interno ha asumido tres principios clave al respecto⁴⁵³, útiles para

⁴⁵² Se ha llevado a cabo mediante la incorporación al derecho español de un amplio elenco de normas internacionales ya mencionadas en capítulos precedentes, pero entre las que destaca, por su relevancia y especialización sectorial, la Convención de los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, y a los efectos de participación, su art. 12.

⁴⁵³ Tales principios se encuentran incorporados en multitud de normas legales españolas de diversa índole. Destaca por su especificidad la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, reformada parcialmente por la Ley 26/2015, de 28 de julio y por la Ley

considerar la significación constitucional de la participación juvenil entre los menores de dieciocho años: 1º) la primacía general del interés del menor sobre cualesquiera otros valores jurídicos que puedan colisionar con este, 2º) la prioridad educativa de toda medida pública adoptada en relación con menores, y 3º) la obligada interpretación restrictiva de las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores ante los poderes públicos. Esta última, en particular, tiene una importancia capital para el objeto de este estudio. Si la minoría de edad supone alguna restricción a la capacidad de los jóvenes de participar en los asuntos públicos, esta debe ser la menor posible, y solo se puede sostener por causa de la protección de tales ciudadanos menores de edad, no en los temores o intereses de otros sujetos (adultos).

En segundo lugar, la mayoría de edad no anula el sistema de protección corresponsable entre la familia y el Estado hacia la juventud (protección que constituye un elemento de partida esencial para que pueda desarrollarse una ciudadanía participativa). De hecho, la obligación de protección trasciende así las limitaciones conceptuales sobre la incapacidad e inmadurez de la infancia y la juventud, puesto que la Constitución rechaza de forma implícita una relación estrictamente causal y condicionante entre, por un lado, la idea de incapacidad parcial derivada de la minoría de edad y, por otro, la obligación de protección filial, ya que esta se puede extender más allá (como de hecho sucede a través del desarrollo legislativo)⁴⁵⁴.

En tercer y último lugar, si la familia y el Estado son garantes de la protección integral de la infancia y la juventud, esta no sería tal si no incluyera la protección de sus derechos civiles y políticos, en su dimensión participativa. Luego la Constitución no solo contempla la titularidad y la capacidad de ejercicio parcial o total, según los casos,

Orgánica 8/2015, de 22 de julio. Pero también han sido parcialmente recogidos, por ejemplo, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁴⁵⁴ No es solo posible que el legislador lo prevea, sino que la redacción constitucional impele a que lo haga, porque la expresión “en los demás casos en los que legalmente proceda”, por mucha discrecionalidad que ofrezca, impide deducir que tales casos no existan en absoluto, por el sentido propio de las palabras empleadas (no se hace en condicional). Esto, unido al ejemplo específico de protección más allá de la infancia –equiparada a la minoría de edad– que sí contiene el propio artículo 20.4 CE ya abordado, demuestra que el constituyente incluso establece un suelo de protección indisponible para el legislador, como lo es en el ámbito de los derechos fundamentales vinculados a la libertad de expresión del artículo 20 CE.

de derechos participativos a la juventud (menor o mayor de edad), sino que además obliga a los poderes del Estado y a la familia a garantizar la protección de los derechos de participación, creando una obligación de prestación de auxilio⁴⁵⁵.

3. El tratamiento de la participación ciudadana en la Constitución de 1978 y su interacción con el artículo 48

De manera similar al análisis general de la Constitución desde el enfoque juvenil, realizado en los epígrafes precedentes, para contextualizar el artículo 48 CE también conviene abordar un estudio desde el enfoque de la noción participativa general que está presente en el conjunto de la Carta Magna. No pretendo, en absoluto, ofrecer aquí un tratamiento exhaustivo, puesto que esta cuestión de la participación ciudadana constitucional ya ha sido tratada por otros autores con considerable profundidad y calidad hermenéutica⁴⁵⁶.

Una mirada rápida sobre el asunto muestra, con toda claridad, que el empleo de diversos términos con alusiones participativas entraña un sentido polisémico y poliédrico de la participación en el texto constitucional, que debemos enunciar de

⁴⁵⁵ En este supuesto, se puede concretar de múltiples formas, pero la más obvia es mediante la articulación de los complementos necesarios a la capacidad de obrar parcialmente limitada de los menores (por ejemplo, autorizaciones o convalidaciones de las expresiones de voluntad), y la educación cívica que ya recoge el artículo 27.2 CE.

⁴⁵⁶ Destacan por su exhaustividad los tempranos estudios de Sánchez Morón (1979a; 1979b; 1980; 1984) sobre la participación ciudadana y su encaje constitucional, y de forma más reciente el análisis sobre la experiencia española en materia de democracia participativa, de Ramírez Nardiz (2009). Además, otros autores han abordado con extraordinaria precisión el régimen jurídico-público de la participación ciudadana, entre quienes destacan García de Enterría (1979) y Muñoz Machado (1977; 2011). Estudios parciales de importante valor son, por ejemplo, los de E. Alonso García (1989), sobre la participación de los individuos en las políticas ambientales en España; L. Cotino Hueso (2006; 2007a; 2007b; 2012; 2013), sobre participación, transparencia y nuevas tecnologías; C. Ruiz-Rico Ruiz (2014), sobre transparencia y participación en el ordenamiento autonómico; H. Vargas Vaca (2014), sobre la participación de los ciudadanos en la gestión de los conflictos; A. Boix Palop (2015), sobre participación y procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias; A. Campos Jiménez (2016a) sobre el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos y la participación orgánica; C. Monge Lasiera (2016) sobre gobernanza, participación y calidad democrática a raíz del llamado 15-M; y J. A. Montilla Martos (2020), sobre los derechos políticos constitucionales –reunión, asociación, participación y petición–.

manera descriptiva, como mínimo⁴⁵⁷. Todas estas disposiciones afectan al ejercicio normal de la participación juvenil, puesto que, como parte natural de la ciudadanía, el joven adquiere derechos de participación cuando los adquiere el ciudadano común, con las matizaciones y precisiones que la presunción de su capacidad de obrar impongan. En todo caso, el régimen general de la participación ciudadana en sentido amplio condiciona la lectura específica de la participación juvenil, la cual no es más que una parte especial diferenciada por razón de la edad.

De inicio a fin, encontraremos en la Carta Magna un enorme abanico de alusiones que enriquecen la interpretación de la participación juvenil constitucionalizada. De hecho, la brevedad del Preámbulo de la Norma Fundamental no debe impedir que apreciemos varias expresiones que ayudan a entender a qué obedece el propio artículo 48 de la Constitución. Pero además, tras el Preámbulo, la Constitución recoge un total de veintiséis preceptos articulados que guardan relación con la noción general de “participación cívica”, en su sentido más amplio. Ante semejante cantidad de referencias, se impone realizar un análisis estructurado. A ello intenta obedecer el esquema que introduzco a continuación.

En primer lugar, se presentarán dos elementos preliminares útiles para el análisis central: una primera aclaración terminológica (epígrafe A), seguida de las conexiones sutiles que unen el Preámbulo de la Constitución con el mandato del artículo 48 CE (epígrafe B).

En segundo lugar, en la Constitución de 1978 encontraremos las veintiséis menciones participativas mencionadas en el texto articulado, con efectos de distinta intensidad sobre la juventud, y con diversa naturaleza y nivel de protección jurídica. No es sencillo

⁴⁵⁷ Por un lado, la idea de participación en la Constitución de 1978 es polisémica porque se utiliza con significados que, al menos a priori, parecen muy diferentes: desde la participación económica en las empresas prevista en el artículo 129.2 CE, hasta la participación política estricta, recogida en el artículo 23.1 CE. Y sin embargo, en ambos casos existen puntos de conexión con el contenido del artículo 48 CE. La polisemia del término, por tanto, añade valor a lo que el constituyente dispuso sobre participación juvenil. Por otro lado, es poliédrica porque una misma idea o noción (por ejemplo, la “participación ciudadana”), aun manteniendo el mismo contenido semántico, es enunciada con distintos enfoques e implicaciones constitucionales (por ejemplo, en el art. 9.2 y en el propio art. 48 CE). Lo es, también, porque la exégesis integrada de unos preceptos con otros es indispensable para una visión de conjunto que pueda ser considerada válida por su completud, equilibrada y no sesgada.

proponer una clasificación sistemática de todas estas referencias, puesto que varias de ellas revisten más de una cualidad o naturaleza jurídica al mismo tiempo. En todo caso, parece obvio que existe un “núcleo duro” de la participación cívica constitucional, recogido dentro del catálogo de derechos fundamentales (como son los arts. 21, 22, 23.1, 28.1, 28.2 y 29 CE⁴⁵⁸), con intereses materiales heterogéneos. Además, existen principios interpretadores de la actuación de los poderes públicos (por ejemplo, los arts. 1.1 y 9.2 CE⁴⁵⁹), garantías institucionales (como el art. 131.2 CE⁴⁶⁰), e incluso garantías procedimentales para la realización efectiva de la participación ciudadana (así se puede considerar al art. 87.3 CE, por ejemplo⁴⁶¹). Por esta razones, las trataré combinando la propia sistemática constitucional con la función sustancial de los preceptos: epígrafe C) la utilidad exegética del Título Preliminar para la ordenación de la participación juvenil; D) los problemas que suscita el ejercicio del derecho fundamental de participación política por parte de los jóvenes; E) el alcance constitucional de la participación cívica juvenil como derecho fundamental; F) el papel de los jóvenes en las garantías institucionales de participación cívica constitucional; y, finalmente, G) el acceso de los jóvenes a las garantías procedimentales de participación cívica previstas en la Carta Magna.

A. Una aclaración conceptual previa sobre la participación cívica en el texto constitucional

Por la polisemia, y en general por la complejidad del concepto “participación”, considero pertinente realizar alguna aclaración terminológica preliminar. En el texto

⁴⁵⁸ Se refieren estos preceptos al derecho de reunión (art. 21 CE), de asociación (art. 22 CE), de participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), de sindicación (art. 28.1 CE), de huelga (art. 28.2 CE) y de petición (art. 29 CE).

⁴⁵⁹ Nos referimos, en primer lugar, a la denominación del Estado como democrático, sujeto a valores superiores como el pluralismo político (art. 1.1 CE), y también a la atribución del deber público de remoción de obstáculos para la participación cívica (art. 9.2 CE).

⁴⁶⁰ Este precepto prevé, en el ámbito del Gobierno de la Nación, la constitución de un Consejo que acometa la planificación económica, con “el asesoramiento y colaboración” de los agentes sociales (representación sindical y patronal), además de otras Administraciones Públicas territoriales.

⁴⁶¹ Este precepto es el que regula el régimen constitucional de la denominada Iniciativa Legislativa Popular.

constitucional español de 1978, solo algunos tipos de participación son expresamente recogidos y tratados de forma explícita.

La categoría más amplia, es decir, aquella expresión que recoge en su seno toda la diversidad participativa de la Carta Magna que interesa en este estudio, sin diferenciaciones temáticas, etarias o de grados de protección jurídica, es la que llamaré “participación cívica”. Esta es equivalente, en la mayoría de las ocasiones, al sentido más amplio de “participación ciudadana” que recoge la literatura jurídica y de otras ciencias sociales (aunque en muchas ocasiones se aplica también refiriéndose a una dimensión limitada, a la cual denominaré propiamente participación administrativa). Por participación cívica, por tanto, me referiré a todas las formas y posibilidades que tienen los ciudadanos, en calidad de tales, de tomar parte en la vida de una comunidad. Para la Constitución española, esta comunidad abarca al Estado español, pero también habrá participación cívica en cada uno de los niveles territoriales en los que se organiza el Estado (Comunidades Autónomas y Entidades locales), o donde el Estado toma parte con otros (espacios supranacionales). Como ejemplo de esta noción de participación cívica general, capaz de abarcar y afectar a todas las participaciones específicas ejercidas por ciudadanos, encontramos el artículo 9.2 CE, cuando señala: “Corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Además de la participación diferenciada por el ámbito territorial, es posible reconocer normas de especialización de la participación obedeciendo a criterios no territoriales: pública o privada, social o económica, infantil o adulta, etc. Esta especialización es una proyección de la igualdad real y efectiva de los citados ciudadanos (todos). De hecho, nuestra Norma Fundamental prevé, en distintos extremos de su contenido, alusiones a una participación más específica, que forma parte de la participación cívica general, pero se concreta y se diferencia por distintas razones (a veces por el objeto sobre el que se toma parte, otras por el sujeto que interviene, y, finalmente, también por la función de los actos participativos que abarca). Así, se pueden identificar en la Constitución española de 1978 preceptos orientados a proteger la participación cívica con diferenciaciones objetivas, subjetivas y funcionales.

La participación juvenil es una de las diferenciaciones subjetivas. En este estudio se aborda, como ya se ha dicho en repetidas ocasiones, la participación caracterizada y diferenciada por razón de la edad, y en particular la de los ciudadanos jóvenes. Todos los jóvenes son ciudadanos, luego toda la participación juvenil es parte de la participación cívica. Otras participaciones etarias también han sido estudiadas por la doctrina (la participación infantil y la participación de la tercera edad, por ejemplo). La originalidad de nuestra Carta Magna es que diferencia de manera subjetiva solo la participación juvenil de manera expresa, mientras que el resto de concreciones etarias solo se derivan por el desarrollo infraconstitucional. En cualquier caso, la diferenciación por razón de la edad no supone una exclusión de ningún tipo, *per se*, de las otras clasificaciones posibles, no etarias. Así, por ejemplo, la participación juvenil podrá abarcar cualquier materia (y ser, por tanto, participación juvenil cultural, medioambiental, rural, etc.). Al mismo tiempo habrá participación juvenil protegida de distinta manera, por razón de su función o de la simple opción del constituyente (derecho fundamental, principio rector, etc.).

Una de las diferenciaciones más difíciles de identificar es aquella que obedece a la finalidad o función de la participación cívica. Esta diferenciación funcional nos permite hablar de dos grandes bloques de participación: la participación política general y la participación social general. La diferencia es que en una de ellas los ciudadanos participativos interactúan con los poderes públicos, con el Estado en sentido amplio (la participación política general), mientras que en el otro supuesto, los ciudadanos pueden participar esencialmente sin interactuar con los poderes públicos, solo con otros ciudadanos (participación social general). No son meras concreciones objetivas o materiales, ya que el objeto de la participación política puede ser el mismo que el de determinada participación social (por ejemplo, la preservación del medio ambiente, que se consigue desde la incidencia política dirigida a reformar el ordenamiento jurídico, como desde una acción solidaria de limpieza de una zona llevada a cabo por ciudadanos voluntarios de forma privada).

Empleo de manera deliberada el adjetivo “general” aplicado a ambas expresiones porque también encontraremos en la Constitución, y en su desarrollo normativo

propio para la juventud, una participación política en sentido estricto y una participación social específicamente protegidas como derechos fundamentales. Pero no toda la participación política ni toda la participación social recogidas en la Constitución están protegidas como derecho fundamental. Como muestra, sabemos que cuatro formas participativas son manifestaciones que habilitan a los ciudadanos a relacionarse con los poderes públicos: la participación política estricta (art. 23.1 CE), la participación cívica en la Administración (por ejemplo, la recogida en el art. 105 CE), la participación directa de un ciudadano ante el Parlamento (art. 77 CE) y la participación en la Administración de justicia (art. 125 CE). Son cuatro concreciones de la misma participación política general, pero con distinta protección jurídica constitucional. De igual manera, el derecho de fundación (art. 34.1 CE) y el derecho de asociación (art. 22 CE) son ambos claros ejemplos de concreción de la participación social general, puesto que se pueden ejercer sin tener que tomar parte en los asuntos públicos, aunque uno tiene protección como derecho fundamental (la libertad de asociación) y el otro no. Otra forma de expresarlo es que la participación política se dirige necesariamente a la interacción con los intereses generales, mientras que la participación social se puede dirigir a unos determinados intereses colectivos, que concurrirán o no con los generales. Así, para la participación política podemos determinar que la interacción con los poderes públicos es definitiva, mientras que para la participación social es accesoria.

De forma perpendicular a todo lo anterior, hay ocasiones en las que la Carta Magna hace referencia a ciertas especificidades objetivas o materiales, distinguiendo la participación cívica por razón del objeto que trata. Existen un sinnúmero de ámbitos de participación cívica sectorial, tantos como dimensiones materiales tenga la interacción de la comunidad. Solo algunos están expresamente recogidos en la Constitución⁴⁶².

Por todo lo anterior, encontraremos participación juvenil que sea además participación política, estricta o general, al mismo tiempo que habrá participación

⁴⁶² Ejemplos de ello son la participación educativa (art. 27 CE), la participación en la planificación económica (art. 130.2 CE) y la participación en la política social (art. 129.1 CE). También todos ellos son susceptibles de analizarse desde un enfoque subjetivo específico, para extraer las implicaciones de estos preceptos para la especificación subjetiva de la participación juvenil.

juvenil social, y en prácticamente cualquier otro enfoque de participación cívica sectorial por razón de la materia (participación juvenil educativa, cultural, etc.).

B. Las conexiones del Preámbulo de la Constitución con el artículo 48

La idea general de “participación” conecta con la esencia misma del Estado democrático, y por ello no es extraño que el propio Preámbulo de la Constitución anticipe el esqueleto de lo que más adelante encontraremos en el articulado de la Carta Magna⁴⁶³.

Una primera conexión con la participación cívica, en su sentido más amplio, es la alusión del Preámbulo a la importancia de la “convivencia democrática”, fundamentada en la aceptación de la “ley como expresión de la voluntad popular”, por lo que debe articularse la relación de esa voluntad con las fuentes materiales del derecho. De aquí surgen los derechos fundamentales de participación política estricta, que legitiman al Parlamento como sede de la soberanía popular.

En segundo lugar, podemos destacar que el Preámbulo señala, como aspiración del poder constituyente, el establecimiento de “una sociedad democrática avanzada”, por contraposición a fórmulas democráticas arcaicas (censitarias, misóginas, orgánicas, simbólicas, etc.), que serían aquellas en las que el protagonismo cívico fuera insuficiente o inadecuado para el sentido contemporáneo del principio democrático. Este uso de la palabra “avanzada”, por cierto, debiera servir como acicate para una interpretación precisamente evolutiva, es decir, en una continua revisión hermenéutica de las previsiones participativas concretas del texto constitucional⁴⁶⁴. De tal forma que el Preámbulo ofrece, con esta palabra, una herramienta para la exégesis dinámica, adecuada a la realidad social del tiempo en el que debe ser aplicada la

⁴⁶³ Sobre el valor democrático contenido en el Preámbulo de la Constitución, véanse, por ejemplo, Muñoz Machado (2018: 15-18) o Garrido Falla (1985: 17-18); mientras que, acerca de su composición material, ofrecen información valiosa Alzaga Villaamil (1996: 15-41; 2018: 97-106) y Herrero y Rodríguez de Miñón (2018: 3 y ss.), recogiendo algunas ideas relevantes de Morodo Leoncio y Lucas Murillo de la Cueva (1996: 45-75). También es de gran importancia la obra sobre este particular de Tajadura Tejada (1997, 2018).

⁴⁶⁴ Sobre esta noción dinámica, se han expresado también Balaguer Callejón *et al.* (2005-I: 112).

Norma Fundamental, y por tanto capaz de superar las limitaciones teleológicas de un sistema democrático diseñado ya cuarenta años atrás. Esta alusión, por consiguiente, incide en la capacidad de la Constitución de ser “más inteligente” que el poder constituyente, en el sentido del clásico aforismo jurídico sobre una ley más lista que el legislador⁴⁶⁵. En definitiva, esta expresión ofrece una idea clara sobre cómo el sustrato democrático de la Carta Magna no espera ser una “foto fija”, anclada en lo que podía ser interpretado en 1978, sino una forma de gobierno basada en la soberanía popular con una clara vocación evolutiva o dinámica (dentro de los límites y las garantías de los propios términos empleados en el texto constitucional, naturalmente).

En tercer lugar, el constituyente de 1978 miraba con atención a su alrededor y al contexto global de su época, queriendo que España no fuera un Estado aislado o autorreferencial. Por ello, “proclama su voluntad de: (...) Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”. Expresión que ayuda a entender la búsqueda de inspiración en los textos de las Naciones Unidas para la redacción del artículo 48 CE, y que la vocación del desarrollo integral al que se invita a participar a los jóvenes, en dicho artículo, no está restringido a las fronteras de España. La Constitución dibuja un país que se propone ser miembro activo de la comunidad internacional.

En cuarto y último lugar, el propio Preámbulo recoge expresiones que se repiten de forma muy parecida en los preceptos participativos que abordaremos a continuación: el “orden social y económico justo” o el “progreso de la cultura y de la economía” al servicio de la “calidad de vida” conectan (como tendremos ocasión de comprobar más adelante) con la vida y el desarrollo económico, social y cultural.

⁴⁶⁵ Aplico el aforismo en el sentido dado por García de Enterría (1984b: 19-20), quien menciona las distintas fórmulas de la doctrina alemana, como las mencionadas por Esser (de Wach y Endemann), o las recogidas por Schmitt.

C. Los valores participativos del Título Preliminar de la Constitución y su utilidad para la participación juvenil

Alzaga Villaamil (*op. cit.*) y Lucas Verdú (1996: 79) no coinciden en la idoneidad del propio nombre del Título Preliminar de la Constitución, por atribuirle distinta naturaleza jurídica. Si bien al primero le parece acertado, por su cualidad de “pórtico” de todo el texto, el segundo autor reivindica que desempeña un papel crucial para la interpretación del resto del texto constitucional, por lo que habría sido más acertado denominarlo “Título fundamental”. En todo caso, es obvio que supone un compendio de síntesis sobre la forma política del Estado español, que contiene “valores superiores” que actúan como principios jurídicos capaces de condicionar, incluso, la interpretación del resto del texto constitucional. En el Título Preliminar encontraremos, por tanto, referencias participativas de extraordinaria utilidad, y por la materia que nos ocupa se pueden destacar, al menos, cinco conclusiones relevantes para la participación juvenil en España a la luz de este Título.

En síntesis, el Título Preliminar de la Carta Magna exige que cualquier fórmula de participación juvenil promovida por los poderes públicos debe respetar los siguientes criterios: 1º) el pluralismo debe manifestarse en la heterogeneidad del llamamiento participativo, fomentando la diversidad (formal y sustantiva o ideológica) de manera proactiva; 2º) el llamamiento genérico a la juventud para su participación política debe dar cabida a su propia integración en el sistema de partidos, incluso antes de adquirir la plenitud de derechos de participación política; 3º) el artículo 9.2 CE recoge el pórtico general para la participación cívica (incluyendo, pero trascendiendo, la participación política estricta), que el artículo 48 CE concreta para la juventud, conminando a la participación en la vida política como derecho que trasciende los mecanismos tradicionales de ejercicio de la soberanía popular; 4º) la participación juvenil en el desarrollo económico debe articularse permitiendo a los jóvenes, también, su participación adaptada por razón de su edad en las organizaciones sociales previstas por la Constitución (sindicatos y organizaciones patronales); y 5º) el Título Preliminar constituye, finalmente, una herramienta extraordinaria para la realización del derecho fundamental del artículo 27.2 CE, cuyos destinatarios paradigmáticos son los

ciudadanos jóvenes. Estos cinco puntos se deducen por diversas evidencias del texto constitucional, como veremos a continuación.

a. El pluralismo político aplicado a la participación juvenil

En primer lugar, el artículo 1.1 CE recoge el “pluralismo político” como uno de los valores superiores de todo el ordenamiento. La expresión implica que el orden constitucional no solo respeta la libertad ideológica general, sino que la diversidad de opiniones en los asuntos públicos es deseada. España no encaja en la categoría de “democracia militante”, pero la Carta Magna sí exige proactividad en el reconocimiento y en la promoción de la desemejanza ideológica, proyectada hacia la *res publica*, es decir, en la formación del interés general⁴⁶⁶.

Se ha dicho, en ocasiones, que es un principio con proyección exclusiva sobre los partidos políticos, porque estos son una expresión imprescindible de tal pluralismo (art. 6 CE), pero esa exclusividad parece que no es real⁴⁶⁷. Ya hemos mencionado cómo diversos autores reivindican este principio en la configuración participativa del también ya analizado artículo 27 CE (por ejemplo, Rallo Lombarte, *op. cit.*). Otro indicio de la trascendencia del precepto más allá de los partidos políticos es la exigencia de que los agentes sociales clásicos (sindicatos y organizaciones patronales, organizativamente sujetos –en esencia– al derecho privado) deban ser de naturaleza democrática en su seno, por imperativo constitucional (art. 7 CE)⁴⁶⁸. Por lo tanto, la

⁴⁶⁶ Sobre esta idea de una “democracia pluralista” como principio, y su particular proyección política, ofrece una síntesis excelente los comentarios al precepto de Aragón Reyes (2018a: 21; 2018b: 35-38), que alude también a la jurisprudencia constitucional más relevante (cfr. STC 32/1985, F.J. 2º). También resultan útiles para la comprensión de este mandato constitucional las obras de Parejo Alfonso (2018a: 112-114) al subrayar su cualidad de “valor preferente” del Estado democrático; que toma a su vez ideas centrales de la obra del mismo autor acerca de los valores constitucionales (1990) o la de Rubio Llorente (2012) sobre “la forma del poder”.

⁴⁶⁷ Entre los autores más destacados en sostener esta idea de forma explícita, sobresale Lucas Verdú (1996: 124), quien defiende una proyección del pluralismo en varias vertientes que trascienden, de forma notable, su aplicación estricta sobre el sistema de partidos políticos (art. 6 CE).

⁴⁶⁸ Esta exigencia, que aparece al final del art. 7 CE, ha sido incorporada como requisito indispensable de las asociaciones generales creadas al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación, como desarrollo del art. 22 CE. La traslación también se ha justificado por una expansión del principio democrático y del principio de pluralismo que debe afectar a tales figuras. La expansión alcanza tal cota que, en realidad, las únicas instituciones jurídico-privadas

diversidad de opciones ideológicas constituye un principio que debe ser preservado en toda la dinámica del Estado, en su sentido más amplio, y más allá, por tanto, del contenido del artículo 23.1 CE. Cualquier participación política, en su sentido más amplio, debe respetar el principio de pluralismo, no solo aquella participación política estricta. De ahí se deduce que deba imperar este valor, en cualesquiera formas participativas cívicas que tomen parte en la configuración del interés general, y especialmente cuando sean legitimadas por el sector público para ello.

De lo anterior, se deduce que cualquier fórmula que pretenda dar cumplimiento al artículo 48 CE, sobre la específica participación juvenil que promueven los poderes públicos, debe estar presidida e infiltrada por esta noción de pluralismo. *Sensu contrario*, fórmulas públicas de participación juvenil inclinadas hacia una única opción política o cosmovisión social sesgada deben ser consideradas contrarias a la Constitución: los poderes públicos no pueden limitarse a promover, por ejemplo, una participación juvenil que les sea afín, excluyente o complaciente⁴⁶⁹.

En la participación juvenil desarrollada en el ordenamiento español, en particular, este pluralismo se ha entendido, aunque fuera de forma implícita, en una doble vertiente, una primera de carácter formal⁴⁷⁰, y una segunda de carácter sustantiva⁴⁷¹. Sobre

carentes de lucro que están exentas del pluralismo interno reflejado en una estructura democrática son las fundaciones (dado que se forman desde una dimensión patrimonial y no personalista) y las entidades religiosas (que por su propia naturaleza no suelen ser democráticas, sino jerárquicas).

⁴⁶⁹ Puede parecer una obviedad, pero el pluralismo en la participación juvenil constitucional supone, necesariamente, reconocer la diversidad de la propia juventud reflejada en las fórmulas que legalmente se articulen para su participación ex art. 48 CE. Así, en un supuesto poco probable por su grado extremo de oposición al texto constitucional, pero clarificador del contenido, en España sería imposible consignar en textos legales fórmulas de participación como la del art. 6 de la Constitución cubana vigente, favorable a una ideología determinada en la socialización de la juventud por parte de los poderes públicos. Por lo tanto, cualquier mecanismo positivizado de participación juvenil que favoreciera deliberadamente a una ideología política (de forma explícita o implícita) sobre el resto, o que perjudicara a alguna en concreto que pueda ser amparada por la libertad ideológica general, sería de discutible validez constitucional, no solo por el derecho iusfundamental a la libertad ideológica, sino por el valor superior del pluralismo aplicado a cualquier espacio público de valor participativo.

⁴⁷⁰ El pluralismo formal de la participación juvenil es el que ha derivado en la existencia de una pluralidad de formas organizativas en el movimiento juvenil, dado que la cualidad de ser organizaciones juveniles interseca con otras especificidades organizativas sustantivas (pueden ser, al mismo tiempo, entidades políticas, sindicales, religiosas, culturales, educativas, estudiantiles, etc., o incluso secciones juveniles insertas estatutariamente en cualquiera de las anteriores). Por ello, pueden estar sometidas a otras exigencias organizativas-formales que no restan en su consideración de entidad juvenil, propia de la sociedad civil de una generación, en sentido amplio.

ambas profundizaremos a tratar el desarrollo jurídico operado de manera efectiva por los poderes constituidos.

b. Los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política

En segundo lugar, el Título Preliminar describe a los partidos políticos diciendo que “son instrumento fundamental para la participación política” (art. 6 CE)⁴⁷². Esta

De tal forma que, en caso de duda sobre el sentido de una exigencia ideológica para formar parte de un canal de participación juvenil como son los Consejos de la Juventud, deben interpretarse tales exigencias a favor del pluralismo. Por ejemplo, el art. 6 de la Ley 2/1986, de 5 de marzo, del Consejo de la Juventud de La Rioja, establece como exigencia, de las organizaciones juveniles que deseen ser miembro, que “la estructura interna y funcionamiento de aquéllas deberán ser democráticos y manifestarán expresamente su acatamiento a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de La Rioja”. Una interpretación estricta de esta exigencia legal expulsaría a las organizaciones juveniles religiosas inscritas ante el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, cuando sus estatutos previeran algún tipo de sometimiento, muy común entre estas entidades, a la disciplina del derecho canónico, y por tanto a la jerarquía de la Iglesia Católica. Por último, este pluralismo formal debiera ser también considerado cuando se estructura la participación juvenil atendiendo, por ejemplo, solo a la juventud organizada de forma estable en el movimiento asociativo, en detrimento de otras manifestaciones participativas informales (plataformas sin personalidad jurídica, movimientos efímeros, etc.).

⁴⁷¹ Por otra parte, el pluralismo sustantivo es aquel que avala la desemejanza ideológica de manera directa. Conviene hacer mención de esta cuestión porque, en ciertas ocasiones, la ordenación de una participación juvenil estructurada ha conllevado la obligación de adhesión de las entidades que quieran hacer uso de ciertos canales públicos (por ejemplo, consejos de la juventud) a ciertas ideas o ideologías que, por muy extendidas que estén, implican exigencias que podrían colisionar con el debido pluralismo político de un espacio público. Por ejemplo, ha sido frecuente regular que la pertenencia a los canales orgánicos de participación juvenil, como son frecuentemente los consejos de la juventud, se vea condicionada por una restricción negativa de actuación, es decir, por la asunción de que la entidad no puede desarrollar actividades contrarias a ciertos principios, en ocasiones hacia el respeto de los derechos humanos en general, u otras formulaciones más específicas. Como muestra, el art. 6.4 de la “Resolución de 20 de agosto de 2018, del director general del Institut Valencià de la Joventut, por la que se dispone la publicación del Reglamento de régimen interno del Consell Valencià de la Joventut”, exige, para la membresía de tal Consejo, que sus “estatutos, estructuras y actividades no contradirán los principios de la ley 15/2017, de la Generalitat, de políticas integrales de juventud, ni el reglamento de régimen interno del Consell Valencià de la Joventut”. Y entre los principios de la Ley citada, por ejemplo, se encuentran elementos concretos como las denominadas “perspectiva intergeneracional”, o la “perspectiva de género”, legitimadas por el Parlamento valenciano, pero, ¿sería admisible la expulsión o el rechazo de la entrada de una entidad en el Consejo que hubiera organizado una actividad para difundir ideas contrarias a tales perspectivas? Cuestión distinta es que actúen contra la Ley, pero el pluralismo debería amparar el derecho a expresarse, incluso mediante la organización de actos divulgativos, en contra de ciertos criterios, aunque estén positivizados en leyes legítimas. Parece cuestionable que un espacio público, o dotado de funciones públicas, pueda aplicar una discriminación ideológica en su composición interna.

⁴⁷² Sobre el significado general de este precepto, véanse las aportaciones de síntesis de Solozábal Echevarría (2018: 38-41); la importante distinción entre la relevancia constitucional y el ejercicio de poder público que subrayan, por ejemplo, Duque Villanueva y Requejo Pagés (2018: 96 y ss.); las aclaraciones sobre su naturaleza que realiza Flores Giménez (2018: 185-188; 2015; 1998); el

referencia a los partidos políticos en el texto constitucional debe situarse en su contexto, es decir, en el marco histórico de una apuesta decidida por una democracia liberal y parlamentaria, frente a la autodenominada “democracia orgánica” del régimen franquista precedente. La determinación del poder constituyente por la dimensión “inorgánica” se manifiesta en la concesión de una relevancia singular a los partidos, como expresión excepcional del pluralismo, pero también como instrumentos básicos de participación política (directa y, sobre todo, representativa). Sánchez Morón (1979a: 192) ya advertía la insuficiencia de la mediación partitocrática, y que su importancia se podía atribuir, realmente, a la falta (en 1978) de otros modelos más avanzados⁴⁷³.

Dada la importancia capital de los partidos para la democracia occidental contemporánea, no es de extrañar que surjan conflictos también en la dimensión generacional de estas estructuras. Sobresalen dos, en particular, por la controversia que han suscitado en la historia reciente de la participación juvenil, y en la literatura especializada.

Por un lado, existe un conflicto en el plano individual del ciudadano joven frente al sistema de partidos políticos, es decir, en torno a la posibilidad e idoneidad jurídica de que la juventud pueda afiliarse o no a los partidos políticos y, en especial, a partir de qué edad puede hacerlo sin considerar en riesgo la protección debida ex artículo 20.4 CE (frente a las manipulaciones que se presumen “inherentes” al sistema de partidos, capaces de alterar la libertad ideológica de una ciudadanía en plena formación política). No obstante, si la juventud es un actor estratégico del desarrollo político (como se extraerá del art. 48 CE y su desarrollo normativo), y tiene un derecho

más temprano estudio de conjunto operado por Morodo Leoncio y Lucas Murillo (1996: 301-390). También son relevantes las tempranas obras destacadas de García Pelayo (1986) sobre el “Estado de partidos”, De Otto y Pardo (1985) o Esteban y López Guerra (1982). De manera más reciente, sobresalen los análisis de Presno Linera (2000), Tajadura Tejada (2004). Entre la jurisprudencia constitucional relativa a esta cuestión, conviene anotar las SSTC 3/1981; 85/1986; 56/1995 o 226/2016, además de la muy relevante STC 48/2003, conectada con la posterior STEDH de 30 de junio de 2009 (*vid.* Esparza Oroz, 2004). Sobre las primeras de ellas, conviene atender al estudio de Jiménez Campo (1992: 201-244).

⁴⁷³ Por lo que la idea de progresividad democrática, ya aludida, permitiría pensar que la preponderancia de los partidos podría ceder peso a mecanismos complementarios de legitimación, no sustitutivos, mediante una mejor participación ciudadana. En todo caso, es clara la preponderancia de los partidos como sujetos protagonistas del sistema democrático contemporáneo.

específico a la participación política (art. 21.1 CIDJ), es incongruente impedirle un lugar propio en el sistema de partidos, antes incluso de la plenitud de disfrute de sus derechos políticos⁴⁷⁴. El equilibrio entre la debida protección de su libertad ideológica “en construcción”, frente al proselitismo, y su propio derecho a la expresión de sus ideas mediante la militancia política, debe ponderarse recordando que se impone su interés superior sobre las expectativas de terceros, en primer lugar, y de que el derecho internacional ha reconocido ampliamente que el criterio político autónomo se adquiere antes que la mayoría de edad general.

Por otro lado, existe una controversia singular en el plano colectivo de la socialización partidista de la juventud. Aparte de la intervención de la juventud en estos “instrumentos fundamentales” para la participación política, surgen cada cierto tiempo y en distintos lugares, algunos conflictos sobre el papel de las organizaciones juveniles políticas (en el sentido de partidarias) en los espacios generales de participación de jóvenes⁴⁷⁵. Sin embargo, estos dos llamamientos constitucionales (primero, el principio

⁴⁷⁴ No existe partido político con relevancia social real en España que haya renunciado a intentar socializar en su seno, con distintas fórmulas organizativas, a la juventud desde antes de su capacidad de ejercer los derechos políticos fundamentales, es decir, antes de los dieciocho años. Sin embargo, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, en sus arts. 2.1 y 8.1, establece que para promover y afiliarse a los partidos políticos legalmente constituidos en España, es indispensable ser mayor de dieciocho años. Se ha interpretado que tal límite no operaría para las organizaciones juveniles de dichos partidos, previstas estatutariamente incluso como parte del propio partido, conforme al art. 2.2 de la referida Ley Orgánica: “Los partidos políticos constituidos podrán establecer en sus estatutos la creación y reconocimiento de organizaciones juveniles”, sin precisar una edad concreta. Por analogía con el derecho general de asociación, se ha interpretado que tal edad de afiliación a las organizaciones juveniles podría ser a partir de los catorce años. Algunos partidos, no obstante, han optado por edades superiores (por ejemplo dieciséis, o los propios dieciocho años de la mayoría de edad general).

⁴⁷⁵ Prueba de ello es cómo en el origen de las principales plataformas estructuradas de participación juvenil (redes o plataformas “pro-consejos de juventud” de finales de los setenta y principios de los ochenta), las organizaciones juveniles partidarias y las sociales se daban cita en espacios y formatos distintos, y solo tras largos e intensos debates, se encontraron en las mismas estructuras, es decir, en los Consejos de la Juventud de la primera etapa democrática en España. Se ha recogido esta evolución en los epígrafes precedentes de este estudio que han versado sobre los antecedentes y el contexto histórico de la vigente regulación constitucional. Pero el conflicto resurge durante estos cuarenta años de forma recurrente en multitud de territorios del país, y finalmente, en el ámbito estatal volvió a cuestionarse la participación conjunta por parte del INJUVE entre 2014 y 2016, con un claro intento de excluir a estas organizaciones del hipotético nuevo Consejo de la Juventud de España, previsto en la ya aludida Ley 15/2014. Esta pretensión nunca llegó a cristalizar en derecho positivo, por la oposición suscitada entre la práctica unanimidad de organizaciones juveniles con representatividad en el ámbito estatal. Véase, a este respecto, el capítulo titulado “Primera parte. La nueva regulación del Consejo de la Juventud de España efectuada por la Ley de racionalización del Sector Público y los problemas jurídicos de su fracasado primer intento de desarrollo reglamentario”, en Álvarez García *et al.* (2018: 43-110).

de pluralismo político y, segundo, la preponderancia especial de los partidos políticos como instrumento de participación), deberían bastar para descartar cualquier pretensión de interferir o forzar, desde los poderes públicos, canales formales de participación juvenil que excluyan a organizaciones partidarias por su simple naturaleza o forma jurídica, o peor incluso, por la identidad ideológica⁴⁷⁶.

c. La participación cívica general exige la intervención positiva de los poderes públicos

El Título Preliminar de la Constitución recoge un principio de intervención obligada de los poderes públicos para la remoción de obstáculos en la participación cívica (art. 9.2 CE⁴⁷⁷). De Luis Lorenzo (1988: 193) afirma el sentido “progresivo” y “promocional” del contenido participativo de este artículo. Lo hace, posiblemente, por configurarse como herramienta de alcance efectivo para metas dinámicas (libertad e igualdad). Sánchez Morón (1979a: 176 y ss.) atribuye también al artículo 9.2 CE la positivación de la tendencia o progresividad de la participación, y señala que “preordena la progresiva expansión de la participación ciudadana” (p. 180). Conecta esta idea con la que ya anticipábamos al abordar el Preámbulo, sobre el sentido de la expresión de “democracia avanzada”, pero ahora ínsita en la parte expresamente dispositiva del texto constitucional⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ Parecerá quizá esta una afirmación obvia, dado que la participación ciudadana tiende a articularse a través de organizaciones privadas entre las que pueden encontrarse, legítimamente, partidos políticos o secciones juveniles de estos, pero en no pocas ocasiones se ha puesto en duda la idoneidad de participación conjunta de las organizaciones juveniles partidarias con el resto de sociedad civil joven organizada. La exclusión de organizaciones juveniles en las fórmulas públicas de participación ciudadana, por razón de su naturaleza o forma jurídica, puede conllevar una discriminación y vulneración de las libertades asociativas, y además una negación del pluralismo, como ya apuntamos en Álvarez García *et al.* (2018: 163 y ss.).

⁴⁷⁷ Este precepto señala textualmente, entre otros mandatos, que “(C)orresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

⁴⁷⁸ Sobre el valor y contenido del mandato del artículo 9.2 CE, Martín Rebollo (2018a: 50-52) subraya cómo este mandato impone deberes de actuación, vinculando a “los tribunales a la hora enjuiciar los comportamientos públicos”. Carmona Cuenca (2018a: 243 y ss.; 1994) ahonda en la idea de “acción positiva” al abordar este precepto, a la luz de la jurisprudencia constitucional. En una senda parecida, quizá menos optimista sobre la trascendencia del precepto más allá de la retórica, Fernández López (2018: 164-174) apunta a la importancia de la “interpretación conjunta” del mandato del artículo 9.2 CE con otros preceptos constitucionales (p. 170, en particular). De

A los efectos de este estudio, subrayo cuatro aplicaciones concretas de este precepto del Título Preliminar, que sintetizo a continuación.

En primer lugar, el precepto ejerce una función integradora de la noción participativa en la Constitución. Por el propio sentido de las palabras, la participación a la que se refiere este artículo es a la que he tratado como participación cívica, o participación ciudadana general. Por lo tanto, integra la participación política y la participación social, ambas en sus sentidos más amplios, al proyectarse hacia la generalidad de esferas más ambiciosa que la Carta Magna utiliza en materia participativa: la “vida política, económica, cultural y social”.

En segundo lugar, De Luis Lorenzo recuerda, citando a M. Ramírez (1985: 44), que el precepto, en realidad, convierte la participación en un derecho que exige, para su realización efectiva, la intervención pública, y no solo el respeto de ciertas libertades por la vía de la inhibición o la abstención⁴⁷⁹. El constituyente asumió que la participación cívica era intrínsecamente buena y deseable para los fines del Estado, por lo que los poderes constituidos están atados a hacerla fácil a “todos los ciudadanos”⁴⁸⁰.

En tercer lugar, la amplitud del mandato y su posición sistemática en la Carta Magna hacen del artículo 9.2 CE un instrumento de matización o moderación a la interpretación más restrictiva del artículo 23.1 CE, como se abordará más adelante. Por un lado, el empleo de la expresión “todos los ciudadanos” debe provocar una

notable profundidad intelectual es el comentario realizado por Villar Palasí y Suñé Llinas (1996: 509-516), enlazando el contenido del mandato con la teoría del pacto social de Locke, para abordar separadamente, después, el contenido que veremos, más adelante, sobre la vida política, económica, cultural y social como objeto de la participación ciudadana al que el precepto insta a promover a los poderes públicos (pp. 514-516).

⁴⁷⁹ Hay un mandato general que obliga a los poderes públicos a actuar a favor de la participación en sentido amplio, y no solo a recibir de forma pasiva o reactiva dicha participación ciudadana. Recordemos que la Constitución no marca una democracia representativa “obligatoria” o “militante”, en el sentido del sufragio como deber ineludible del ciudadano (en España es obvio que existe el derecho a votar y a no votar), pero, sin embargo, sí que la Constitución impone a los poderes públicos una actitud de proactividad en materia de democracia participativa, obligando no solo a permitir, sino a “facilitar” (o “promover”, ex art. 48 CE), la “participación de todos los ciudadanos” en la proyección integral de la vida en sociedad. Además, no importa que el ciudadano o los grupos sociales no quieran participar (tienen el derecho de no hacerlo), porque los poderes públicos siguen obligados a facilitárselo, ya que la Constitución no es neutral en este asunto.

⁴⁸⁰ Esto es relevante hacia uno de esos “grupos sociales” a los que se les aplica, con demasiada ligereza, una presunción de desinterés democrático, como suelen sufrir las generaciones más jóvenes.

interpretación que trasciende los derechos de participación política estricta, restringidos hoy a la mayoría de edad general. Por otro lado, la divergencia entre participación en la vida o en el desarrollo político (cfr. arts. 9.2 y 48 CE), con un contenido y sentido amplio, y la “participación política” en un sentido estricto (art. 23.1 CE), no supone una incongruencia constitucional, sino un respaldo de la Carta Magna a otras fórmulas de democracia participativa que complementan tanto a la democracia directa (escasa en la Constitución), como a la democracia representativa (preponderante, hasta la fecha, en el sistema político español). Existe, por tanto, otra participación ciudadana en los asuntos políticos que va más allá del ejercicio iusfundamental de la participación política directa o a través de representantes. El poder constituyente confirma, así, que existe una participación política no estricta (cfr. Villar Palasí y Suñé Llinas, 1996: 514).

En cuarto y último lugar, este precepto señala una importantísima dimensión colectiva al inicio de su tenor literal, y aparentemente desconectado de la expresión participativa que se configura al final de su texto. Alzaga Villaamil (1978: 135) no ahorró críticas a la inclusión de estos grupos sociales en la Constitución, no compartidas por la mayoría de la doctrina que ha tratado, después, la cuestión de la participación ciudadana (por todos, véase De Luis Lorenzo, *op. cit.*, p. 205). Sea como fuere, parece comúnmente aceptado que el constituyente quiso señalar cómo la igualdad y la libertad efectivas del ciudadano se alcanzan no solo por la vía individual, sino también considerando a “los grupos en que se integra” tal ciudadano (art. 9.2 CE). Esta alusión obedece a una realidad caleidoscópica, en la que los grupos en los que el individuo se integra se pueden identificar y agrupar superpuestos, y encontraremos grupos innatos, no elegidos por el sujeto (origen socioeconómico, generaciones diversas, comunidades lingüísticas, etc.) y otros de libre adhesión (la sociedad civil organizada, en su enorme diversidad)⁴⁸¹. Es decir, incluso aunque se admita la

⁴⁸¹ El reconocimiento de ambas realidades es indispensable para un tratamiento eficaz de la participación juvenil, puesto que su existencia se deriva del reconocimiento de una de estas agrupaciones involuntarias (nadie elige a qué generación pertenece, ni en manos de nadie está dejar de ser joven o volver a serlo), cuyos intereses colectivos son portados por el movimiento juvenil, esta sí como agrupación de libre adscripción. De manera que la mención a los grupos sociales de este precepto se ha interpretado, también, como la afirmación de una participación cívica, e incluso política, que en su dimensión colectiva no se articula (solo) mediante la intervención de los partidos políticos, sino que puede articularse a través de la sociedad civil

preponderancia constitucional de las fórmulas de democracia representativa, la Carta Magna no permite que nuestro sistema derive, por la deseada democracia inorgánica que facilitan los partidos, en una democracia meramente delegativa⁴⁸².

d. Las instituciones privadas del diálogo social como instrumentos fundamentales de la participación

Las entidades privadas que actúan como sujetos del denominado diálogo social por su representatividad derivada de la vida socio-laboral (patronal y fuerzas sindicales) han sido también sujeto de atención constitucional en el Título Preliminar (art. 7 CE)⁴⁸³. La Constitución refuerza así el razonamiento anterior: la apuesta del constituyente por una democracia que trasciende el sistema intermediado y con protagonismo singular de los partidos políticos, por ejemplo, incorporando esta noción del denominado diálogo social en el mismo contexto que la alusión a dicho sistema de partidos (es decir, dentro del Título Preliminar). Si a los partidos les corresponde un papel protagónico en lo que la Constitución denominará más adelante “la participación en los asuntos públicos” (art. 23.1 CE), a los sindicatos y organizaciones empresariales les corresponde el mismo lugar preponderante en la participación económica y social directa⁴⁸⁴. Por tanto, la participación de los jóvenes en el desarrollo social y económico (art. 48 CE) se tiene que poder realizar, también, a través de estas figuras asociativas especiales⁴⁸⁵.

organizada. Los partidos políticos “son instrumento fundamental” para la participación política, pero no el único instrumento válido.

⁴⁸² El concepto de “democracia delegativa” fue elaborado por Guillermo O’Donnell en la década de 1990, como debilitamiento de la verdadera legitimación democrática de los mecanismos representativos. Cfr. O’Donnell, G. (1994: 55-69).

⁴⁸³ Sobre la función constitucional de estas organizaciones, en sentido amplio, y su relevancia para la democracia participativa, véanse los comentarios de Jiménez de Parga y Pérez-Ugeña (1996: 393-408); Mateos y de Cabo (2003); De la Villa (2018: 42-44); Sala Franco (2018: 195-219; y García Murcia (2018: 119-135). Sobre el impacto de esta constitucionalización en la primera etapa democrática, véase la temprana obra de Durán López (1979) o las de Vida Soria (1980: 247-261) y Rivero Lamas (1982:113-137).

⁴⁸⁴ Por cierto, esta es una noción distinta de la participación en la política económica y social, que sigue siendo participación política en primer término.

⁴⁸⁵ Sin embargo, conviene advertir ya, aunque se profundice en ello más adelante, que el desarrollo normativo en España ha admitido la capacidad de afiliación sindical entre jóvenes, antes de la mayoría de edad general y desde la mayoría de edad laboral (dieciséis años), pero no la capacidad

e. El Título Preliminar como contenido sustantivo básico del derecho fundamental a la educación cívica

Para concluir el abordaje sucinto del Título Preliminar, Lucas Verdú apunta (1996: 82) una utilidad especial (en potencia) de esta parte de la Carta Magna para la ciudadanía joven, aunque ha pasado quizá desapercibida en el desarrollo normativo y en los demás estudios doctrinales:

“Finalmente, dado que el Título Preliminar es un todo bastante expresivo y que contiene fórmulas fácilmente comprensibles y retenibles, puede servir de base para su estudio en todos los centros de enseñanza del reino. En efecto, la explicación a los jóvenes, muchos de los cuales no van a estudiar la carrera de Derecho o Ciencias Políticas, de toda la Constitución parece tarea desmesurada e inconveniente. Bastaría exponer, con claridad y método, el contenido, caracteres y función del Título Preliminar, que contiene la quintaesencia de la Constitución.”

Este Título puede constituir, según esta idea, una herramienta de enorme valor para la realización práctica (y pragmática) del derecho fundamental a la educación para la participación (*ex art. 27.2 CE*), abordado páginas atrás. Lucas Verdú formula esta tesis sin conectarla al contenido iusfundamental que se deriva de nuestro derecho constitucional a la educación, y posiblemente lo hace con más intuición que base empírica. Pero la demostración de su pertinencia como contenido educativo no corresponde a la ciencia jurídica, sino a la pedagogía⁴⁸⁶. Esta ciencia ha sostenido de

de ejercer como empresarios a esos mismos jóvenes, algo que sí contemplan ordenamientos jurídicos de nuestro entorno. Con independencia de la justificación más o menos racional de esta divergencia sobre la capacidad de obrar de la juventud menor de edad, la consecuencia obvia es que la participación de la juventud en el desarrollo económico y social de España se realiza, con mayor intensidad, desde la dimensión de la fuerza de trabajo que desde la patronal, a pesar de la neutralidad constitucional a este respecto del art. 7 CE. Quizá como consecuencia que retroalimenta esta situación, también las organizaciones sindicales han mostrado durante décadas mayor interés (incluso con intensidad similar a la apreciada entre los partidos políticos) por integrar en estructuras propias y especializadas a la juventud trabajadora, en comparación con las organizaciones empresariales, cuya noción de jóvenes ha tendido a ser divergente (en el rango etario) de la expresada en el ordenamiento de asociaciones: consideran “empresarios jóvenes” a quienes ya no podrían ser “trabajadores jóvenes”, por ejemplo. Es obvio que a ese desequilibrio también contribuyen otros obstáculos socioeconómicos estructurales (en la capacidad económica por razón de la edad, que condicionan la posibilidad real de los jóvenes de convertirse en empresarios), y no solo las reglas de capacidad de obrar del derecho mercantil. Pero, en cualquier caso, aquellos obstáculos son del tipo que el art. 9.2 CE obliga a combatir en beneficio de la igualdad efectiva o material.

⁴⁸⁶ Algunas de las obras más destacadas de estas disciplinas, a nivel internacional y con resultados evidenciados en las últimas dos décadas, que han apuntado en esta dirección, son los estudios de Kahne y Bowyer (2017) ante los desafíos de la desinformación en la educación para la democracia; Croke *et al.* (2016), sobre cómo los regímenes autoritarios utilizan, precisamente, la educación como instrumento de desafección democrática de manera deliberada; Schulz *et al.* (2016) sobre

forma rotunda que la educación para la participación es fundamental incluso para preservar (no solo para desarrollar y mejorar) la democracia, y que entre sus contenidos deben incluirse competencias vinculadas al manejo de las reglas democráticas vigentes en cada momento y lugar⁴⁸⁷.

D. El derecho fundamental a la participación y el conflicto etario

En el derecho español, los derechos fundamentales son aquellos recogidos de forma expresa en la Sección primera del Capítulo II del Título I de la Constitución de 1978 (además del art. 30.2 CE, sobre objeción de conciencia). Los artículos del 14 al 29 y el 30.2 CE deben ser interpretados, además, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos (ex art. 10.2 CE), lo que contribuye a definir las distintas potestades participativas con protección propia iusfundamental, aunque veremos que también cuestiona la idoneidad de una parte del desarrollo español en materia de participación juvenil⁴⁸⁸. Sea como fuere, no todos estos derechos se ejercen de la misma manera, ni

un marco internacional de la educación cívica y para la ciudadanía; Nussbaum (2012) y Barton y Levstik (2004) sobre el papel específico del aprendizaje de las humanidades en el desarrollo democrático, así como las obras de Westheimer y Kahne (2004) o de Olssen *et al.* (2004) y Galston (2001), sobre la educación política estricta.

⁴⁸⁷ A la luz de no pocos conflictos sociales recientes, de los que el denominado “Procés” catalán puede ser un ejemplo ilustrativo, queda patente que la dejación de funciones de los poderes públicos con respecto a este derecho fundamental provoca graves distorsiones en el funcionamiento democrático. La doctrina jurídica mayoritaria ha coincidido en atribuir buena parte del conflicto social, jurídico y político vivido en Cataluña durante la segunda mitad de la década de 2010 al desconocimiento generalizado de conceptos democráticos y jurídicos esenciales, como la separación de poderes, la jerarquía normativa, el principio de legalidad, etc. Y son estos conceptos, precisamente, los que se enuncian en el Título Preliminar, por lo que, como señala Lucas Verdú (*op. cit.*), constituirían un contenido idóneo para la realización de la educación para la participación del art. 27.2 CE. De forma implícita, ha señalado este problema S. Muñoz Machado (en su artículo “Anomia catalana”, publicado en La Vanguardia el 10 de febrero de 2018) y de forma más explícita D. Ortega (en su artículo “El mejor homenaje a la Constitución”, publicado en El Mundo, el 22 de noviembre de 2018).

⁴⁸⁸ Sobre los derechos fundamentales y la juventud, véase la propuesta sobre participación social de Bernuz Beneitez (2003a: 213-234; 2003b). Sobre la edad en el ejercicio de derechos fundamentales de participación política de tipo electoral, *vid.* Presno Linera (2004). Sobre la interpretación y alcance general de los derechos fundamentales, sin sesgo etario, *vid.* Casas Baamonde (2018: 199-211), Beladíez Rojo (2017: 75-97), Martín-Retortillo Baquer (2016: 45-62), Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo (2013), Balaguer Callejón *et al.* (2005-II: 29 y ss.), Villaverde Menéndez *et al.* (2004), Villaverde Menéndez (2002: 317-364), Cruz Villalón y Pardo Falcón (2000: 65-154), Sánchez González (1996: 19-36), Gallego Anabitarte (1994), o Frigal Fernández-Villaverde (1980), entre otros. De manera reciente, las obras de Matia Portilla *et al.* (2019); Matia Portilla (2012: 267-300; 2013a: 79-101) y Presno Linera (2019b: 279-312; 2016: 257-

por los mismos sujetos, siendo el factor de la edad un elemento clave y problemático en el desarrollo que el legislador orgánico ha hecho⁴⁸⁹.

A pesar de las particularidades de cada una de estas facultades, todas ellas formarán lo que denomino el *corpus* de derechos fundamentales sobre participación cívica. Este *corpus* incluye, aunque trasciende, ciertos derechos específicos de participación política, como eje esencial del sistema democrático. La fuerza democrática de estos derechos reside en la complementariedad que desempeñan unos con otros, de forma integradora.

Tras el reconocimiento de una categoría participativa de derechos fundamentales, cabe diferenciar en ella dos grandes tipos de preceptos participativos, según conecten directamente o no a los ciudadanos con los poderes públicos. Esta distinción objetiva nos permite hablar, primero, de la participación cívica estricta, que protege la interacción de los ciudadanos entre sí, mediante libertades civiles clásicas, como las de reunión o asociación, con independencia de que, en ocasiones, se proyecte también de forma indirecta hacia los poderes públicos. En segundo lugar, permite hablar de una auténtica participación política iusfundamental, que protege la relación legitimadora, directa o representada del soberano -el pueblo- con los poderes constituidos, a través de las libertades políticas clásicas como el derecho de petición, el de sufragio, o el de orientación política o ratificación por vía referendaria.

La diversidad de preceptos participativos protegidos como derechos fundamentales se justifica porque hay potestades sin cuyo ejercicio es inconcebible la capacidad del individuo para intervenir en el desarrollo integral de un Estado. Constituyen un conjunto materialmente heterogéneo, pero orientado todo él hacia el fortalecimiento

283; 2003: 69-96), ofrecen enfoques complementarios sobre el disfrute y la titularidad de los derechos fundamentales entre colectivos específicos por razones de identidad o de vulnerabilidad. De especial interés, para su aplicación a la titularidad de derechos fundamentales por parte de colectividades juveniles personificadas jurídicamente (asociaciones juveniles y otras organizaciones análogas), resultan las aportaciones de Gómez Montoro (2002; 2003; 2004).

⁴⁸⁹ Este desarrollo normativo interno, en realidad, podemos reconocer sin temor a exagerar que se ha hecho de espaldas a un enfoque generacional favorable a la participación juvenil (sobre todo, una vez superada la controversia del proceso constituyente acerca de la mayoría de edad general prevista por el artículo 12 CE). Por ello, es pertinente anotar algunas aclaraciones sobre cuál es la exigencia constitucional en este ámbito, y cómo interactúan los ciudadanos jóvenes con el contenido esencial de cada uno de estos preceptos, aunque sea a grandes rasgos.

democrático. En efecto, aunque no se dirijan necesariamente hacia la participación política de manera directa, son potestades indisolubles de una dimensión integral de la participación cívica: la libertad de reunión y de asociación (arts. 21 y 22, respectivamente), la participación educativa (art. 27), la libertad sindical y el derecho de huelga (art. 28), y finalmente, como auténtico derecho de participación política distinta del art. 23.1 CE, el derecho de petición (art. 29). En estos términos se expresa también el Tribunal Constitucional, para quien el artículo 23.1 CE no agota el fenómeno participativo de la Carta Magna (por todas, cfr. STC 119/1995, F.J. 4º), de la misma manera que no todos los derechos de participación son de naturaleza iusfundamental (por ejemplo, el art. 105.a) CE).

Por su complejidad desde el enfoque de la participación juvenil, me detendré con particular énfasis en los derechos fundamentales de participación política. Estos son, en realidad, solo dos preceptos: los artículos 23.1 y 29 CE. El primero de ellos recoge aquello que he denominado participación política estricta, mientras que el segundo es un ejemplo paradigmático de libertad política en un sentido más amplio. Además, el derecho de petición, como veremos, habilita al ciudadano individualmente considerado, o integrado en colectividades jurídicas reconocidas, para una capacidad de iniciativa no necesariamente normativa, pero íntimamente conectada con las funciones propias de los poderes constituidos. La diferencia con el artículo 23.1 CE radica en la legitimación cuantitativa de este frente al derecho de petición, que no requiere una concurrencia de ciudadanos para legitimar su ejercicio, al contrario de las formas representativas o directas ínsitas en el artículo 23.1 CE. Por otro lado, es verdad que ciertos ciudadanos se relacionan también con algunos sujetos públicos por imperativo iusfundamental (cfr. arts. 20.3 y 27.5 CE, por ejemplo), pero lo hacen en virtud de otras consideraciones sociales de intereses colectivos, y no como ciudadanos del cuerpo político soberano del Estado. Para completar la visión de conjunto sobre los derechos fundamentales de participación cívica, al final de este epígrafe se recogerá una breve síntesis de la interacción juvenil con tales potestades.

a. La doble vertiente, representativa y directa, de la participación política estricta

El derecho de participación política en sentido estricto, recogido en el artículo 23.1 CE, sí es el único de esta naturaleza que protege de manera concreta el ejercicio ciudadano explícito de la soberanía popular, según la reiterada jurisprudencia constitucional⁴⁹⁰. Este ejercicio de participación política estricta es identificado por el Tribunal Constitucional según tres factores: la naturaleza, la forma y la finalidad del llamamiento participativo (STC 119/1995, F.J. 5º).

Con respecto a la naturaleza del llamamiento, se admite generalmente que esta participación requiere una cierta configuración legal (por ejemplo en la delimitación del censo y de los procedimientos electorales). Pero no cualquier configuración legal de tipo participativo, ni siquiera aunque trascienda los intereses particulares, sería subsumible en el derecho fundamental. El Tribunal Constitucional ha reiterado que la expresión “asuntos públicos” debe ser entendida en este precepto de forma muy restrictiva. Por lo tanto, según el Alto Tribunal, el artículo 23.1 CE está integrado por un contenido muy concreto. No incluye cualquier derecho de participación que permita al ciudadano relacionarse con los poderes públicos, o incidir en los asuntos generales, sino solo por aquellos derechos que entrañan el propio ejercicio de soberanía (cfr. art. 1.2 CE), entendiendo por tal el llamamiento a intervenir “en la toma de decisiones políticas” (STC 119/1995, F.J. 5º). Ello puede producirse bien ratificando la actuación de los poderes públicos (por ejemplo, los Estatutos de Autonomía), legitimando su composición orgánica (mediante los procesos electorales representativos), u orientando el sentido de ciertas decisiones específicas que deben tomar (por ejemplo, los referéndums consultivos)⁴⁹¹.

⁴⁹⁰ Cfr., por ejemplo, las SSTC 63/1987 y 76/1994, y en la ya aludida STC 119/1995.

⁴⁹¹ Destacan las contribuciones doctrinales sobre este precepto de Beladiez Rojo (2018: 103-106), Marrero García-Rojo (2018a: 674-701), García Roca (2018: 519-530), y Soriano Díaz (1997: 573-605). Presno Linera (2015: 273-309; 2002: 517-558) profundiza en la titularidad del derecho de participación política, así como en las garantías de esta a través, específicamente, del sufragio activo (2001: 137-176), de la composición del cuerpo electoral (2006: 2703-2717), así como la virtualidad del derecho como forma de integración (2004: 19-42). Campos Jiménez (2016a: 82-111) analiza la dimensión orgánica de la participación en los asuntos públicos. Por su parte, Boix Palop (2014a: 93-117) advierte de las escasas posibilidades de participación a partir de este modelo constitucional. Matia Portilla (2011) coordinó el abordaje con profundidad la idea de la pluralidad de ciudadanías y los nuevos derechos vinculados a la participación democrática.

El mismo artículo 23.1 CE distingue dos formas de participación política estricta. Se trata, en primer lugar, de la participación política representativa, que el constituyente concreta señalando que es aquella que se produce mediante la elección de representantes en procesos de sufragio periódico, universal y libre⁴⁹². En segundo lugar, el artículo constitucional menciona la posible participación directa de los ciudadanos, sin ejemplificarla⁴⁹³. El Tribunal Constitucional ha entendido que ambas vertientes deben interpretarse de forma coherente, no dotando a una de las formas de una expansión conceptual de la que carezca la otra. Por ello, la claridad del desarrollo normativo sobre las formas de la democracia representativa sirve de apoyo para la interpretación de las menos nítidas formas de democracia directa.

La democracia representativa ínsita en el precepto se circunscribe a aquella ejercida mediante la elección (activa o pasiva) de cargos públicos, y el desempeño esencial de dichos cargos (*ius in officium*), en los distintos niveles territoriales en los que se organiza el Estado: las elecciones a las Cortes Generales, las elecciones a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, y aquellas a los órganos de gobierno de los entes locales. Para el Tribunal Constitucional, para la doctrina mayoritaria y para el legislador orgánico, no es objeto de este precepto ninguna otra elección representativa de cargos de instituciones públicas sectoriales (universidades, órganos consultivos, etc.). Los llamamientos especiales de ciertos sectores requieren una legitimación específica vinculada a tal sector, como es el caso de los órganos o procedimientos exclusivos de la participación juvenil organizada (mediante consejos de la juventud, o similares).

Por todo lo anterior, la misma restricción aplica para la democracia directa, de la que quedarían fuera de la protección de este precepto todas las fórmulas que no se operen mediante un llamamiento equivalente al del cuerpo electoral de la democracia representativa. Plantea el Alto Tribunal, creo que acertadamente, que no puede

⁴⁹² Estos asuntos han sido ampliamente analizados por la doctrina iuspublicista. A modo de muestra, Presno Linera (2012: 93-109; 2004a; 2004b) ha tratado con detenimiento diversos aspectos relevantes de la democracia representativa. Por su parte, Cano Bueso (2002: 793-818) aborda, en concreto, las transformaciones operadas en la representación política.

⁴⁹³ Sobre esta dimensión, en particular, y su posible infravaloración, o sobredimensión de sus riesgos (como coincidiré en apreciar, más adelante) se ha pronunciado abiertamente Presno Linera (2014: 61-92).

atribuirse un alcance divergente o incongruente entre dos formas de realización de un mismo enunciado normativo. Esto excluye de la democracia directa contenida en el artículo 23.1 CE, precisamente, cualquier forma especializada de participación juvenil, puesto que, como señalábamos también para las fórmulas representativas, los jóvenes participarían de tales canales propios por su consideración de sujetos de un colectivo etario, y no por su pertenencia al cuerpo electoral en el que se concreta la capacidad de obrar política del titular de la soberanía, *ex* artículo 1.2 CE⁴⁹⁴.

No obstante lo anterior, mayor controversia plantea el tercer aspecto empleado por el Tribunal Constitucional para trazar los límites de la democracia directa y representativa protegida por el precepto aludido, es decir, la dimensión finalista de los llamamientos participativos del artículo 23.1 CE. Dice el Tribunal que “sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio directo o por medio de representantes, del poder político (...) estaremos en el marco del artículo 23.1 C.E. y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental” (STC 119/1995, F.J. 5º). Veremos, más adelante, cómo varias de las concreciones que el Alto Tribunal ha reconocido como contenido esencial del artículo 23.1 CE, en su dimensión de democracia directa, no cumplen de forma estricta este criterio de ejercicio de poder político directo ni mediato, sino más bien mixto o, en todo caso, de formas de ejercicio pre-decisivas, orientativas o deliberativas, y no directamente vinculantes para los poderes constituidos.

En cualquier caso, no cabe duda de cómo, en el diseño de nuestro sistema constitucional, aparecen definidas con más claridad y precisión las fórmulas de democracia representativa que las de democracia directa, y en el desarrollo legislativo ulterior sigue siendo así. El Tribunal Constitucional ha achacado tal preponderancia a una supuesta primacía de los mecanismos representativos, que se desprenderían de una premisa que el Alto Tribunal trae de forma poco afortunada, y es que “la forma de gobierno o la forma política del Estado” es la Monarquía parlamentaria, *ex* artículo 1.3

⁴⁹⁴ Sobre el cuerpo electoral, podemos remitirnos a la obra ya mencionada de Presno Linera (2006: 2703-2717), y respecto de la noción de la soberanía a partir del apartado 2 del artículo 1 de la Constitución, es inevitable referirse a las valiosas síntesis de Aragón Reyes (2018a: 19-23; 2018b: 41-49).

CE (cfr. STC 76/1994, F. J. 3º)⁴⁹⁵. Considero más apropiado atribuir este mayor desarrollo constitucional y legal a la tradición política, y al nivel de interiorización doctrinal y cultural de la democracia representativa en nuestro país, similar a aquel de las democracias occidentales contemporáneas en general, tanto en el momento de la Transición como cuarenta años después. La cierta irrelevancia cotidiana de las formas de participación directa no obedece a una preferencia expresada en el artículo 23.1 CE, sino, en todo caso, al mayor desarrollo de las formas representativas, mejor conocidas y experimentadas por las teorías del Estado democrático. Es decir, no cabe duda de que la democracia española surgida a partir de la Constitución de 1978 tiene más elementos de carácter representativo en su ordenación de las instituciones democráticas (y de mayor relevancia cualitativa) que las previsiones de democracia directa, que son marginales. Pero nada explícito indica que esto obedezca a una intención deliberada de marginar o reducir a lo excepcional las formas directas, como supuesta preferencia del constituyente⁴⁹⁶. Parece, más bien, fruto de la simple posibilidad técnica, y de la concepción doctrinal del momento, que habrá que comprobar si persiste en el futuro.

⁴⁹⁵ En realidad, esta alusión no parece que sirviera para destacar el peso parlamentario/representativo sobre el propio valor del auténtico soberano (“el pueblo español”, de acuerdo al art. 1.2 CE), que es quien en definitiva legitima con su voto a las cámaras representativas. El art. 1.3 CE parece estar más bien orientado a situar la Constitución como monárquica o republicana, y qué tipo de monarquía sería la española, y en tales términos se debatió este precepto específico durante su *iter legis*. La calificación de “parlamentaria” se planteó como “la forma política que concilia la Jefatura de Estado monárquica con la configuración democrática del Estado contemporáneo”, como señala Delgado-Iribarren García-Campero, M. (2005), disponible en (a 18 de diciembre de 2018):

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=1&tipo=2>.

Sin poner en duda el papel fundamental de las Cortes Generales, estas no son sino representación del “pueblo español” (art. 66.1 CE). Sin embargo, como apunta Muñoz Machado (2011: 70-71), la agudización de “la crisis de legitimación democrática” (referida por el autor a la Administración, pero extensible al sistema político general), se desata especialmente “en las dos últimas décadas del s. XX”, y ha puesto de manifiesto la necesidad de acudir a nuevas formas de legitimación, por ser insuficientes los meros procesos electorales que derivan en las instituciones representativas. Así, señala Muñoz Machado, se ha tendido a generalizar “la ideología de la participación”, usando términos de J. Chevallier. Alude también Muñoz Machado a M. Chitti para declarar la “abierta convicción de que es necesario superar” la tendencia de “limitar al momento político [en su sentido representativo] la democracia y la participación”, puesto que “los ciudadanos, titulares del derecho originario de la soberanía, no lo ceden totalmente con ocasión de las elecciones legislativas”. Y en definitiva, la preponderancia concedida a estas fórmulas representativas por el Tribunal Constitucional debe ser interpretada, en todo caso, a la luz de estos planteamientos, que no son en absoluto ajenos al propio texto constitucional.

⁴⁹⁶ Desde luego, el artículo 23.1 CE no contiene tal preferencia ni primacía en las formas iusfundamentales de participación política estricta.

Finalmente, y como adelantaba *ad supra*, el derecho fundamental a la participación política debe ser también interpretado de acuerdo a los tratados internacionales ratificados por España en materia de derechos humanos, *ex artículo 10.2 CE*. Como es sabido, el único tratado específico sobre derechos de los jóvenes ratificado por España es la ya mencionada Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, de 2005. Su artículo 21.1 señala el “derecho a la participación política” que tienen todos los sujetos amparados por dicho tratado⁴⁹⁷. Es obvio que esta expresión abunda en la polisemia ya señalada de las expresiones jurídicas de contenido participativo. Confirma, más bien, que existe otra participación política no estricta, distinta de la protegida por el artículo 23.1 CE⁴⁹⁸. A qué participación política tienen entonces derecho los jóvenes en España, según la Carta Magna y el derecho internacional aplicable, será objeto de las siguientes páginas.

b. La democracia representativa y la edad como presunción de incapacidad iuris et de iure para su ejercicio

La democracia representativa es fruto del ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo en los distintos niveles territoriales que Estado configura en su sistema constitucional. Hemos visto cómo la edad ha sido, en el pasado, un elemento que se ha manifestado de manera frecuente en los textos constitucionales modernos como característica delimitadora del ejercicio de ambos derechos (en su vertiente activa y pasiva). En el actual régimen constitucional español, no existe una imposición de una edad política única, a pesar de la tendencia de la legislación orgánica a utilizar la misma barrera para la multiplicidad de derechos de participación representativa.

⁴⁹⁷ Entre los muy escasos estudios doctrinales de este texto internacional, y su valor normativo para el ordenamiento jurídico español, sobresale el análisis de Urbaneja Cillán (2013).

⁴⁹⁸ Esto debe ser así porque ningún operador jurídico ha interpretado, hasta la fecha, que el derecho del artículo 21.1 de este tratado imponga a España el reconocimiento de la potestad de ejercer todos los derechos del artículo 23.1 CE a los jóvenes a partir de los quince años, ya que son estos, según el artículo 1 de la Convención, los amparados por los derechos proclamados en ella. En todo caso, la Convención manifiesta su pleno respeto a la legislación vigente de cada Estado sobre la capacidad de obrar en la democracia representativa y en el sistema de partidos políticos, más allá de una abstracta promoción de medidas, contenidas en el apartado 3 del citado artículo de la Convención (art. 21.3):

“3. Los Estados Parte promoverán medidas que de conformidad con la legislación interna de cada país, promuevan e incentiven el ejercicio de los jóvenes a su derecho de inscribirse en agrupaciones políticas, elegir y ser elegidos.”

b.1. La heterogeneidad objetiva del derecho a la participación política representativa

El derecho fundamental a la participación política representativa abarca un contenido objetivo múltiple, que va desde la libertad de sufragio activo y pasivo (en su vertiente positiva y negativa, es decir, de votar o no, y de ser o no candidato), hasta los derechos de permanencia en el cargo, pero también de permanencia efectiva, es decir, el derecho al ejercicio del cargo electo que da sentido a la existencia de tal magistratura representativa. Parte de este contenido se refleja en la propia Constitución, y otra parte está incluida en la legislación orgánica, fundamentalmente electoral, pero también en los reglamentos de las cámaras representativas.

Al margen del mayor o menor desarrollo normativo, el contenido esencial de los derechos de participación representativa ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional y la doctrina mayoritaria como el conjunto de aquellas potestades que se derivan de dos circunstancias⁴⁹⁹.

La primera de ellas es que sean derechos que están expresa y directamente recogidos en la Carta Magna, y son indisponibles por tanto para los poderes constituidos. Forman parte de esta primera categoría de potestades esenciales, por ejemplo, el derecho de sufragio activo y pasivo a las Cortes Generales, según se establece en el Capítulo Primero del Título III de la Constitución.

La segunda de las circunstancias antedichas es que, aunque no sean potestades expresamente recogidas en la Constitución, estas formen parte del núcleo indispensable para que la representatividad tenga sentido, entendiendo como tal algunas de las atribuciones del *ius in officium* de los cargos electos para el ejercicio de la representatividad⁵⁰⁰. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha ofrecido una dilatada jurisprudencia que acredita cómo el derecho fundamental de los

⁴⁹⁹ Entre las contribuciones doctrinales sobre el contenido esencial de los derechos fundamentales, sobresalen la tesis de Lorenzo Rodríguez-Armas (1995; 1996), los estudios de Gavara de Cara (1994), Martínez-Pujalte (1997), Castillo Córdova (2002: 25-53) y Martín Huertas (2008: 105-190), o el análisis de la jurisprudencia constitucional de Villaseñor Goyzueta (2004). Desde un enfoque que trasciende al ordenamiento español, destaca la obra de Häberle (2003) acerca de este concepto y su garantía en la Ley fundamental de Bonn.

⁵⁰⁰ Sobre el derecho al sufragio pasivo en nuestro ordenamiento, véase Cosculluela Montaner (2008: 1147-1166) y Rams Ramos (2008: 1261-1284), entre otras obras destacadas.

representantes a ejercer su cargo, al amparo del artículo 23.1 CE, va más allá, incluso, de las funciones que derivan en la adopción de decisiones políticas vinculantes⁵⁰¹. Esta interpretación expansiva del contenido esencial veremos que no se ha producido, en absoluto, en el ámbito de la participación directa, al amparo de la supuesta primacía representativa.

b.2. La escasa atención a la edad en la configuración subjetiva del derecho al sufragio

Desde el punto de vista subjetivo, el derecho electoral español y el resto de derechos de participación política por vía representativa no se han desarrollado con un enfoque propiamente juvenil. No debe engañarnos la utilización del lenguaje político de las Cortes Constituyentes, para favorecer la reducción de la mayoría de edad general de veintiuno a dieciocho años. No ha ido más allá, ni fue propiamente un enfoque juvenil que trascendiera la mera retórica clásica de este tipo de debates (con las mismas expresiones que en las Cortes de 1931 y otras anteriores para reducir otros tramos de la edad política). Por tanto, no es extraño que los poderes constituidos hayan mantenido desde 1978 la capacidad de ejercer tales derechos a partir de la mayoría de edad general. La han convertido en edad política única⁵⁰².

⁵⁰¹ Véanse, por ejemplo, las SSTC 37/1985; 36/1990; STC 208/2003; STC 141/2007 y STC 74/2009.

⁵⁰² Ya apunté anteriormente esta cuestión, referida al artículo 12 CE. Se trata de una decisión del legislador no por imposición alguna del artículo 23.1 CE, sino por la inercia de la supuesta conquista social de entonces, trasladada a las leyes orgánicas correspondientes sin un cuestionamiento serio desde 1978. De hecho, prueba de la desvinculación de la edad del artículo 12 con los derechos del artículo 23.1 CE, es cómo el precepto sobre la participación política estricta (el 23.1 CE) sufrió alteraciones, durante su debate parlamentario, para eliminar precisamente una originaria referencia a la edad, disociando así una supuesta vinculación entre ambos conceptos. Esta reforma sustituyó la redacción primigenia del precepto (que recogía el derecho para “todos los ciudadanos mayores de edad”, como recoge el texto publicado en el Boletín de las Cortes núm. 44, de 5 de enero de 1978) por una de carácter genérico (“los ciudadanos”, sin más, como se expresa en la actualidad el artículo 23.1 CE vigente). Además, también se modificó el original art. 59.3 del Proyecto de Constitución (Boletín de las Cortes, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 679), que indicaba: “Son electores y elegibles [a las Cortes] todos los españoles mayores de edad que estén en pleno uso de sus derechos políticos”, por el actual art. 68.5 CE: “Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos”. Otro indicio de esta voluntad expresa por la separación conceptual se obtiene al contrastar la Ley 1/1977, para la Reforma Política (que preveía en su art. 2.2 la composición del Congreso de los Diputados a partir del “sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad”) con la expresión más semejante de la Carta Magna, es decir, el art. 68.1 CE

Hasta tal punto se ha interiorizado la conquista del artículo 12 CE como condición para ejercer los derechos políticos del artículo 23.1 CE, que la conciencia colectiva española actual posiblemente asume de forma acrítica una única edad política para todos los derechos específicos emanados de la democracia representativa o directa. Prueba de ello es que, cuando se han producido los últimos debates en las Cortes sobre la edad de voto, esta se ha discutido para todos los derechos de sufragio activo, sin atender a posibles distinciones en función del nivel territorial. Pero esta unidad de la edad política tampoco es una imposición constitucional (*vid.*, por todos, Giménez Gluck, 2012: 190-206). De hecho, siendo evidente la voluntad del constituyente de no atar la mayoría de edad del artículo 12 CE a la capacidad de ejercer, en general, los derechos fundamentales de participación política, esta falta de vinculación debe permitir la disparidad de edades políticas, tanto para las diferentes formas de participación directa como para los distintos niveles territoriales en los que se producen procesos de democracia representativa. Así debe ser, según el criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional, que impide atribuir dos sentidos distintos a un mismo enunciado, según recoge con claridad el F.J. 3º de la STC 119/1995.

A la luz de lo anterior, conviene anotar un planteamiento que el legislador ha previsto sobre la participación política juvenil. Se trata de la positivación (desde la reforma de 2015) del reconocimiento gradual de una capacidad política a los menores, en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. En su artículo 7, dice que los menores “tienen derecho (...) a una incorporación progresiva a la ciudadanía activa”. La previsión citada obedece a la incorporación de la jurisprudencia internacional sobre los derechos de la infancia, mencionada con anterioridad. El legislador orgánico pretende resolver este mandato, según recoge en el mismo precepto, dotándoles de órganos participativos propios, pero nada dice de articular potestades específicas de participación política estricta. La participación representativa iusfundamental sigue vedada a toda la juventud menor de dieciocho años, dado el tenor literal de los artículos 2.1 y 6.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del

(que prevé cómo el Congreso se compone por “sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley”, siendo la edad uno de tales términos remitidos al desarrollo legal).

Régimen Electoral General (LOREG)⁵⁰³. Por lo tanto, y como anticipé, no consta ningún elemento positivo que recoja un verdadero enfoque juvenil en la articulación de la democracia representativa española de naturaleza iusfundamental. No habría mucho que objetar a tal desarrollo normativo, excluyente de la participación política estricta de los menores, si obedeciera a una reflexión racional que hubiera ponderado las obligaciones del Estado en materia del reconocimiento de la capacidad política de sus sujetos menores. Sin embargo, la situación vigente parece más bien el fruto de la inercia indolente de la mayoría política, que el resultado de un debate racional profundo de las alternativas.

b.3. Las posibilidades para una mejor atención legislativa a la participación política representativa con enfoque juvenil

Dada la irrelevancia positiva en España de las fórmulas de incorporar este enfoque juvenil a la democracia representativa, apenas enunciaré las principales posibilidades teóricas, *de lege ferenda*, que se han planteado con tal fin, hasta la fecha sin éxito. Pueden sintetizarse en cuatro grandes tendencias, que sí están teniendo un cierto reflejo en el derecho comparado y en la doctrina internacional.

b.3.1. La reducción general o parcial de la mayoría de edad política

La primera tendencia, con mayor realización práctica en el derecho comparado, es la reducción general o parcial de la edad política considerada, como presunción *iuris et*

⁵⁰³ Es relevante advertir que, mediante la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, se ha realizado una reforma de gran trascendencia sobre la capacidad política con efecto electoral, y es que se han suprimido los apartados b) y c) del art. 3.1 de la citada Ley del régimen electoral, que preveían la incapacitación política por sentencia judicial. Eliminada esta opción, todas las personas civilmente incapacitadas son presumidas capaces a efectos políticos, *iuris tantum*. Por lo tanto, se ha eliminado la incapacitación política por vía judicial de los mayores de edad que, a juicio del orden jurisdiccional, carecieran de capacidad natural, trasladando tal valoración a las concretas mesas electorales en cada proceso de sufragio.

de iure o *iuris tantum*⁵⁰⁴. Algunos sistemas democráticos han incorporado, así, a nuevas capas de jóvenes a la participación representativa, al menos en la dimensión de sufragio activo. La opción de la reducción general (para todos los procesos electorales) ya es una realidad en los derechos electorales austriaco y maltés. La reducción parcial se ha interpretado, normalmente, como mecanismo de ensayo de la reducción total, extremo este que es el verdaderamente reivindicado por las principales instancias defensoras de esta tendencia⁵⁰⁵. España podría, sin excesivo obstáculo, modificar la edad de sufragio (total o solo activo) en uno, en varios o en todos los niveles territoriales.

A pesar de lo antedicho, si no admitíamos que la mera reducción de la edad de sufragio en la Transición, de veintiuno a dieciocho años, fuera una auténtica incorporación del enfoque juvenil a los derechos de participación política, esta fórmula tampoco sería válida por sí misma. Favorecería la incorporación de nuevos jóvenes, pero no es un enfoque integral sobre la participación política juvenil.

b.3.2. El establecimiento de cuotas etarias en las candidaturas electorales

La segunda tendencia, también con cierta presencia en el derecho comparado, es el establecimiento de cuotas de edad obligatorias en las listas electorales. Es un mecanismo que incide en la dimensión pasiva del derecho de sufragio, y solo indirectamente favorecería una abstracta implicación emocional generacional que, hipotéticamente, beneficia a la dimensión activa. Por este motivo, suele ser una

⁵⁰⁴ A este respecto, entre las escasas aportaciones doctrinales en España sobre la reducción de la edad de voto, sobresalen los análisis de Presno Linera (2004b).

⁵⁰⁵ Con un amplio consenso entre las organizaciones juveniles europeas (cfr. la Resolución del Foro Europeo de la Juventud al respecto, de 2006: <https://www.youthforum.org/resolution-lowering-electoral-age-16>, disponible a 18 de diciembre de 2018), esta idea de la reducción en la edad de voto ha ido ganando peso y apoyos a nivel global en las últimas décadas. Desde la reciente incorporación del asunto a los debates y deliberaciones de algunos últimos encuentros del Foro Económico Mundial (en Davos, 2018), hasta la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la ley electoral de la Unión Europea [ref. (2015/2035(INL)], pasando por la Resolución 1826 (2011) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre “Refuerzo de la democracia mediante la reducción de la edad de voto a los dieciséis años” o, ya en España, mediante la Proposición No de Ley (PNL) adoptada por el Congreso de los Diputados, sobre Participación juvenil, de 29 de septiembre de 2017.

medida que se ha implantado acompañada de otras. Es una realidad positiva, por ejemplo, en Perú y en ciertos Estados mexicanos, donde se exige el 20% de candidatos menores de 29 años en los procesos electorales de determinados ámbitos territoriales⁵⁰⁶.

Esta fórmula tampoco resuelve, por sí misma, todas las debilidades de un sistema representativo carente de enfoque juvenil, y abre la puerta a dos conflictos obvios. El primero es el de tender a la “cuotificación” de todas las colectividades sociales (con el problema que supone expandir el sistema de cuotas para cada colectivo diferenciable de la sociedad). En segundo lugar, añadiría al debate de la participación juvenil las controversias propias conocidas y ya suscitadas en torno a las cuotas de género, por ejemplo, como experiencia efectivamente positivizada en el ordenamiento español⁵⁰⁷.

b.3.3. La difícil eliminación de las seguridades de los rangos etarios biológicos

Una tercera tendencia que gana peso doctrinal de forma progresiva, pero sin experiencias de positivación conocidas aún, es la modificación del mecanismo por el que se reconoce la capacidad de obrar política, limitando (o incluso eliminando) el peso de la edad biológica. Esta es la postura propugnada, por ejemplo, por la CRIN (2016). Tal mecanismo consistiría en eliminar la incapacidad presumida *iuris et de iure* para los menores de cierta edad, y establecer fórmulas específicas de posible verificación de la capacidad natural (por ejemplo, encomendadas al poder judicial), que harían de tal incapacidad de la menor edad solo una presunción *iuris tantum*,

⁵⁰⁶ Perú implantó su “cuota joven” mediante las Leyes 28869 y 29470, de 2006 y 2009, respectivamente. Ticliahuanca Silvestre (2017) realiza un análisis monográfico sobre la racionalidad y la eficacia de estas medidas. En México, destacan las legislaciones de los Estados de San Luis Potosí y de Zacatecas. Por su valor ilustrativo, y por estar acompañada de otras medidas complementarias, véase la reforma publicada el 31 mayo de 2017, del art. 305 *in fine* de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. Las otras medidas complementarias, dispersas en el articulado, son de muy diversa índole, algunas tales como la obligación de los partidos políticos de destinar un determinado porcentaje de su financiación pública a la inversión directa en la capacitación cívica de ciudadanos jóvenes.

⁵⁰⁷ Véase, a este respecto, la obra general de Carmona Cuenca, sobre representación política y democracia paritaria (2018: 2601-2615), o sobre las reglas generales del derecho antidiscriminatorio y la igualdad de género (2012; 2015; 2017). Trascendiendo el análisis de la cuestión al conjunto del bloque de constitucionalidad, es fundamental la obra coordinada por Freixes Sanjuán y Sevilla Merino (2005).

susceptible de contradicción y de prueba en contrario de una auténtica capacidad política independiente de la edad biológica.

El principal escollo de estas propuestas es la difícil realización práctica, es decir, la fuerza técnica que sería necesaria para afrontar procedimientos individualizados de este tipo, a gran escala. No obstante, dado que se basa en la capacidad natural individual, se trata de la fórmula más garantista con los derechos políticos de la juventud, y tal vez su implementación positiva sea simple cuestión de evolución social y capacidad técnica.

b.3.4. El llamado “voto Demeny”

La cuarta tendencia no ha sido tampoco implementada en ningún ordenamiento vigente conocido, y es abiertamente rechazada y criticada por la doctrina más autorizada. No obstante, parece que cuenta con más promotores y defensores dentro de nuestro sistema político que alguna de las anteriores señaladas. Se trata de la aplicación del llamado “voto Demeny”, según recoge Presno Linera (2019a), es decir: reconocer el derecho al voto de todos los ciudadanos, con independencia de la edad, pero ejercido por los tutores o guardadores de aquellos que sean menores.

Esta fórmula, en realidad, recuerda a la concepción orgánica del franquismo, atribuyendo a la familia una consideración política cercana, incluso, al “proletariado” en el antiguo *capite censi* romano. Como Presno Linera (2019a) advierte, esta fórmula plantea serios problemas de compatibilidad con el voto secreto, y con una cuestionable libertad de los menores para ejercerlo si deben hacerlo mediante sus responsables legales, subvirtiendo también la noción de “voto directo”. Se trata, por tanto, de la opción más débil para la preservación de los derechos de los jóvenes o para la instauración de un enfoque propiamente juvenil, y colisiona con otras expectativas constitucionales.

c. El problemático contenido del derecho a la participación política directa y su ejercicio por parte de ciudadanos jóvenes

El artículo 23.1 CE menciona y define sucintamente, por un lado, la forma de participación representativa (cuando señala que será con representantes “libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”), mientras que enuncia pero no desarrolla ni ejemplifica la forma de participación directa. Esto ha provocado notables problemas para delimitar el contenido preciso de la democracia directa.

c.1. El contenido esencial de la democracia directa iusfundamental conserva la unidad de la edad política general

La falta de concreción del precepto puede ser una de las causas que ha abocado a parte de la doctrina, y al Tribunal Constitucional, a buscar los casos precisos de democracia directa ausentes del artículo 23.1 CE en otros rincones del texto constitucional. El contenido esencial de este derecho se ha interpretado por remisión a un catálogo disperso, pero taxativamente recogido en la Carta Magna⁵⁰⁸.

Sin embargo, considero plausible que la razón por la que el constituyente no ejemplificó o delimitó en el propio artículo 23.1 CE qué entendía por participación directa era, simplemente, porque no pretendía ser exhaustivo, dado que las posibilidades de participación directa son más diversas que la formación de la participación representada. Además, posiblemente también influyó en esta falta de concreción el contexto histórico, ya que en 1978 las instituciones directas (o semidirectas, como veremos más adelante) no estaban igual de desarrolladas como treinta o cuarenta años después. Esto invita a pensar que, aunque algunos instrumentos de participación política en sentido estricto estén referenciados de forma explícita en el texto constitucional, ello no debería impedir que se puedan configurar otros que sean igualmente una concreción (por Ley orgánica) del mismo derecho fundamental.

⁵⁰⁸ Sobre la noción del concepto (“democracia directa”) en el derecho constitucional español previo a la Carta Magna de 1978, véase la obra de Aguiar de Luque (1977).

El desarrollo legal puede ampliar el ámbito objetivo de potestades específicas protegidas como derecho fundamental de participación representativa o directa, aunque no fueran imaginados por el poder constituyente en 1978. Estas previsiones, además, pueden contribuir a realizar la noción dinámica de “democracia avanzada” que el propio Preámbulo constitucional desea⁵⁰⁹.

c.1.1. El acceso etario en el núcleo incontrovertido de la participación política directa

Antes de tratar los elementos más polémicos, considero fuera de cualquier duda que este precepto se concreta, al menos, en los siguientes derechos subjetivos específicos de participación directa, regulados en la propia Constitución con un contenido esencial, es decir, indisponible para el legislador orgánico:

1º) El derecho al gobierno municipal mediante el método del concejo abierto (art. 140 CE) en los casos establecidos por el ordenamiento⁵¹⁰.

2º) El derecho de refrendo popular para la ratificación, mediante referéndum vinculante, de determinadas reformas constitucionales (arts. 167.3 y 168.3 CE)⁵¹¹.

⁵⁰⁹ La literatura jurídica ha sido tímida en este tiempo a la hora de sugerir ampliaciones objetivas de la participación directa por la vía del desarrollo legislativo orgánico, posiblemente vinculada por la interpretación restrictiva del Tribunal Constitucional. No obstante, conviene tener en cuenta (y seguir de cerca su evolución doctrinal, con las debidas cautelas sobre su viabilidad técnica real) la iniciativa presentada por F. Jurado Gilabert en 2019 (disponible a 20 de enero de 2019: <https://www.medialab-prado.es/proyectos/41797/description>), acerca de una posible Ley Orgánica de desarrollo de la participación directa del art. 23.1 CE, en línea con su planteamiento de posible “desrepresentación” de la participación política. Véase, por ejemplo, Jurado Gilabert (2017, 2015, 2013).

⁵¹⁰ Sobre esta forma de participación, es especialmente útil acudir a los sintéticos comentarios de Rebollo Puig (2018: 1035-1039), Rivero Ortega (2018: 541) y Arroyo Gil (2018: 1945). En realidad, es una institución preconstitucional, como acreditan los tempranísimos estudios de Sánchez Gutiérrez (1917) y Gutiérrez López (1924-1925); o aquellos iushistóricos, como el de Anthony Thompson (1981) sobre la “democracia municipal” castellana “seiscientista”, o el Orduña Rebollo (2019: 89-103) sobre el papel de la institución en los siglos XI y XII. Ya en la etapa constitucional, se produjeron estudios monográficos acerca de su formulación como instrumento de democracia directa, como el García Álvarez (1978: 75-84), los de Coscolluela Montaner (1987: 199-224; 1989: 229-246; 2011: 363-378), el de Orduña Rebollo (1988: 827-852; 1994), o, más recientemente, de Fuentes García y Serrano (2019).

3º) El derecho de refrendo para la ratificación de los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas (según lo previsto en el artículo 151.1 CE)⁵¹².

Es obvio que, al igual que en las distintas potestades iusfundamentales en las que se concreta la democracia representativa, también en estos derechos podrían preverse distintas edades para reconocer la capacidad de ejercer cada uno de ellos, o en función de parámetros más ajustados a la capacidad natural que el simple cumplimiento de la edad biológica. En la actualidad, todos estos supuestos reafirman la edad política única coincidente con la prevista en el artículo 12 CE.

c.1.2. Un segundo círculo de discutida participación directa, o la participación juvenil en el ejercicio semidirecto del poder político

Añadidos a los supuestos anteriores, la doctrina mayoritaria y el Tribunal Constitucional han optado por ubicar también (entre las formas de participación directa del art. 23.1 CE) aquellas que, en realidad, suponen acciones participativas de carácter consultivo, propositivo o de participación meramente informativa, sin capacidad decisoria alguna (es decir, carentes de auténtica fuerza vinculante para los

⁵¹¹ Sobre esta cuestión, véanse los comentarios al apartado 3 del artículo 167 CE de Requejo Pagés (2018a), quien anticipa la suficiencia de una mayoría simple y la condición facultativa del referéndum. También trataron recientemente esta cuestión Gómez Orfanel (2018: 2293-2294) y De la Quadra-Salcedo Janini (2018: 726-727). Este último advierte del limitado papel de la ciudadanía en esta fórmula de reforma constitucional, en la que se ha puesto el acento en las fases de iniciativa y tramitación. Sobre el apartado 3 del artículo 168, merecen especial atención los recientes comentarios de Aláez Corral (2018b: 731-732), quien alerta de la falta de un quórum de participación o una mayoría cualificada para su aprobación, sin perjuicio de que, en este caso, sea preceptivo, a diferencia del previsto en el art. 167.3 CE (cfr. Requejo Pagés, 2018b: 1884). Pérez Royo (2018: 2301-2305) no ha profundizado de manera reciente sobre el asunto del referéndum en este precepto. Sí se detuvo sucintamente García-Escudero Márquez (2007) cuando trató este procedimiento agravado de la reforma constitucional, y Rubio Llorente y Álvarez Junco (2006) coordinaron unos valiosos debates académicos a propósito del Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional que han sido habitualmente tenidos en especial consideración por la doctrina mayoritaria.

⁵¹² Aguado Renedo (2018a: 1560-1562) aborda este tipo de referéndum sujeto a las normas de la Ley Orgánica 8/1980, de 18 de enero, Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum, que señala que fue precisamente acelerada para disponer de las herramientas con las que llevar a término este mandato, y el caso particular de su aplicación en Andalucía y la reforma operada *ad hoc* mediante la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, de modificación del párrafo cuarto del artículo octavo de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum. Albertí Rovira (1985b: 91 y ss.) ya trató este mecanismo, y de forma más reciente lo ha hecho Ruiz-Rico Ruiz (2018: 2064-2065).

poderes constituidos). Por su falta de potencia vinculante considero preferible distinguirlas de las anteriores. Son meros instrumentos jurídicos de corrección política⁵¹³, o de orientación de decisiones políticas de especial trascendencia, denominados por algunos autores como de democracia semidirecta⁵¹⁴, porque nunca tienen la posibilidad de derivar, por sí mismas, en el ejercicio real de poderes públicos. En tal categoría podemos mencionar los siguientes derechos:

1º) El derecho a la iniciativa legislativa popular del artículo 87.3 CE (categorizado como contenido esencial del artículo 23.1 CE por la STC 76/1994 y los AATC 570/1989 y 140/1992)⁵¹⁵, a pesar de los limitados resultados que ha ofrecido en cuarenta años de orden constitucional⁵¹⁶.

2º) El derecho a participar en procesos referendarios consultivos de los previstos por el artículo 92 CE (cfr., por ejemplo, las SSTC 63/1987, F.J. 5.º, y 119/1995, F.J. 3º)⁵¹⁷. La fuerza jurídica del resultado de un proceso referendario consultivo como el recogido por este precepto no tendrá más valor que el que quieran concederle los representantes previamente elegidos y que han autorizado dicha consulta, por inverosímil que parezca que un Parlamento ignore un posible clamor popular constatado por esta vía.

⁵¹³ En el sentido de corregir la acción política.

⁵¹⁴ Cfr. Aguiar de Luque y González Ayala, 1997: 653 y ss.

⁵¹⁵ Este precepto es comentado de forma breve por Pérez Serrano (2018: 346-349), quien subraya el carácter preponderante del Congreso de los Diputados, en definitiva, sobre cualquier resultado de la propia iniciativa popular. Con algo más de detenimiento sobre la cuestión se han expresado García-Escudero Márquez (2018: 243-245), Larios Paterna (2018: 1289-1298) o Santamaría Pastor (1980: 1378-1413), pero la literatura específica sobre la materia es muy numerosa (*vid.*, por todos, Aragón Reyes, 1986a y 1986-1987; Arnaldo Alcubilla *et al.*, 2013; o Cabello Fernández, 2017).

⁵¹⁶ Según datos de la Junta Electoral Central, desde la II Legislatura (primera en la que constan datos), se habrían tramitado un total de 140 Iniciativas legislativas populares, habiendo sido rechazadas todas, salvo una de ellas. Disponible (a 29 de enero de 2019) en: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/ilp/legislaturas>.

⁵¹⁷ Sobre el uso pacífico, hasta la fecha, de estas herramientas constitucionales, se ha pronunciado recientemente Santamaría Pastor (2018: 362-364). Aguiar de Luque (2018: 1347-1357) aborda con más detalle las controversias sobre la institución referendaria y su naturaleza, sin ocultar los recelos que existen hacia ella (p. 1347); en consonancia con la obra del mismo autor (1977) que sentaba las bases de la noción de la democracia directa antes de la promulgación de la Carta Magna. En todo caso, también la literatura doctrinal sobre estas figuras ha sido muy extensa en las cuatro décadas del período constitucional. Por todas, véanse López González (2005) o Sáenz Royo y Garrido López (2017).

Ambas instituciones jurídicas (la iniciativa legislativa popular y el referéndum consultivo) tienen protección constitucional, suponen un ejercicio indiscutible de participación política de la ciudadanía, y cuentan con garantías extraordinarias, como la exigencia de desarrollo legislativo orgánico. Comparten con los tres primeros derechos señalados anteriormente su vocación de influir en las decisiones de los órganos propios de los poderes constituidos, pero difieren en la capacidad de vincular. Por tanto, la influencia es meramente orientativa, y quien sigue detentando una plena discrecionalidad, a la postre, es el poder legislativo (eje central del sistema representativo).

Puede ser razonable, por todo lo expuesto, considerar a las potestades semidirectas como parte del contenido esencial del artículo 23.1 CE. Sin embargo, considero discutible su calificación como instrumentos para el ejercicio real de la soberanía popular o de un poder público, como parece presumir la jurisprudencia constitucional. Y la razón para este distanciamiento respecto de la postura mayoritaria no es otra que la dificultad para asumir que un ejercicio de poder público pueda tener mero carácter consultivo o indicativo, sin ninguna fuerza vinculante propia a partir de su resultado⁵¹⁸. De tal manera que, si aceptamos como contenido esencial del precepto estos instrumentos (esto es, aquellos que requieren siempre una segunda intervención discrecional de representantes electos para obtener validez), la sustancia atribuida al precepto debe variar: también es derecho fundamental de participación política un conjunto de actos que no son ejercicio pleno o perfeccionado de poder público. O al menos habrá que reconocer que solo lo son en un estadio muy primario y limitado (insuficiente *per se*) de la participación encaminada a tal ejercicio.

En los dos supuestos descritos, la edad es un criterio determinante de la incapacidad *iuris et de iure* para su ejercicio por parte de los menores de dieciocho años. Es cierto que la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, no contiene ninguna referencia alusiva a la edad de los sujetos legitimados para participar en estos procedimientos. Sin embargo, remite al censo electoral, y este lo forman los ciudadanos previstos por la LOREG, ya mencionada,

⁵¹⁸ Esta circunstancia (su falta de eficacia directa) impide, según mi criterio, que sean verdaderos instrumentos directos de los aludidos por el artículo 23.1 CE, sino solo semidirectos. No son menos legítimos y válidos en democracia, pero sí parecen claramente distintos de los que manifiestan la fuerza directa de la soberanía popular.

que sí circunscribe los derechos de sufragio a la mayoría de edad. Por su parte, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, es contundente en su artículo 1: “Los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo Electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.3 de la Constitución”. El legislador orgánico ha descartado cualquier matización o flexibilización de estos derechos, a pesar incluso de su carácter semidirecto⁵¹⁹.

c.1.3. Un posible tercer círculo: la Iniciativa Ciudadana Europea

Vista la jurisprudencia constitucional, cabe preguntarse qué naturaleza reviste la iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)⁵²⁰, por analogía con la iniciativa legislativa popular de nuestra Carta Magna. Cumple todos los requisitos de naturaleza, forma y finalidad de la iniciativa contenida en el artículo 87.3 CE, salvo el hecho de no haber sido recogida de forma explícita en el texto constitucional y no haber sido desarrollada mediante una Ley Orgánica. Solo hay razones formales para no considerarla también parte del contenido esencial del artículo 23.1 CE. No obstante, con independencia de su naturaleza jurídica precisa, desde 2017 se debate en las instituciones europeas una propuesta de reforma de las normas reguladoras de esta institución, que incluyen, entre otros extremos, una reforma sobre la edad que concede capacidad para ejercer el derecho, unificándola para toda la Unión Europea en dieciséis años, al margen de la mayoría de edad política o general en cada Estado miembro⁵²¹. De aprobarse esta

⁵¹⁹ Es práctica extendida en el entorno comparado que las ampliaciones de los derechos políticos a edades más tempranas se inicien en estos cauces. La falta de previsión española a este respecto y su nulo debate parlamentario son indicios de la falta de profundidad de la discusión sobre la edad política.

⁵²⁰ Sobre este instrumento, véanse las recientes aportaciones de la tesis de Almarcha Rodríguez (2018), o los estudios más breves de González Jiménez y Peñarrubia Bañón (2018: 883-902), Vázquez Rodríguez (2017), Burguera Ameave (2014: 391-403) y Bellido Barrionuevo (2014: 45-78); o el estudio sobre su reglamentación original, realizado por Cotino Hueso (2011: 323-378).

⁵²¹ Se trata de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea, de 13 de septiembre de 2017 [COM(2017) 482 final]. Finalmente, fue adoptado como Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea. Su contenido ha sido menos ambicioso, pero permite a los Estados fijar esa edad de dieciséis años para apoyar las ICE (art. 2.1), y la Comisión anima expresamente a los Estados a adoptarla (Considerando 7).

propuesta, produciría una notable incongruencia con los derechos de participación política estricta de configuración legislativa orgánica, ya que este sería el único susceptible de ser ejercido por españoles menores de edad.

c.1.4. El cuarto círculo y los contornos difusos

A raíz de la evidencia de potestades semidirectas reconocidas como contenido del 23.1 CE, es natural cuestionarse qué distingue a esta participación iusfundamental de otros derechos que son, también, de participación política: el derecho de petición, la participación en los jurados, los tribunales consuetudinarios y la acción popular.

El derecho de petición (art. 29 CE) también es derecho de participación política, pero aparece separado en el texto constitucional. La principal diferencia, sin perjuicio de abordar más adelante el contenido del artículo 29 CE, es que la participación semidirecta contenida en el artículo 23.1 CE exige, para su realización efectiva, la concurrencia de voluntad participativa de otros individuos del cuerpo electoral. Aunque la petición se puede formular a título individual o colectivo, la participación política estricta nunca adquiere o concede legitimidad por la intervención de un solo ciudadano, ni puede ejercerse por las personas jurídicas representativas de colectividades, sino única y exclusivamente por la suma de ciudadanos del cuerpo soberano, que muestran al menos un indicio de respaldo de soberanía popular (el número suficiente de firmantes de la ILP o la mayoría de votos en un proceso referendario). Emerge de esta forma la relevancia subjetiva (por legitimación cuantitativa) del derecho de participación política estricta, que puede resultar hasta más clarificadora que las delimitaciones objetivas del derecho.

Aparte de lo anterior, más conflicto doctrinal suscita el contenido de la acción popular, la participación en los jurados y en los tribunales consuetudinarios (art. 125 CE)⁵²², ya

Conviene apuntar, en cualquier caso, que el Consejo Europeo ya ha anunciado su rechazo a la propuesta particular sobre la edad, a pesar de las recomendaciones insistentes de múltiples instancias comunitarias e internacionales, ya mencionadas en otras partes de este estudio.

⁵²² Arnaldo Alcubilla (2018: 481) propone el análisis separado de las instituciones mencionadas, a pesar de su convergencia en el precepto constitucional. Además de la sucinta anotación de Arnaldo

que sin duda suponen una forma de ejercer potestades participativas en el poder judicial, pero no parecen el prototipo de figuras propiamente de participación cívica o política, *a priori*. No obstante, la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, en su Exposición de Motivos, sí enlaza esta figura como instrumento de “participación en los asuntos públicos”, del artículo 23.1 CE. El principal problema doctrinal se suscita en que, siendo un derecho de participación política estricta y fundamental para el legislador orgánico, no comparte con el resto de derechos la dimensión negativa, es decir, el derecho a no participar, dado que es una figura que encarna con claridad la noción de derecho-deber de difícil disolución⁵²³.

El derecho de acción popular del mismo precepto constitucional plantea menos problemas en términos de “derecho-obligación”⁵²⁴. Aunque circunscrita al proceso penal, esta institución es reconocida por la jurisprudencia como “una manifestación del principio democrático”, que garantiza la participación de los ciudadanos en la administración de justicia (cfr. STS 1045/2007, de 17 de diciembre)⁵²⁵.

Alcubilla, conviene mencionar la importante síntesis de Crespo Barquero (2018: 781-789), también con ocasión de los comentarios al artículo 125 CE. Este último hace alusión a algunos de los aspectos más controvertidos del asunto, con ocasión de las llamadas doctrinas “Botín” y “Atutxa”. A los efectos de la participación juvenil organizada, reviste especial interés su análisis de los problemas sobre el ejercicio de la acción por parte de personas jurídicas. Más antiguas son las reflexiones de Fairén Guillén (1989), que denotan algunas de las conexiones claramente *iushistóricas* de tipo romanístico, a las que ha hecho referencia muy reciente Fernández de Buján (2020).

⁵²³ En todo caso, la Sinopsis del precepto elaborada para el Congreso de los Diputados, por Arnaldo Alcubilla y González Hernández (2003), sí relaciona este precepto con la participación política iusfundamental, a pesar de sus peculiaridades (disponible, a 20 de diciembre de 2018, en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/>).

⁵²⁴ El comentario del artículo 125 CE realizado por Quintero Olivares (2018: 1753-1763) se centra, casi en exclusiva, en el análisis de la acción popular, incluyendo algunas interesantes propuestas *de lege ferenda*, a partir de la revisión del concepto de perjudicado, ante delitos que no tengan “ningún titular individualizable”, encuadrable en el esquema de justicia intergeneracional. Ello podría resultar de un enorme valor para el desarrollo, en España, de una efectiva acción popular mediata por parte de organizaciones juveniles, a imagen y semejanza de los procesos encuadrados en *Our Children’s Trust* (como el caso ya citado de *Juliana v. United States* o *#YouthvGov*, replicados hoy en Australia, India, Filipinas, Bélgica, México, Uganda, Canadá, Países Bajos, Ucrania, Colombia, Noruega, Reino Unido, Francia y Paquistán). Es notorio para este mismo autor (*op. cit.*, p. 1762) que se trata de una expansión de modelos ya efectivamente implantados en España al amparo de esta noción, en ámbitos como la defensa de la naturaleza y del patrimonio histórico-artístico, pero que carecen de una precisión etaria o intergeneracional explícita.

⁵²⁵ Fuera de la participación en el poder judicial se sitúa, aunque lo recoja el mismo precepto, la figura de los tribunales consuetudinarios. Así lo interpreta la STS 2111/2011, que resuelve que tanto el Tribunal Constitucional, como el Tribunal de Cuentas, los tribunales consuetudinarios y la organización especial de la jurisdicción militar son “supuestos en los que la Constitución reconoce el ejercicio de una jurisdicción en sentido propio”, distinta de la ordinaria. No constan precisiones

c.1.5. La participación política estricta incluye derechos de mera orientación y proposición

Como consecuencia de todo lo expuesto en los subepígrafes anteriores, parece evidente que el derecho de participación política del artículo 23.1 CE ampara, según la jurisprudencia constitucional, ciertas formas de simple proposición u orientación política estructurada (cfr. STC 63/1987, F. J. 5º). Constituirán el contenido esencial del derecho aquellas indisponibles para el legislador, o sea, al menos las expresamente recogidas en el texto constitucional, aunque no solo estas (también parece indisponible para el legislador español un instrumento configurado en el derecho comunitario, como el art. 11.4 TUE). Pero, en contra de lo que parece desprenderse de la jurisprudencia constitucional, tampoco existen razones para limitar el contenido total del derecho a aquel que es esencial⁵²⁶. Mediante ley orgánica se pueden configurar nuevas potestades específicas de democracia directa, sin desnaturalizar el contenido indisponible.

c.2. La ampliación objetiva del derecho fundamental a la democracia directa permitiría incorporar un enfoque más adecuado para la participación juvenil

Una interpretación coherente con el catálogo de preceptos que el TC vincula al artículo 23.1 CE aconsejaría que el contenido (no esencial) de este derecho abarcara, además de lo ya reconocido por el Tribunal Constitucional, también el ejercicio de capacidades de proposición distintas que, siendo habitualmente propias de los representantes políticos electos, puedan ser ejercidas sin mediación de tales representantes de la soberanía popular, de manera excepcional y sujetas a ciertas condiciones de legitimación del censo. Así es, de hecho, lo que sucede con la iniciativa legislativa

sobre la edad y la capacidad de obrar ante estos tribunales consuetudinarios, por lo que podemos deducir que bastará la capacidad de obrar civil suficiente para ser titular de los derechos de regadío que son objeto del Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana y el Consejo de Hombres Buenos de Murcia (cfr. artículos 19.3 y 19.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial). Sobre esta institución, véanse las notas sucintas de Crespo Barquero (2018: 781-789) a propósito del artículo 125 CE.

⁵²⁶ Sobre esta posibilidad de ampliación de potestades del derecho subjetivo a partir del desarrollo normativo, véase la referencia sucinta de Aguiar de Luque (1993: 18), que recoge a su vez la jurisprudencia constitucional sentada a este respecto en la STC 140/1986, y en otras posteriores.

popular respecto de la iniciativa legislativa ordinaria. Es cierto que todo ello puede plantearse hoy en día por cualquier ciudadano desde el derecho de petición. Sin embargo, la diferencia de la ILP con una petición *ex artículo 29 CE* (o por la vía del art. 77 CE) de contenido idéntico, radica, precisamente, en el grado de legitimación que se infiere por la concurrencia en la ILP de un conjunto de ciudadanos individuales (parte del censo) cuantitativamente considerado por el ordenamiento⁵²⁷.

Cuarenta años de experiencia constitucional permiten centrar el foco, al menos por un momento, en la posibilidad real de ampliar el contenido no esencial del derecho fundamental a la participación política directa.

Jurado Gilabert (2017) acredita que el estado de la técnica permitiría hoy articular mecanismos muy garantistas para que la propia ciudadanía (sin mediación representativa) pudiera llegar a formular auténticas preguntas ampliamente legitimadas hacia el Ejecutivo o el propio Legislativo, en vez de solo peticiones o requerimientos individuales de información pública. Ello permitiría dinamizar las sedes parlamentarias mediante una rendición de cuentas directa a la ciudadanía (muy similar a la práctica ya extendida de los plenos municipales abiertos a la participación ciudadana).

Otro de los canales que podrían articularse a partir de la noción del estatuto del parlamentario como derechos subjetivos de participación directa sería la propia presentación de propuestas no de ley, o incluso de proposición reglamentaria, además de legislativa⁵²⁸.

⁵²⁷ A este respecto, resulta ilustrativo el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición:

“2. En los supuestos en que una iniciativa legislativa popular haya resultado inadmitida por no cumplir con todos los requisitos previstos en su normativa reguladora, a petición de sus firmantes podrá convertirse en petición ante las Cámaras, en los términos establecidos en sus respectivos Reglamentos.”

⁵²⁸ El hecho de que un conjunto de ciudadanos, cumpliendo unos requisitos que acrediten la legitimación suficiente, pudiera llegar a obligar a los representantes electos a debatir sobre un tema en sede parlamentaria, o en el órgano pertinente, aunque no conduzca a la adopción de una norma legal; o a los gobernantes sobre una propuesta de reglamento, es un posible derecho de naturaleza y contenido muy similar a la ya existente Iniciativa Legislativa Popular, y no parece haber causa racional sólida para dotar a estos eventuales mecanismos de menor protección que la iusfundamental del art. 23.1 CE: su finalidad no sería distinta de la configuración jurisprudencial del *ius in officium* de los representantes electos.

d. El derecho de petición como único instrumento iusfundamental de participación política al alcance de cualquier joven con independencia de su edad

El derecho de petición (art. 29 CE) es, por la lógica expuesta, un ejemplo desagregado por el constituyente del derecho fundamental a la participación política, porque su único sentido objetivo es la conexión de los sujetos privados con los poderes públicos. Desde el punto de vista sustantivo, se trata de un derecho fundamental que confiere una potestad de iniciativa, no decisoria, para sujetos privados ante cualquier poder público. No obstante, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición (LODP), señala que se habilita como mecanismo supletorio de otras posibles potestades de iniciativa en “los procedimientos formales específicos de carácter parlamentario, judicial o administrativo”. Como ya se ha dicho, la diferencia entre este derecho de petición y muchos de los aludidos del artículo 23.1 CE se limitaría, en realidad, a la condición subjetiva requerida para su activación, dado que la formulación de una petición ex artículo 29 CE no requiere una legitimidad de base cuantitativa. Esto distancia al derecho de petición del ejercicio de poder público, aunque es evidente que se dirige de forma directa hacia los poderes constituidos. Por todo ello, podemos considerar que es una institución que encarna el tipo de participación política primaria⁵²⁹.

La identidad funcional de este derecho fundamental con el que permite formular las peticiones recogidas en el artículo 77.1 CE es de tal magnitud, que resulta difícil de separar uno de otro⁵³⁰. De hecho, la LODP prevé, en la Disposición adicional primera,

Sobre el acceso participativo en los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, han aportado valiosos análisis doctrinales autores como Boix Palop (2015), Melero Alonso (2004), Rodríguez Portugés (2004) o Rebollo Puig (1998).

⁵²⁹ Por participación primaria me refiero a los estadios básicos o primarios de las escaleras de la participación (cfr. Arnstein, *op. cit.*, y Hart, *op. cit.*). Existe un paralelismo evidente entre parte del estatuto del parlamentario o representante público, “iusfundamentalmente” legitimado para presentar iniciativas o preguntas que requieren respuesta de los gobernantes, y el ejercicio del derecho de petición individual o colectivo, dirigido a los mismos sujetos. Es posible que en el caso del derecho de petición quepan otros requerimientos que escapen del concepto de participación política, pero en lo que materialmente vaya dirigido a este fin, parece obvio que es una fórmula legítima y constitucionalmente protegida de intervención en los asuntos públicos (sin duda, ya se ha dicho, en una forma primaria de la teoría participativa contemporánea).

⁵³⁰ Dos de los tempranos análisis, pero muy útiles, sobre este precepto acerca de las peticiones a las cámaras son los elaborados por Subirats y Vintró i Castells (1983) y Sánchez Ferriz (1987). De manera más sucinta han seguido otros como el de García Manzano (2018: 150-158), quien

una regulación mínima del régimen especial de estas peticiones, hasta el punto de reconocerles la protección por la vía de amparo constitucional, igual que el derecho del artículo 29 CE. Por lo tanto, parecería irracional que las peticiones del artículo 77.1 CE fueran reguladas de forma que exigieran una habilitación subjetiva distinta del derecho de petición del artículo 29 CE.

En conclusión, nos encontramos ante la única potestad subjetiva iusfundamental que, en materia participación política, permite su ejercicio con plena independencia de la edad de los sujetos. Por tanto, cualquier joven en España puede ejercerlo. La Constitución dice, literalmente, que es un derecho de “todos los españoles”, pero la LODP amplía el derecho a “toda persona natural o jurídica”, sin distinción. Esta ampliación no es baladí, porque da una idea del carácter expansivo del ámbito subjetivo del derecho, que puede ser ejercido individualmente o de forma colectiva (mediante la suma de personas naturales o directamente a través de una persona jurídica). La Ley carece de cualquier alusión a la edad, por lo que una eventual restricción del derecho basada en motivos etarios tendría que ser fundamentada en el caso concreto, y solo por la protección del sujeto. Desafortunadamente, su tardía regulación orgánica, y su carácter supletorio antedicho, han limitado posiblemente su funcionalidad en materia de participación juvenil⁵³¹.

e. Los derechos fundamentales de participación civil como garantías personales y su disfrute por la ciudadanía joven

Como decía en epígrafes precedentes, además del derecho fundamental del artículo 23.1 CE, existen otros preceptos constitucionales de igual naturaleza jurídica, que recogen garantías complementarias útiles para una comprensión integral de la

recuerda que puede proyectarse el derecho a cualesquiera de las cámaras legislativas (Cortes Generales o asambleas autonómicas), el de Fernández Ostolaza (2018: 1205-1210), que lo engarza con los precedentes del *Bill of Rights*, la Constitución de los Estados Unidos y la Constitución francesa de 1791 (naturalmente tamizados por la inspiración *roussoniana*, o el de Soriano García (2018: 309-312), quien llega a calificar esta previsión como ejemplo de falseamiento democrático (*sic*).

⁵³¹ Tal vez en el futuro convenga acudir a este derecho facilitando su uso por parte de los ciudadanos jóvenes, acercándolo de forma expresa a los canales públicos propios de la participación juvenil organizada.

participación juvenil en el sistema constitucional español. Por su proyección objetiva, no son derechos de participación política, pero sí cívica, y en particular los llamaré derechos de participación civil, por su especial proyección hacia la libertad de relaciones entre sujetos privados. Sin embargo, son claramente participativas porque conforman el conjunto de potestades indispensables que permiten la autoorganización de la ciudadanía, como sociedad civil, para poder, después, incidir de forma estructurada en la vida y el desarrollo político, cultural, económico y social, al que aluden los artículos 9.2 y 48 CE.

Se ha tratado ya una de ellas en este estudio, de tipo sectorial (la participación educativa, al subrayar el peso singular de la participación estudiantil en el texto constitucional). Además de estas (arts. 27.5 y 27.7 CE), existen otras garantías personales de participación civil, e interesan ahora aquellas protegidas como derechos fundamentales, y que reflejan garantías personales, de tipo individual y colectivo. Son las potestades participativas en las que se ha abordado la participación concreta de los ciudadanos jóvenes con más precisiones normativas por razón de la edad, y se han articulado de forma especialmente favorable hacia los ciudadanos jóvenes. Estos otros derechos fundamentales se contienen en los artículos 21, 22, y 28 CE, es decir, en las libertades de reunión y manifestación⁵³², de asociación⁵³³, y de huelga y sindicación⁵³⁴, respectivamente.

⁵³² Fernández Farreres (2018: 95-98) apunta con contundencia que este derecho de la Carta Magna constituye “un cauce del principio democrático participativo”. Gavara de Cara (2018: 497-510) advierte de las dificultades emergentes (especialmente a raíz de la crisis de 2008 y los movimientos sociales aparejados) para deslindar la comisión de ilícitos penales o infracciones administrativas en relación con el ejercicio de este derecho, y subraya la importancia de dotar al precepto de un desarrollo acorde a los desafíos contemporáneos (no debe pasar desapercibida la relación de una participación juvenil informal y marginal, a veces de tipo subversivo o con derivaciones violentas, que es, frecuentemente, vinculada de manera genérica que dan teórico soporte a los aspectos más problemáticos de la legislación orgánica de seguridad ciudadana en cada momento histórico). Díez-Picazo Giménez (2018: 645-652) también añade unas sucintas reflexiones a los límites del derecho, aludiendo a la aportación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En cualquier caso, entre los estudios más amplios sobre este derecho, sobresalen las obras de Torres Muro (1991), Gavara de Cara (1997) o González Pérez (2002).

⁵³³ Gómez Montoro (2004) ofreció un amplio análisis del derecho de asociación constitucional posterior al primer desarrollo legislativo de 2002, sobre el que volveremos más adelante a detenernos por su relevancia para la participación social juvenil. Especialmente centrado en aquel desarrollo legislativo orgánico de 2002, destaca la temprana obra de González Pérez y Fernández Farreres (2002). Sobre la específica protección constitucional, sobresale la monografía de Anzurez Gurría (2014). En todo caso, son ilustrativos los recientes comentarios sucintos al derecho

De hecho, en capítulos precedentes se ha podido comprobar hasta qué punto es importante para la participación específicamente juvenil el binomio de derechos de reunión y de asociación (esto es, en los arts. 21 y 22 CE). Sin estas libertades, el origen de la participación juvenil contemporánea sería incomprensible. Incluso, el ejercicio de estas libertades civiles puede ser más efectivo, en términos de incidencia política real, que otras potestades de participación política iusfundamental⁵³⁵. En ambos casos (en la libertad de asociación y en la de reunión), nos encontramos ante derechos fundamentales cuyo ejercicio está modulado, pero no restringido, por razón de la edad. Tal modulación consiste, de forma general, en la exigencia de una autorización expresa y constatable por parte de quienes sean responsables legales, para completar la capacidad de obrar de los menores de edad (tutores o guardadores). La autorización no supone un acto constitutivo o definitorio de la voluntad del menor, sino meramente complementario, y con el único objeto de acreditar que se ha ponderado la protección debida del menor (su interés, recordemos, es superior al del adulto que autoriza).

Así pues, cualquier joven con capacidad natural suficiente (también si es menor de edad) puede no solo participar en las reuniones y asociaciones impulsadas por adultos, con carácter general, sino incluso promoverlas en primera persona⁵³⁶. Cuando se trate

constitucional de asociación del mismo Gómez Montoro (2018: 653-672), como valiosa síntesis de su conocimiento de la cuestión. También reviste importancia el comentario de Presno Linera (2018: 511-518), por la especial atención que presta a un elemento de importancia capital en la política juvenil integral (la noción del desarrollo personal, vinculado al artículo 10.1 CE. La brevíssima anotación de Canosa Usera (2018a: 99-102) sirve de recordatorio de la distinción fundamental entre la libertad de empresa (como “asociaciones” caracterizadas por el ánimo de lucro) y el derecho de asociación (como personas jurídicas de base personal carente de aquel). Sobre el controvertido desarrollo legislativo autonómico previo al desarrollo orgánico, véase la obra de Torres Muro (1999).

⁵³⁴ Sobre la noción general de los derechos ínsitos en el artículo 28 CE, véanse, por todas, los apuntes doctrinales de Ojeda Avilés (2018: 123-126), Goerlich Peset (2018: 1010-1031), Valdés Dal-Ré (2018: 633-645) y García Murcia (2018: 647-659). Estos autores mencionan, a su vez, una amplísima bibliografía y jurisprudencia sobre la cuestión.

⁵³⁵ Piénsese, por ejemplo, en la práctica política histórica, que demuestra que ha resultado más sencillo instar la reforma de una Ley haciendo uso de los derechos de manifestación y la incidencia material de las organizaciones de un determinado sector, antes que el recurso a las iniciativas legislativas populares.

⁵³⁶ A pesar de los conflictos que más adelante constataremos sobre el desarrollo autonómico que afecta al derecho de asociación de los jóvenes, en muchos casos más que deficiente, la legislación orgánica que desarrolla el derecho de asociación es rotunda: los arts. 7.2.a) de la LOPJM y 3.b) de la LODA, prevén la capacidad asociativa expresa e integral de los jóvenes, a partir de los catorce años, pero incluso de los menores de esa edad, para un tipo muy poco desarrollado en nuestro

de jóvenes menores, dado que estamos ante el ejercicio de derechos fundamentales, una eventual negativa de la autorización de sus tutores o responsables legales tendrá que ceñirse a una única causa: el interés superior del menor debidamente justificado. Lo que no parece aceptable, en ningún supuesto, es que en caso de conflicto entre la voluntad del menor y la de sus representantes, exista un derecho de estos últimos a imponer sus propias preferencias, creencias u opiniones, sobre los del menor⁵³⁷. En el caso de persistir una controversia en la determinación de cuál es tal interés, puede ser valorado por un juez, como garantía del respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos también menores.

El derecho de asociación del artículo 22 CE constituye el caso paradigmático de un derecho fundamental de participación cívica adaptado para su ejercicio singular por parte de la población joven. La Constitución no se pronuncia de forma concreta al respecto, pero los poderes constituidos sí han desarrollado una fórmula específica de asociacionismo juvenil⁵³⁸.

Con anterioridad, al analizar el derecho de participación estudiantil, pudimos constatar una buena prueba de la necesaria interpretación restrictiva de las limitaciones a la capacidad de ejercer los derechos fundamentales por parte de los menores de edad (art. 2.1 LOPJM), como es el caso de la protesta colectiva de ciertos estudiantes menores a partir de un determinado nivel educativo, sin requerir la autorización de sus tutores. Se trata de una fórmula confirmada por el Tribunal Supremo por analogía con el derecho a huelga (art. 28.2 CE), que junto a la libertad sindical general (art. 28.1 CE) constituyen las dos últimas garantías personales de participación civil iusfundamental aquí tratadas. La principal diferencia con las anteriores garantías personales, desde el enfoque de la participación juvenil, radica en la vinculación de estos dos últimos

país, como son las asociaciones infantiles. En materia de la libertad de reunión, sin embargo, el desarrollo ha sido menos claro y puede suscitar un mayor conflicto, pero, según mi criterio, solo cabe una interpretación favorable a la capacidad de los jóvenes, con independencia de su menor edad, en virtud de los arts. 7.3 LOPJM y 4.1 LODR.

⁵³⁷ Así ha resuelto el legislador orgánico la ponderación de intereses y derechos en juego en la ya aludida Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

⁵³⁸ A este respecto, véase el art. 3.b) de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y el Real Decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de asociaciones juveniles. Desde el punto de vista doctrinal, es indispensable aludir a la obra de Reverte Martínez (2015; 2021).

derechos con una mayoría de edad que no es la general, sino especial: la mayoría de edad laboral⁵³⁹.

Por un lado, el derecho internacional ha ido adquiriendo rotundidad (histórica) sobre la protección laboral de los menores de dieciocho años⁵⁴⁰. Por otro lado, en España se permite el acceso modulado al mercado laboral de los jóvenes de dieciséis y diecisiete años. La modulación se sustancia en una serie de garantías que no tendrían por qué afectar a los derechos que les corresponden, como a cualquier otro trabajador, para ejercer su participación social: desde la organización y representación sindical hasta el derecho de huelga (sin autorización previa de sus tutores, aunque tal autorización pueda ser necesaria para suscribir el propio contrato de trabajo). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que existe una limitación al sufragio pasivo de la representación sindical para los trabajadores menores de 18 años, a raíz del artículo 69.2 del Estatuto de los Trabajadores. En definitiva, estas dos libertades (de organización sindical y de huelga) carecen de relevancia, siquiera potencial, para los jóvenes menores de dieciséis años. Y sin embargo, a pesar de esto, una actuación para la formación de estos menores de dieciséis años, acerca de la correcta comprensión y manejo de sus específicos derechos de participación en el entorno laboral, también sería parte constitutiva fundamental de la educación para la participación cívica general, de manera que esta fuera eficiente, conforme a lo previsto en el artículo 27.2 CE.

Dadas las reglas de acceso modulado desde los dieciséis años al mercado de trabajo, es evidente que los derechos de participación socio-laboral de los jóvenes se distancian, en su configuración de autoejercicio por menores de edad, de los derivados de la libertad de empresa (art. 38 CE). Por ello, en el diálogo social tienen cabida representados (nunca representantes) menores de edad del lado de los trabajadores,

⁵³⁹ Es necesario tener en cuenta que, a pesar de la limitación general para emplear a menores de dieciséis años (art. 6.1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores), lo cierto es que existen supuestos en los que los menores pueden ser contratados para determinadas actividades artísticas, culturales, publicitarias o deportivas. En estas situaciones, entran en juego obligaciones para quien contrata como, por ejemplo, respetar la compatibilidad con la escolaridad obligatoria, y los periodos libres de todo trabajo durante las vacaciones escolares.

⁵⁴⁰ Sobre los tratados históricos de protección de la infancia, la adolescencia y la juventud en el ámbito del trabajo, véase la prolija recopilación de Angel *et al.* (2016).

pero no de la patronal, por las exigencias legales que el Código de Comercio ha incorporado (art. 4), posiblemente deudoras de las limitaciones del Código Civil para ciertos actos propios o naturales de la actividad empresarial, incluso entre los menores emancipados⁵⁴¹. En España, y por disposición exclusivamente legal (no constitucional), el ejercicio de administración de sociedades mercantiles o de una profesión por cuenta propia está expresamente prohibido para los menores de edad, sin margen de excepción ni siquiera en casos de emancipación anticipada. Se trata de una limitación expansiva de la capacidad de obrar de los menores, hasta su máximo grado (al ser absoluta, ya que no admite prueba en contrario sobre su capacidad natural real). Posiblemente se haya justificado esta prohibición total en la seguridad jurídica del tráfico mercantil. Volveré sobre esta cuestión más adelante, pero sirva esta exposición previa para apreciar una brecha de la configuración legal entre la dimensión participativa juvenil de la fuerza del trabajo y de la gestión del capital, que impide de forma extensiva el ejercicio de derechos de participación en el desarrollo económico y social a ciertos jóvenes, aunque sean posiblemente muy pocos los eventuales interesados que resultan perjudicados⁵⁴².

E. El papel de los jóvenes en las garantías institucionales de la participación cívica constitucional

Por la afectación a la participación juvenil, analizo a continuación cinco garantías institucionales (en su sentido orgánico) de participación cívica general, recogidas en la Constitución. Se diferencian de las anteriores garantías (personales) porque no son

⁵⁴¹ A este respecto, véase, por ejemplo, el art. 323 CC: “la emancipación habilita al menor para regir su persona y bienes como si fuera mayor; pero hasta que llegue a la mayor edad no podrá el emancipado tomar dinero a préstamo, gravar o enajenar bienes inmuebles y establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor sin consentimiento de sus padres y, a falta de ambos, sin el de su curador”.

Este precepto, en el fondo, no es más que una plasmación actual de las prevenciones históricas que motivaron ya entre los años 192 y 191 a.C. la *Lex Plaetoria de minoribus*, acerca de la especial protección de los menores de 25 años en el tráfico civil y mercantil de la época.

⁵⁴² Resulta llamativa la incapacidad material del Legislador, durante cuarenta años, para desarrollar un texto posconstitucional sobre el conflicto colectivo previsto en el art. 37.2 CE. Lo que no impide que sean de aplicación, a este respecto, las reglas generales sobre la participación de jóvenes (menores o mayores) ya apuntadas en materia de la libertad sindical y del derecho de huelga.

derechos fundamentales, sino normas constitucionales de naturaleza distinta. Protegen ciertas figuras orgánicas-institucionales, consideradas por el constituyente indispensables para la participación cívica integral en nuestro país, pero sin constituir derechos subjetivos directamente protegidos con los mecanismos previstos para los derechos fundamentales.

Aparte de la dimensión de garantía institucional que entrañan las referencias ya abordadas sobre los partidos políticos y los agentes sociales (arts. 6 y 7 CE, respectivamente), encajan como tales garantías institucionales, las siguientes previsiones: 1º) las relativas a los colegios profesionales (art. 36 CE) y otras organizaciones profesionales (art. 52 CE); 2º) las alusiones a las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51.2 CE); y 3º) la previsión no nominal del Consejo Económico y Social, como órgano de asesoramiento en la planificación económica del Estado (art. 130.2 CE).

En principio, la Constitución no aporta ningún rasgo explícito que estas garantías institucionales deban respetar en materia de participación juvenil. Sin embargo, en todos ellos se hacen patentes principios comunes que condicionan su desarrollo⁵⁴³. Así, por ejemplo, en materia de colegios profesionales conviene destacar el artículo 15 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales⁵⁴⁴, según el cual el acceso a los mismos se rige por el principio de igualdad de trato y no discriminación, mencionando de forma explícita la edad como causa de discriminación inadmisibles (a diferencia del artículo 14 CE, que carece de cualquier referencia etaria expresa). Si la edad, en efecto, no es causa de discriminación admisible de forma directa, sí parece

⁵⁴³ Como criterio de participación generalizado, salta a la vista la imposición del principio democrático en el funcionamiento interno de los colegios profesionales y de las otras organizaciones profesionales (arts. 36 y 52 CE, ya citados). Sobre este mandato constitucional véanse, por todos, Álvarez García y Arias Aparicio (2018b: 934-935) y Carlón Ruiz (2018b: 1211; 2018c: 1447-1450).

⁵⁴⁴ En su redacción dada por el art. 5.15 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

que lo es por la vía indirecta, dada la prohibición absoluta de los menores para ejercer la profesión por cuenta propia⁵⁴⁵.

Por otro lado, en relación a las organizaciones de consumidores y usuarios, no es preciso realizar ninguna apreciación particular distinta de la ya apuntada sobre asociacionismo juvenil. Estas figuras aludidas por el artículo 51.2 CE no son más que un tipo especial del general protegido por el artículo 22 CE, del derecho fundamental de asociación, diferenciadas en este caso por razón de la finalidad social⁵⁴⁶. Por tanto, sería perfectamente admisible que existieran asociaciones juveniles de consumidores y usuarios, dado que ambos tipos especiales son compatibles. Uno lo es por la dimensión subjetiva (composición juvenil) y el otro por la objetiva (finalista orientada a la defensa de ciertos intereses constitucionalmente previstos)⁵⁴⁷.

Por último, el Consejo Económico y Social del Estado, desarrollo evidente del artículo 131.2 CE⁵⁴⁸, no ha previsto ninguna forma de representación explícita de los derechos e intereses colectivos de la juventud, en ninguno de sus Grupos de heterocomposición interna⁵⁴⁹. No existe ninguna obligación explícita en tal sentido, aunque ya se ha demostrado la relevancia de la juventud en los ámbitos económicos y sociales, que

⁵⁴⁵ Cfr. el art. 305 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

⁵⁴⁶ No obstante, sobre sus importantes particularidades, y su eventual trascendencia de los márgenes asociativos generales, véanse, por ejemplo, Izquierdo-Carrasco y Rebollo Puig (2018: 1434-1435), quienes señalan que el término “organizaciones” permite “un ámbito subjetivo más amplio que aquel que se deriva del ejercicio del derecho de asociación”. Sobre esta idea insisten por separado: 1º) Rebollo Puig (2018: 919-920), clarificando qué supone el mandato de fomento, destacando (además de la dimensión económica) su papel participativo, y habiéndoles sido reconocidas capacidades de legitimación procesal (estas tres ideas son susceptibles de extrapolación, con cautela, a la “promoción” del artículo 48 CE); y 2º) Izquierdo Carrasco (2018: 210-213).

⁵⁴⁷ Sin embargo, lo más frecuente en la práctica es que las organizaciones de consumidores y usuarios no sean propiamente juveniles, sino que, en todo caso, constituyan secciones juveniles en su seno.

⁵⁴⁸ Véase, sobre este precepto, la obra de Baño León (2018a: 502-505; 2018b: 858-861), si bien advierte del peso creciente de la Unión Europea en este ámbito. También sintetiza ideas doctrinales fundamentales al respecto A. M. Moreno (2018: 1830-1933), aunque este autor advierte que el Consejo Económico y Social de la Ley 2/1991, de 17 de junio, regula un órgano que trasciende el mandato del artículo 131.2 CE, y subraya que, en realidad, parece que en 1991 el legislador se había olvidado tanto de la planificación prevista en el artículo 131.1 CE como de la ordenación orgánica de los actores.

⁵⁴⁹ Circunstancia, por el contrario, sí prevista por el legislador autonómico extremeño -art. 3.4.f) de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre creación del Consejo Económico y Social de Extremadura-. No obstante, constituye también una situación excepcional en el panorama autonómico comparado.

crece de manera exponencial a medida que se agudiza la brecha generacional. No existe obligación constitucional explícita de prever esta diferencia etaria/generacional, pero para dar voz a la juventud en espacios participativos es necesario que sea una voz propia, y no indirecta. La exégesis combinada del artículo 48 CE tampoco impone la voz juvenil en el órgano emanado del artículo 131.2 CE, pero su inclusión sí podría reflejar un avance significativo en la consecución del mandato programático de participación en el desarrollo económico y social.

En definitiva, se puede concluir que ha existido y existe una escasa interacción, incluso anecdótica, de las instituciones propias de participación juvenil (por ejemplo, consejos de juventud o asociaciones propiamente juveniles) con las garantías institucionales participativas sí previstas de forma expresa por la Constitución.

F. El acceso de los jóvenes a las garantías procedimentales de la participación cívica en la Constitución

Bastantes de las garantías constitucionales que podríamos considerar relativas a la participación de tipo procedimental⁵⁵⁰, por su forma y finalidad las he mencionado como contenido esencial del artículo 23.1 CE⁵⁵¹. Pero existen otras, como veremos a continuación, que en ningún caso pueden considerarse contenido esencial del derecho fundamental de participación política. Estas constituyen unas bases (poco aprovechadas por los poderes constituidos) para la participación administrativa juvenil no orgánica.

Nuestra Norma Fundamental recoge cuatro preceptos clave sobre la participación procedimental. Tres de ellos tienen proyección directa en la Administración pública –

⁵⁵⁰ En el sentido dado por Sánchez Morón (1980).

⁵⁵¹ Las referencias procedimentales que sí guardan relación directa con el art. 23.1 CE son, en primer lugar y de forma indubitada, las precisiones subjetivas para ejercer el sufragio activo y pasivo a las Cortes Generales (art. 68.5 CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE), y los referendos de ratificación de los Estatutos de Autonomía (art. 151.1 CE). En segundo lugar, ya justifiqué que merecían mención aparte otros procedimientos contemplados por la Constitución, por su ausencia de fuerza vinculante, como los referendos consultivos (art. 92 CE) y las consultas autonómicas de naturaleza similar (art. 149.1.32º).

arts. 105.a), 105.c) y 129 CE⁵⁵²—, que podemos reconocer claramente como participación administrativa general. El cuarto despliega una proyección inicialmente privada, aunque luego trasciende a la esfera social y pública, como es la participación laboral colectiva (art. 37 CE).

El derecho de audiencia de los interesados en la producción de actos administrativos que les afecten, previsto en el artículo 105.c) CE, no es estrictamente un derecho de participación ciudadana, sino de intervención de sujetos legítimamente interesados de forma más restrictiva de lo que normalmente se admite como participación cívica⁵⁵³. Pero no debe olvidarse que existen actos administrativos de alcance general⁵⁵⁴, en los que la identificación del sujeto legitimado como interesado puede resultar de muy difícil acotación.

El artículo 105.a) CE es el que confiere un carácter constitucional más claro a la participación ciudadana en la Administración, al imponer la “audiencia” directa, o a través de organizaciones representativas legitimadas (“reconocidas por la ley”), para tomar parte “en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”⁵⁵⁵. Este mínimo constitucional, que remite de forma expresa al

⁵⁵² No incluyo en este catálogo expresamente al artículo 105.b) CE porque el acceso a la información constituye un mandato jurídico que considero, con carácter general, de naturaleza “pre-participativa”. No obstante, su incidencia es indiscutible para el posterior desarrollo estricto de la ordenación participativa. Sobre el significado y alcance de esta idea, véase, por todas, la obra de Cotino Hueso (2017) sobre el reconocimiento y el contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental.

⁵⁵³ Mestre Delgado (2018a: 406-407) matiza cómo la jurisprudencia ha relativizado “los efectos anulatorios de los actos administrativos producidos con omisión del trámite”. Y, aunque este apartado ciña la subjetividad a los interesados, el autor destaca que el “hilo conductor” de todo el precepto (de sus tres apartados) es “el principio de participación de los ciudadanos en la actuación administrativa”, aun con diferentes vertientes.

⁵⁵⁴ El DPEJ (2020) define la voz “acto administrativo general” como aquel “cuyo destinatario es una pluralidad inconcreta de sujetos”, ejemplificado en las convocatorias de oposiciones, concursos o subvenciones.

⁵⁵⁵ Además del comentario antedicho del precepto en su conjunto, formulado por Mestre Delgado (2018a: 406-408), el mismo autor profundiza en su contenido (2018b: 487-501), para distinguir la incorporación a la Constitución del trámite de audiencia (de una parte) y del principio de transparencia (de otra parte). En particular, esta audiencia del apartado a) ha sido interpretada por la jurisprudencia citada por el autor y recogida por el legislador (2018b: 491) de manera que la participación mediada (a través de organizaciones) debe encauzarse mediante un tipo concreto de personas jurídicas: aquellas “cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición”, para concluir (“tras una lenta evolución” de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que finaliza en la STS de 25 de junio de 2003), que esta participación solo reconoce como titulares del derecho a las corporaciones públicas de configuración legal. Conviene recordar esta precisión cuando se aborde el alcance objetivo de los llamamientos jurídicos a la promoción de la

ulterior desarrollo legislativo, ha sido complementado con otros derechos de participación cívica en la elaboración de disposiciones administrativas de alcance general, que se asemejan más, aunque no se integren en él, al derecho de participación en los asuntos públicos (por ejemplo, las consultas ciudadanas no referendarias)⁵⁵⁶.

La diferenciación doctrinal que ha separado la participación del ciudadano en la Administración de la participación política estricta, resulta, en el fondo, un tanto artificial desde el punto de vista del objeto de la participación (la potestad reglamentaria, por ejemplo, es un claro ejercicio de poder público), y responde, muy probablemente, a la voluntad de subrayar la obvia distinción entre esta potestad participativa cívica, ciertamente amplia, de los muy precisos derechos legitimados por la intervención cuantitativamente considerada del pueblo soberano, concretado en el cuerpo electoral. En realidad, y distanciándonos de la jurisprudencia constitucional ya citada, esta relación de la participación administrativa del artículo 105.a) CE y aquella del artículo 23.1 CE sería mucho más fácil de manejar si se aceptara la hipótesis ya planteada por Muñoz Machado (2011: 71), acerca del rechazo a una cesión completa de toda la soberanía que corresponde al ciudadano en los procedimientos electorales. Esta idea, formulada como una cierta fragmentación de la soberanía, obedece, según el autor, a la universalización de las ideas sobre participación ciudadana en la Administración. Si es así, una parte de la participación ciudadana administrativa sería el ejercicio de esa cierta soberanía no entregada a los representantes. De esta forma, la participación del artículo 105.a) CE sería, parcialmente, inscribible en la participación

participación juvenil, y de los órganos que la encauzan. El autor (2018b: 492) alerta de que esta vinculación exclusiva “vacía de contenido” el derecho “en todos aquellos casos en los que el reglamento se produce en el ámbito de materias con respecto a las cuales no existe ninguna de tales Corporaciones”. Por otro lado, para Corchete Martín (2018: 1525-1534), el precepto completo (art. 105 CE) tiene como contexto general la noción contemporánea de “buena administración”, y estima que las últimas reformas del desarrollo legal (mediante la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) contribuyen a reforzar la noción de “participación ciudadana”. Sobre esta cuestión, resulta fundamental también la temprana aportación de Rebollo Puig (1988: 99-166), sobre la participación de estas entidades “representativas” en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas generales.

⁵⁵⁶ Ejemplo del desarrollo legislativo estatal son el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así coinciden Mestre Delgado (2018b) y Corchete Martín (2018: 1528), entre otros.

del artículo 23.1 CE, como fórmulas directas o semidirectas, solo cuando se dieran las garantías de legitimación cuantitativa y procedimental equiparables a las convocatorias electorales⁵⁵⁷. Estos planteamientos no parecen haber sido recogidos de forma expresa por el legislador orgánico ni por la jurisprudencia constitucional, posiblemente por la interpretación interiorizada que impone la circunscripción de la democracia directa a aquella nominal y expresamente recogida en la Carta Magna.

En cualquier caso, la Administración está expresamente obligada a dar cauce a estas potestades de participación ciudadana, por imperativo constitucional⁵⁵⁸. Pero también es manifestación de este mandato constitucional el ordenamiento general de la participación administrativa que se ha configurado mediante leyes en torno a los conceptos de “transparencia” aplicada al sector público, “buen gobierno” y “gobierno abierto”⁵⁵⁹.

En el ámbito específico de la participación ciudadana o administrativa juvenil, conviene tener en consideración dos claves manejadas por el legislador contemporáneo. En primer lugar, el artículo 3.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé de forma expresa la capacidad de obrar (modulada) de los ciudadanos menores de edad, y la plena de los

⁵⁵⁷ Nótese cómo Sánchez Morón (1979a: 176-178) también señaló de manera clara la relación del artículo 9.2 CE, en su dimensión de participación ciudadana no iusfundamental, con la noción de soberanía popular. Que, incluso el mero acceso a la información pública que se recoge también en el artículo 105.b) CE es un derecho fundamental, reconocido dentro y fuera del ordenamiento español, lo acredita notablemente Cotino Hueso (2017). La vinculación de este acceso con el precepto aquí aludido –art. 105-a) CE– lo anotaba certeramente Mestre Delgado (2018a; 2018b), al identificar al principio participativo como hilo conductor de todo el artículo 105 CE.

⁵⁵⁸ Tolivar Alas (2010: 945-979) analiza, en particular, el principio de participación en la Administración, con anterioridad al desarrollo de la actual Ley 39/2015. Prueba de que, en todo caso, no es una cuestión novedosa para la doctrina administrativa, son las obras ya mencionadas de Sánchez Morón, pero también las de García de Enterría (1979), o, sectorialmente orientada al medio ambiente, de Alonso García (1989).

⁵⁵⁹ A pesar de no utilizar, necesariamente, los términos participativos explícitos en sus títulos u objetos, no puede obviarse que la propia noción de transparencia, que confiere derechos de acceso a la información pública, es un estadio participativo básico e indispensable para mayores grados de participación escalonada. En el ámbito estatal, es muestra de esta ordenación reciente la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Sobre la interrelación administrativista de estos conceptos, véase Boix Palop (2014; 2015). Sobre el desarrollo autonómico de los principios de transparencia y participación, desde un enfoque constitucionalista, véase, por ejemplo, Ruiz-Rico Ruiz (2014).

mayores⁵⁶⁰. Por tanto, toda la juventud tiene una cierta capacidad de ejercer los derechos de participación ciudadana que la Administración habilite, o el legislador le imponga. En segundo lugar, esta habilitación modulada está dando lugar a una expansión de la interpretación más favorable a la capacidad de obrar de los jóvenes, aun antes de la mayoría de edad. Así sucede, por ejemplo, en las recientes leyes de participación ciudadana de Andalucía y Cataluña. Ambas normas prevén la capacidad de los jóvenes, a partir de los dieciséis años, para tomar parte activa en las consultas ciudadanas no referendarias de competencia e iniciativa autonómica, e incluso municipal en el ámbito de tales Comunidades Autónomas⁵⁶¹.

En realidad, la expansión de la participación ciudadana en la actividad propia del poder ejecutivo y de la Administración pública ya se preveía también en la Constitución, en su artículo 129.1, aunque con una vocación sectorial ceñida a los organismos públicos dedicados a “la calidad de vida o al bienestar general”, por muy amplia o imprecisa que sea esta expresión. Desde luego, la “participación de los interesados en la Seguridad Social”, recogida por el mismo precepto, es una expresión mucho menos equívoca⁵⁶². De ella se deducen las previsiones participativas del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social⁵⁶³. En síntesis, la participación en este sentido ha sido articulada conforme a un modelo tripartito propio del diálogo social (sindicatos, patronal y sector

⁵⁶⁰ Un análisis quizá ya superado por las reformas legales españolas de 2015 y 2021 (sobre protección de la infancia y la adolescencia, pero también sobre la legislación elemental del derecho administrativo español) lo ofreció Moretón Sanz (2001: 57-71). Más reciente, y sin duda con perspectiva sobre las últimas reformas del desarrollo legislativo, sobresale el estudio de González García (2017: 909-928). Sobre el comportamiento general de las Administraciones públicas hacia los menores de edad, desde el enfoque proteccionista, es más amplia y detallada la obra de González Moreno (2018) elaborada a partir de los informes de los defensores del pueblo.

⁵⁶¹ A este respecto, véanse los arts. 35 y 44 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana en Andalucía, y los arts. 5, 36.4, 41.1 y 44.2 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana (de la Comunidad Autónoma de Cataluña).

⁵⁶² La doctrina sobre esta cuestión es ingente. Ofrecen valiosas síntesis los comentarios del precepto constitucional de Nogueira Guastavino (2018: 1799-1809), de Mercader Uguina (2018b: 843-846) y de López Benítez (2018: 495-497). Con mayor profundidad, sobresale el análisis comparado de Ferreras Alonso y Panizo Robles (2001), o la tesis de Almeida Oliveira (1994), entre otros. El número 4 de la Revista de Seguridad Social (1979), resulta especialmente interesante para entender la concepción constitucional de esta idea, al recoger un amplio compendio de estudios sobre los modelos comparados de participación ciudadana y organización administrativa participativa de los sistemas europeos de la Seguridad Social (en Luxemburgo, Francia, Alemania, Reino Unido u Holanda, entre otros).

⁵⁶³ Son pertinentes, a este respecto, los arts. 69 y del 85 al 91 de la citada norma.

público), entendiendo que “los interesados” están suficientemente representados por esta composición de intereses colectivos. De nuevo, se trata de una fórmula participativa que no ha contemplado elementos diferenciadores por razón de la edad⁵⁶⁴.

Por último, el artículo 129.2 CE recoge un precepto paradigmático sobre la realización de la participación económica, previendo de forma expresa que los poderes públicos están obligados a promover (“eficazmente”) no una sola forma, sino “diversas” vías de “participación en la empresa” y el “acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”. La regulación de las cooperativas es una de esas posibles vías (en ningún caso exclusiva o excluyente)⁵⁶⁵. Como consecuencia de este mandato, se han articulado espacios orgánicos de participación de los trabajadores en las empresas (como los comités de empresa, por ejemplo), en los que ninguna norma impide la participación de jóvenes (aunque tengan contratos de formación específicos por razón de su edad), salvo si son menores de dieciocho años⁵⁶⁶.

⁵⁶⁴ Esta ausencia de representantes propiamente juveniles en los procesos participativos instados por el art. 129.1 CE no ha impedido que la normativa legal aludida haya desarrollado, en diversos preceptos (por ejemplo, en los arts. 178, 190, 195, 224 y 351, entre otros), previsiones claras que favorecen a los beneficiarios de prestaciones que sean menores de dieciocho, veintiuno, veinticinco o treinta y un años de edad, o con hijos de tales edades. Esto significa que los ciudadanos jóvenes, aun sin la participación explícita de representantes de este colectivo, sí han obtenido un reconocimiento positivizado de su singularidad por razón de la edad, en su condición directa de interesados/beneficiarios del sistema de la Seguridad Social.

⁵⁶⁵ Existen numerosas obras que analizan el papel de los jóvenes en el desarrollo del cooperativismo. Pueden destacarse, por ejemplo, las obras de Arrieta Idiákez (2017: 123-154), de Martínez Charterina (2016: 35-50; 2015: 121-134), de Atxabal Rada (2014: 57-76; 2015: 165-186) o de Fici (2014: 83-95). Por otro lado, y dada esta alusión constitucional, no debemos obviar, aunque sea mediante esta alusión superficial, el papel emergente que puede desempeñar el cooperativismo y la noción de la participación juvenil económica ante un desafío clásico de la política pública de juventud como es la política de vivienda, a través de las emergentes cooperativas de vivienda. Este último aspecto fue ya analizado hace una década por Serra Rodríguez (2011: 1-12), y ha sido asunto de debate y reflexión en espacios de participación juvenil organizada, como acreditan los Informes de gestión del Consejo de la Juventud de Extremadura para los periodos 2012-2016.

⁵⁶⁶ La regla de la mayoría de edad se contiene, como se ha mencionado, en el artículo 69.2 del Estatuto de los Trabajadores. Sobre este asunto se ha detenido, en un profundo análisis del papel de los jóvenes en los convenios colectivos durante tres años, la obra de Pérez Agulla (2014: 254-255), subrayando que muy pocos de estos recogen reglas específicas sobre representación y participación colectiva de los jóvenes, aunque en algunos sí se aprecia una determinación por reducir los rangos de antigüedad exigida para el acceso a puestos representativos de este tipo.

4. El *iter legis* del artículo 48 de la Constitución como herramienta para la interpretación teleológica del precepto

La elaboración del conjunto de la Carta Magna ha sido objeto de numerosas crónicas y reflexiones doctrinales diversas, narradas desde distintas posiciones subjetivas⁵⁶⁷. Ninguna de estas narraciones incluye mención alguna a la elaboración de la “Constitución juvenil” ni del artículo 48 CE⁵⁶⁸.

La doctrina había afirmado, hasta ahora, que el artículo 48 CE nació con la redacción que sería definitiva, siendo esto “un primer dato que se antoja relevante de esa intrascendencia propensa a la complacencia” que caracterizaría al precepto (Ruiz-Rico y Contreras, 1996: 344). Sin embargo, un análisis más detallado del *iter legis* revela que esta afirmación es inexacta.

Naturalmente, tampoco se puede pretender situar este precepto en el nivel de impacto y repercusión que tuvieron, por ejemplo, los textos sobre el derecho a la educación, o sobre la organización territorial del Estado. Pero tan ridículo sería encumbrar el precepto como elemento imprescindible de la Carta Magna, como atribuirle irrelevancia plena por un supuesto “nominalismo” constitucional que no es reflejo real de su contenido, ni tampoco se puede inferir teleológicamente por su elaboración.

Gracias a diversos textos históricos, sabemos que el artículo 48 CE es el fruto, en realidad, de una reflexión realmente profunda por parte de algunos actores del proceso constituyente (no todos, claro está), y que no estuvo exenta de controversia y polémica.

⁵⁶⁷ Muestra de ello son las páginas escritas por Garrido Falla (2003: 231-240; 1998: 265-278), De Esteban (2018: 63-95), Peces-Barba Martínez (1988), o, más limitados en su alcance objetivo, los estudios de Morodo Leoncio y Lucas Murillo (1996: 46-57).

⁵⁶⁸ Buena parte de la información de las siguientes páginas está fundada en fuentes primarias de tipo historiográfico: las actas oficiales de la Ponencia, las actas de las cámaras parlamentarias de la Legislatura constituyente, y las notas personales de aquel período Jordi Solé Tura, conservadas en el Archivo municipal de su localidad natal (Mollet del Vallès).

Expondré a continuación por qué la Constitución española acabó incluyendo un precepto específico sobre la juventud, y por qué fue en los términos que refleja el artículo 48 CE.

A modo de síntesis, conocer el *iter legis* de este artículo permite deducir las siguientes ideas sobre el precepto:

1) En contra de lo que se ha dicho, el artículo no suscitó indolencia en la tramitación, puesto que se debatió sobre su contenido desde las primeras semanas de la Ponencia constitucional hasta el final de la tramitación parlamentaria en el Senado. Ni se aprobó el primer texto propuesto, ni se aprobó el texto deseado por los proponentes del texto final.

2) Quienes elaboraron materialmente el precepto eran conocedores de la situación social de la juventud española del momento, mantenían estrechos vínculos y un fluido contacto con representantes de diversas organizaciones juveniles de todo signo ideológico, y eran conocedores, además, de los debates que se estaban produciendo en aquella década en torno a los jóvenes en los espacios internacionales (desde las organizaciones juveniles europeas hasta la Asamblea General de las Naciones Unidas).

3) El precepto que resultó aprobado es fruto de la alianza de la oposición parlamentaria al Gobierno de la Transición: la UCD se quedó sola de forma sucesiva en sus intentos de que, en primer lugar, no existiera tal artículo sobre juventud, y posteriormente, en caso de existir, que tuviera un contenido muy distinto. En un tercer momento, solo un pacto marginal sobrevenido entre UCD y PSOE impidió un precepto más completo y preciso, logrado en contra del resto de grupos parlamentarios. En todo caso, el objetivo teleológico del texto era compartido por una amplísima mayoría parlamentaria. Y este fin no era otro que obligar a los poderes públicos a reconocer la capacidad de la juventud de tomar parte activa, sin injerencias “adulocráticas”, en el desarrollo integral del país.

4) El contenido del precepto aprobado era controvertido, aunque no sea equiparable a los grandes debates constitucionales. La mayoría de las Cortes Constituyentes también tuvo reiteradas ocasiones de expresar su oposición a otras propuestas de carácter proteccionista, paternalista o, simplemente, desconfiado sobre la juventud y su papel participativo (en consonancia con el llamado “enfoque de riesgo” –E. Rodríguez, 2002–). Prueba de ello es que hay constancia de los intentos de complementar el texto final que hoy conocemos, o alterarlo sustancialmente, por los principales grupos políticos (desde Alianza Popular hasta el Partido Comunista, pasando por la UCD y el PSOE), también por las minorías parlamentarias (Minoría Catalana, regionalistas aragoneses, Progresistas y Socialistas Independientes, y parlamentarios no adscritos). Sin embargo, estas alternativas no prosperaron, y la mayoría permaneció favorable al espíritu del texto final. Si el artículo se quedó en lo que es hoy fue por la falta de acuerdos sobre los cambios, y no por la falta de motivación para cambiarlo (ya fuera ampliando su contenido o alterando radicalmente su orientación).

5) La mayoría de las Cortes Constituyentes apostaron conscientemente por un texto que consideraron que (primero) no decía lo mismo que otros preceptos –por ejemplo, que el art. 9.2 CE–, que (segundo) aludía a un colectivo determinado, y que (tercero) su contenido era necesario para una democracia mejor.

En las siguientes páginas procuro demostrar todo lo anterior.

A. El primer debate de la Ponencia constitucional: la inclusión de un artículo sobre juventud suscita la controversia sobre los preceptos referidos a grupos sociales específicos

La Ponencia constitucional inició sus trabajos, como es sabido, el día 22 de agosto de 1977⁵⁶⁹. Menos de veinte días después, el 8 de septiembre, el representante del grupo

⁵⁶⁹ Es cierto que el día 1 de agosto se reunió por primera vez la Ponencia, pero no a solas, sino junto a la Mesa de la Comisión Constitucional del Congreso, el mismo día que tal Comisión había elegido a los miembros de la Ponencia.

comunista (Jordi Solé Tura) planteó por primera vez la pertinencia de incluir un artículo de la Constitución referido de forma expresa a la juventud⁵⁷⁰. En un primer momento, la posición general de UCD era contraria a que esta materia –“declaraciones relativas (...) a ciertos grupos sociales”– fuera incluida en la Constitución⁵⁷¹.

Fue este planteamiento el primero que hizo cuestionarse a los Ponentes la conveniencia, o no, de incluir un capítulo independiente de la Carta Magna, que recogiera las referencias a colectivos sociales⁵⁷². Solé Tura defendió su propuesta de artículo, “especialmente de cara” a, por un lado, evitar la discriminación de los jóvenes en el ámbito social y laboral, y por otro lado, para “que los poderes públicos fomenten la capacidad de organización de los jóvenes”. Finalmente, el acuerdo fue “hacer un título especial, de carácter más normativo”, ante la alternativa de la UCD de “no decir nada”⁵⁷³.

Aquel día se ubicaba el posible precepto, según las notas de la Ponencia, como artículo 31, justo a continuación de aquel dedicado al servicio militar (entonces, como artículo 30). La primera evidencia histórica es que no fue una idea espontánea, sino premeditada y ya trabajada con anterioridad a la reunión por parte de algunos de los Padres de la Constitución, que consideraban necesaria la inclusión de un precepto específico y con una finalidad precisa (social y política). Es posible que Solé Tura hubiera trabajado sobre el asunto previamente, en colaboración con Josep Maria Riera Mercader, diputado de su grupo y líder de las organizaciones juveniles comunistas de entonces⁵⁷⁴. Este artículo ofrece además un caso inédito: es la primera vez que Solé

⁵⁷⁰ Anteriormente, además de la reunión del día 22 de agosto, constan sesiones los días 25, 26 y 30 de agosto, y los días 1 y 6 de septiembre de 1977. Por tanto, esta primera sesión en la que se trata la cuestión juvenil es la séptima reunión de la Ponencia.

⁵⁷¹ Así se recoge el tratamiento de la cuestión en el documento “Las Actas de la Ponencia Constitucional”, párrafo 16^a de las notas del día 8 de septiembre de 1977 (página 266 del documento original referido).

⁵⁷² Solé Tura recoge en sus notas de aquel día (signatura de archivo 13.1.2.8), la postura que defendió él, con el acuerdo de Fraga (representante de AP), y contra el criterio de los representantes de la UCD. Señala que hubo un debate general sobre “la necesidad de arts. que traten de [principios] rectores concretos (ancianos, minusválidos, etc.)”.

⁵⁷³ Los entrecomillados corresponden a las notas de Solé Tura, de las signaturas antedichas.

⁵⁷⁴ Parece plausible tal circunstancia por la relevancia que la organización juvenil del Partido Comunista tenía en el mismo, y por la línea de los trabajos desarrollados desde 1975 por sus militantes. Riera Mercader se convirtió posteriormente, con Javier Solana al frente del Ministerio de Cultura, en el Director General del Instituto de la Juventud, y fue una persona clave en el desarrollo de las políticas públicas sobre esta materia en nuestro país. De forma muy sucinta,

Tura recoge en sus anotaciones la propia elaboración del precepto (con varias versiones, tachones y una página completa de sus notas dedicada a buscar una redacción satisfactoria). Durante aquellos primeros meses de trabajo de la Ponencia, muy pocos preceptos ocuparán tanto espacio en sus anotaciones.

Con los objetivos descritos, Solé Tura inició su particular redacción del precepto, dejándolo, según sus notas, en los siguientes términos:

“Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo social, económico y cultural, fomentando la organización propia de los jóvenes, y evitando toda discriminación por razón de la edad. Un Estatuto de la juventud [sic]”⁵⁷⁵.

A partir de tales notas se pueden identificar tres potenciales contenidos diferenciados en el borrador de precepto.

En primer lugar, se aprecia claramente un mandato finalista a los poderes públicos, dirigido a hacer protagonista a la juventud a través de su participación. De este primer elemento pueden destacar dos claves: 1ª) la ausencia de alusiones al desarrollo político como fin de esa participación, que será incorporado en la versión siguiente del texto; y 2ª) que la referencia a la “participación libre y eficaz” del artículo 48 CE es anterior a la participación cívica general del artículo 9.2 CE, por la mera cronología de la elaboración material del texto constitucional.

En segundo lugar, sobresale una doble precisión procedimental obligatoria para la ejecución del mandato anterior: 1º) el fomento de la autoorganización juvenil como condición previa para la participación, reivindicación que permanecerá en el debate parlamentario hasta la tramitación del texto constitucional en el Senado; y 2º) que todo lo anterior, fin e instrumento organizativo, debe realizarse sin discriminación por razón de la edad. Esto último desaparecerá sin mayor discusión al entenderse ínsito en la versión final del artículo 14 CE (aunque este no aluda a la edad).

Riera Mercader (2002) recoge la participación junto a Solé Tura en el proceso constituyente, aunque no menciona de forma expresa el art. 48 CE.

⁵⁷⁵ Signatura del archivo: 13.1.2.8, folio 15 de 18.

En tercer y último lugar, la referencia final a “un Estatuto de la juventud”, que está claramente inacabada, cobra sentido con las anotaciones tachadas de versiones previas. Gracias a estas, podemos deducir que el Estatuto sería un instrumento jurídico a desarrollar en la etapa pos-constitucional, según lo configura Solé Tura, como un catálogo de derechos específicos de la juventud⁵⁷⁶. Por esto mismo sabemos que Solé Tura creía valioso, como tercera clave de un precepto constitucional sobre juventud, que existiera una cobertura explícita a un texto normativo infra-constitucional, bajo la nomenclatura de Estatuto, que recogiera de manera diferenciada y especializada los derechos del colectivo juvenil.

No es posible, por tanto, afirmar que el asunto fuera irrelevante en su origen, ya que es evidente que: 1º) fue tratado en las primeras semanas de la Ponencia constitucional como asunto priorizado a otros; 2º) no hubo acuerdo y suscitó un debate más profundo sobre la estructura de la Constitución; 3º) quienes planteaban un artículo específico tenían un objetivo claro y definido con anterioridad; 4º) solo un grupo político expresó su oposición general a este tipo de referencias constitucionales, y su criterio perdió frente a la mayoría formada por el resto de los grupos.

B. El segundo debate de la Ponencia constitucional: de la negativa a un precepto específico al compromiso de dos propuestas divergentes

Una semana después del primer debate sobre el asunto, la Ponencia volvió reunirse, según consta en las Actas oficiales y en las notas de Solé Tura. De esta forma, se trata de nuevo la cuestión, pero en esta ocasión se puede apreciar que el primer debate general ha sido superado: la Constitución sí incluirá preceptos específicos sobre grupos sociales. De hecho, la cuestión de un artículo sobre la juventud (en aquella reunión se debatía como posible art. 40 al inicio de la reunión, reenumerado 42 al final de la misma) se trata justo a continuación de haber aprobado una primera versión “de la materia referente a los disminuidos mentales [sic], y a los ciudadanos que alcancen la

⁵⁷⁶ Entre las tachaduras, Solé Tura había escrito, como segundo intento de versión del precepto, “Un Estatuto de la juventud desarrollará los derechos”, de nuevo inacabado y separado de la versión siguiente, que cierra con esta referencia.

tercera edad, aprobándose los textos que como artículos 37 y 38 se adjuntan”⁵⁷⁷. Así, Solé Tura se limita a recoger que “UCD no quiere que haya un artículo sobre la juventud”⁵⁷⁸, y aunque no hay acuerdo y el tema “se deja para la próxima reunión”, las Actas (p. 272) recogen que “por los representantes de UCD se propone aportar una redacción a la próxima sesión, quedando, por tanto, el tema sobre la mesa”. Parece que los representantes de la UCD llegarían a la conclusión de que, ante el aparente acuerdo de todos los demás grupos representados en la Ponencia favorable a tratar el tema, quizá pudieran reconducir la situación hacia un precepto más cercano a su propio criterio sobre la cuestión juvenil.

De la información descrita se puede deducir que la cuestión de la juventud no fue solo la primera de un grupo social específico en ser abordada, sino, además, una suficientemente controvertida como para no alcanzar un acuerdo rápido. Resulta llamativo que hubiera consenso en las demás referencias etarias (alusiones a la tercera edad, derechos de la infancia, etc.). La cuestión de la juventud fue abordada hasta en tres sesiones distintas antes de alcanzar un acuerdo, como veremos, y ninguna de estas ocasiones sirvió para llevar una postura de consenso, ni a la Comisión constitucional ni al Pleno del Congreso.

C. El tercer debate de la Ponencia constitucional: un primer texto aprobado con la reserva de la UCD

Dos semanas después del debate anterior, el 27 de septiembre de 1977, se reunió la Ponencia en su novena sesión. Esta es la tercera y última en la que trató la cuestión juvenil, antes de presentar el Borrador de Constitución a la Comisión. Tal vez por la casualidad de ser Solé Tura quien ejerciera en dicha sesión como presidente de turno, y atendiera más a tal función moderadora, sus notas con respecto al debate mantenido son casi inexistentes en esta ocasión. Nos priva así de su particular visión sobre el asunto, como había hecho en las dos sesiones previas. Sí nos apuntó que el

⁵⁷⁷ Asunto numerado como párrafo 8º de la Minuta de la sesión del 15 de septiembre de 1977.

⁵⁷⁸ Al final de sus notas, también recoge que “UCD presentará (probablemente) una propuesta de art.”, a lo que añade para sí mismo “Hacer una propuesta”.

tema fuera pospuesto de la mañana a la tarde para tratarlo con más detenimiento, lo que nos sugiere que se llegó a la reunión, de nuevo, sin consenso entre los grupos⁵⁷⁹. En la sesión de la tarde solo podemos inferir que la UCD no presentó su texto comprometido, o bien este fue rechazado por todos los demás grupos (si hubiera recabado el apoyo de uno solo más, habría obtenido mayoría en la Ponencia y habría sido el texto adoptado). Por el contrario, todos los grupos de la minoría se unieron para respaldar finalmente la propuesta de Solé Tura en detrimento de la de UCD. Así, Solé Tura señala que fueron aceptados los párrafos primero y segundo de su propuesta, con un cambio de redacción en este segundo, y fue rechazado el tercero. Sus notas y el Acta oficial de aquella sesión recogen que la UCD expresó y mantuvo su reserva al texto. Al Acta se adjuntó solo el texto aprobado, que fue el siguiente (p. 278):

“Artículo 42. 1º. Los Poderes Públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.
2º. Con este fin, fomentarán las organizaciones propias de los jóvenes.”

Gracias, de nuevo, a la anotación de Solé Tura, sabemos que su versión del primer párrafo no sufrió cambios, y que la del segundo párrafo fue la conversión al plural de la expresión “organizaciones propias” (ya que sus notas del 8 de septiembre se referían a “organización propia”). El contenido del tercer párrafo, rechazado, podría haber sido una alusión al pretendido Estatuto de derechos de los jóvenes (lo más probable), o quizá una concreción a algún tipo de estructura pública formal de la “juventud organizada”⁵⁸⁰. Tal vez nunca sepamos con certeza cuál fue el tercer párrafo perdido

⁵⁷⁹ En la sucinta anotación de la mañana, Solé Tura incluyó dos claves que nos permiten intuir el tenor de los debates: “Verlo tarde” y, entre paréntesis, anota por primera vez la correspondencia del precepto con su sistema particular de identificación de preceptos: “art. A PCE”, que parece significar que era el primer precepto de los defendidos por su partido, el PCE. A esta conclusión he llegado tras constatar que no existe ningún catálogo de preceptos proto-constitucionales manejado por el PCE que situara los artículos por letras, a pesar de que Solé Tura los identifica así en sus notas manuscritas.

⁵⁸⁰ Esta segunda posibilidad, de la que no hay ningún rastro escrito por el propio Solé Tura o en cualquier otra fuente localizada, se puede sostener por la colaboración que prestara Riera Mercader, quien no era ajeno en aquel momento a los movimientos juveniles que reivindicaban un reconocimiento estatal a las redes, mesas o plataformas de reciente creación, configuradas entre diversas organizaciones juveniles (y que dieron lugar, años después, a los consejos de la juventud).

del que era, por aquel entonces, el artículo 42 del borrador en discusión de texto constitucional.

Sea como fuere, sabemos que esta versión no fue alterada en la primera lectura de revisión del borrador, finalizada el 17 de noviembre de 1977, porque en la versión que se filtró del texto constitucional a los medios de comunicación (publicada en *La Vanguardia* el 25 de noviembre), aparecía el precepto tal y como había sido aprobado el 27 de septiembre. Sin embargo, en algún momento entre la segunda y la tercera lectura (finalizadas los días 7 y 14 de diciembre, respectivamente), se alteró la mayoría en el seno de la Ponencia, expulsando del artículo al segundo párrafo. Así, el actual artículo 48 CE ya llegó mutilado y con su mero enunciado a la Comisión de asuntos constitucionales, con solo su primer párrafo original. Por los hechos que expondré más adelante, parece probable que fuera Peces Barba, representante del PSOE en la Ponencia, quien pactara con los representantes de la UCD el cambio en el artículo para eliminar el segundo párrafo, aunque que no aparece constancia explícita de ello en ninguna de las fuentes mencionadas.

D. Los intentos de restitución del precepto a la redacción del primer consenso y sus fracasos a lo largo de la tramitación parlamentaria

La Ponencia constitucional presentó su Anteproyecto a la Comisión de asuntos constitucionales del Congreso a finales de 1977. Los diputados pudieron presentar enmiendas a tal texto a partir del día 5 de enero y en un plazo que debió ser ampliado, hasta mediados de febrero de 1978 (el 16 de febrero se inició el análisis de las más de 3.000 enmiendas presentadas, en el Parador de Gredos). En relación al que entonces era el artículo 41 se presentaron un total de cinco enmiendas formales que, dada la identidad de dos de ellas, en realidad suponían cuatro en sentido sustancial: 1º) la número 50, en la que aparece como Primer Firmante Don Hipólito Gómez de las Rocas (del Grupo Parlamentario Mixto); 2º) la número 736, con Don José Miguel Ortí Bordás (del Grupo Unión de Centro Democrático) como Primer Firmante; 3º) la número 700, encabezando su firma Don Josep Maria Riera Mercader (del Grupo Parlamentario

Comunista); y 4º) las enmiendas números 262 y 387, de contenido idéntico, firmadas por los Grupos Socialistas de Catalunya y Socialista del Congreso, respectivamente.

Del contenido de las enmiendas se pueden extraer cinco claves sobre el debate parlamentario que subyacía en torno al precepto, probablemente ya originado en las sesiones de la Ponencia constitucional y ahora trasladadas a la Comisión correspondiente.

a. Dos visiones diferentes sobre qué es y necesita la juventud

En primer lugar, emerge una controversia entre dos formas distintas de entender el tratamiento constitucional de la juventud⁵⁸¹. Por un lado, una visión proteccionista-limitativa (el Estado hacia la juventud debe tener una actitud de protección, sin más, por ser esta un colectivo vulnerable). Por otro lado, el denominado enfoque de derechos, o visión promocionista (el Estado debe obligarse a facilitar que la juventud ejerza sus derechos por su particular potencial para el desarrollo de las sociedades).

Entre ambas perspectivas, que pueden encontrar puntos de conexión, la principal diferencia se produce por la pre-concepción social sobre la juventud que tenga quien defiende cada una de estas posturas. Así, si la juventud se caracteriza solo por ser un colectivo vulnerable, da lugar al primer enfoque. Por el contrario, si se caracteriza (además) por ser un colectivo potencialmente valioso como acelerador del progreso social, se aboga por el enfoque promocionista.

En la Constitución española primó desde el principio del *iter legis* la segunda perspectiva (por el acuerdo en la Ponencia entre todos los grupos políticos frente a la UCD) sobre la primera (defendida finalmente solo por la UCD). Prueba de ello es el intento de este grupo mayoritario por trasladar su enfoque proteccionista, a través de

⁵⁸¹ Ya me referí a ellas en el pasado de forma somera (Hernández Diez, 2017: 7). Véase, también, Aguilar Cardoso (2008).

la Enmienda número 736, cuyo contenido consistía en sustituir el texto propuesto por la Ponencia por este otro: “El Estado protegerá especialmente a la juventud.”⁵⁸².

b. Un enfoque de moderación del texto original con fuerte trasfondo proteccionista

En un aparente camino intermedio de las dos anteriores, una postura de espíritu transaccional fue la defendida (mediante la Enmienda número 50) por el regionalista aragonés Gómez de las Rocas (perteneciente al Grupo Mixto). Su propuesta incluía dos cambios sutiles pero sustanciales, y pretendía añadir una expresión de cierre:

“Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre, responsable y eficaz de la juventud en el desarrollo social, económico y cultural, así como en el acceso a la enseñanza y al trabajo.”

Este texto introduce tres cambios principales. El primer cambio que debe subrayarse es la adición del adjetivo responsable al tipo de participación de la juventud, que denota una clara prevención sobre una potencial “irresponsabilidad” juvenil. El segundo cambio es la eliminación de la palabra “política” entre las vertientes de desarrollo. Por último, añade una nueva dimensión de obligación pública hacia la juventud: además de promover las condiciones para la participación orientada al desarrollo descrito, esa participación debe dirigirse también al acceso a la enseñanza y al trabajo, posiblemente desde el razonamiento de que tales son los espacios sociales “naturales” de la juventud, en los que se hace patente su vulnerabilidad. El conjunto de los cambios expresa una visión de la juventud como “colectivo de riesgo y en riesgo”: la irresponsabilidad, la inmadurez política y la circunscripción prescriptiva al mundo del estudio y del trabajo.

⁵⁸² Los firmantes justificaban la sustitución en la idea de que la participación libre y eficaz que se predicaba para los jóvenes era deseable para toda la ciudadanía, no solo para la juventud, por lo que la protección especial resultaba más apropiada (sic), asimilando esta mención a la del entonces artículo 34 (hoy 39 CE). Más allá de la debilidad de la argumentación en términos racionales, lo que evidencia el discurso expresado es una visión contraria al protagonismo diferenciado de la juventud como sujeto activo, y una preferencia por situarlo como sujeto pasivo, receptor de la protección del Estado más que promotor del desarrollo del país. Esta postura parece haber sido la original y principal sostenida por la UCD (tal vez por inspiración en el derecho constitucional comparado, ya que los textos constitucionales portugués y alemán, ambos con referencias explícitas hacia la juventud, se limitaban entonces a este enfoque proteccionista).

c. Las propuestas de adición sin alterar el enfoque del texto de la Ponencia

Con el objeto, probablemente, de enriquecer el texto, pero sin eliminar ni alterar lo ya recogido por la Ponencia, se encuentran las demás enmiendas presentadas.

Por un lado, los grupos socialistas (enmiendas números 262 y 387) propugnaban la inclusión de un primer párrafo (convirtiendo en segundo el propuesto por la Ponencia), que hiciera referencia a la protección a la infancia. De esta forma, se habría complementado de manera muy explícita la visión proteccionista y promocionista en un mismo precepto constitucional. Esta propuesta fue finalmente contenida en el actual artículo 39.4 CE.

Por otro lado, el Grupo Comunista intentó, de nuevo, devolver al artículo 41 su segundo párrafo original: “2. Con este fin fomentarán las organizaciones propias de los jóvenes” (Enmienda número 700). Esta alusión a instituciones juveniles ya había sido rechazada por la mayoría de la Ponencia, como anticipábamos, y supuso el principal punto de conflicto en la elaboración del precepto.

Presentadas todas las enmiendas, fueron valoradas por la Ponencia constitucional y dieron lugar al Borrador del Proyecto de Constitución.

d. La revisión de las enmiendas del Congreso y su rechazo por la Ponencia

De acuerdo con las notas de Solé Tura, sabemos que, a partir del 16 de febrero de 1978 (y reunida la Ponencia en el Parador de Gredos), dieron inicio al análisis de las enmiendas presentadas por los diputados. Al día siguiente, el 17 de febrero, la Ponencia aborda en particular el entonces artículo 41 del Anteproyecto. Solé Tura señala que el primer párrafo (“p. 1”) lo mantienen “igual”. Sobre el resto no sabemos nada, mas anota el resultado sobre la “Enmienda Riera” para un segundo párrafo (núm. 700), y es aquí donde quedó reflejada la posición interna de cada miembro de aquel equipo: según Solé Tura, la enmienda “no se acepta por oposición [de] UCD y Peces. Votamos a favor Roca, Fraga y yo”. Por tanto, Minoría Catalana, Alianza Popular y el Partido Comunista de España apoyaban una referencia expresa a las

organizaciones juveniles, y no solo a la juventud en el texto Constitucional. La UCD, partidaria inicialmente de no hacer ninguna mención a la juventud como colectivo en la Carta Magna, encontró en el PSOE el aliado clave para evitar la constitucionalización de las organizaciones juveniles (como sí ha sucedido, por cierto, en el artículo 70.3 de la vigente Constitución de Portugal)⁵⁸³.

El denominado “Borrador de Constitución”, formado a partir del análisis de las Enmiendas al Anteproyecto sí está recogido en las Actas de la Ponencia, al ser esta quien rindió Informe sobre la aceptación, o no, de las enmiendas de los diputados al Anteproyecto original.

En aquel Borrador (p. 392 de las Actas) se recoge el que era, por entonces, artículo 41 con el único párrafo que hoy rige, señalando que fue aprobado así por mayoría, pero con dos enmiendas sostenidas (no retiradas) por los grupos Socialista (núms. 262 y 387) y Comunista (núm. 700). Podemos suponer que cada uno sostuvo la suya y sin acuerdo entre ambos, por el tenor de su contenido. De tales Actas podemos deducir, además, que el resto de enmiendas al precepto (la de UCD y la de los regionalistas aragoneses) fueron rechazadas, por estimarlas inadecuadas o por considerar que sus contenidos ya estaban incluidos en otros preceptos (por ejemplo, en la dimensión de protección especial que se recoge en el que terminó siendo el artículo 20.4 CE).

Sea como fuere, la tramitación del texto constitucional continuó adelante, decayendo todas las pretensiones de alterar en el Congreso el precepto que nos ocupa. El 17 de abril de 1978 la Ponencia remitió a la Comisión su “Informe al Proyecto de Constitución”. El 20 de junio la Comisión de asuntos constitucionales del Congreso rindió Dictamen, que fue publicado el 1 de julio. El 21 de ese mes se votó todo el texto en el Pleno del Congreso, publicándose el texto tres días más tarde sin que hubiera

⁵⁸³ Aquella fue la última vez que consta que la Ponencia tratara este precepto en sus reuniones. No parece existir alusión alguna en otras fuentes que justifiquen las razones de estas posturas. Los posteriores debates parlamentarios, en las comisiones y plenos del Congreso y el Senado, no arrojan más luz: en todo caso evidencian que, en los espacios más amplios, el tipo de debate no permitía entrar en el fondo del asunto, y que ni Solé Tura ni otros portavoces dedicaron tiempo a explicar a la Cámara las reflexiones que conducían a tales o cuales propuestas. Es posible que, simplemente, la UCD y el PSOE apreciaran que fuera exagerado hacer mención a unas organizaciones juveniles que, en aquel momento, podían resultarles, en buena medida, radicalizadas, o en todo caso más favorables a fuerzas políticas adversarias.

prosperado ninguna de las dos enmiendas sostenidas por el Grupo Comunista y el Grupo Socialista.

e. Las enmiendas del Senado

En muy pocos días desde la decisión del Pleno del Congreso (hasta el 7 de agosto), el conjunto de la Cámara Alta tuvo que afrontar las 1.254 enmiendas presentadas por los senadores. Cuatro de aquellas abordaban, de nuevo, intentos de alteración del que era, en aquel momento, el artículo 44 del Proyecto de Constitución.

Resulta llamativo que la mitad de las cuatro enmiendas fueran dirigidas, una vez más, a intentar restituir un contenido semejante al de la “Enmienda Riera” decaída en el Congreso. Se trata, en primer lugar, de la Enmienda número 235, cuyo primer firmante fue D. Anastasio Corte Zapico (del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes), y pretendía añadir, en el propio párrafo único, que “A este fin se les dotará de medios e instituciones”. En segundo lugar, la Enmienda número 478, firmada por D. Lluís María Xirinacs i Damians (del Grupo Mixto), sí acudía al método de un segundo párrafo. Esta se expresaba con el siguiente tenor literal: “2. Con este fin fomentarán las organizaciones y los movimientos autónomos propios de los jóvenes”. Ninguna de las dos prosperó.

Frente a ellas, destaca por su dureza la Enmienda número 34 (firmada, sin más precisión, por el Grupo Progresistas y Socialistas Independientes), que recomendaba directamente la supresión del precepto, justificándolo de la siguiente manera:

“Carece de sentido. Los poderes públicos deben promover las condiciones para la participación libre y eficaz de todos los ciudadanos, como se desprende de otros preceptos constitucionales. Los jóvenes también son ciudadanos.”

Es evidente que quien firmó esta Enmienda no apreciaba enjundia suficiente, o no se había percatado, de la diferencia en las expresiones “libre y eficaz” que resaltan en el precepto finalmente aprobado, ni se coordinó con su colega Corte Zapico.

Por último, la Enmienda número 880 (firmada por D. Félix Pérez y Pérez, de la UCD), apostaba por una clara alteración y ampliación del precepto, proponiendo la siguiente redacción:

“Los poderes públicos preverán y reglamentarán las condiciones más adecuadas para la promoción de la juventud hacia la formación integral conducente a su incorporación a la sociedad en unos puestos dignos y adecuadamente retribuidos, dando entrada a la colaboración Universidad-Empresa a tal respecto, así como a la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.”

Tal sugerencia habría convertido el núcleo actual del precepto en una cláusula de cierre, posiblemente desde una óptica de cesión ante sus originales proponentes, pero imponiendo el enfoque “proteccionista” en primer término, ya que de esta propuesta se desprende que la juventud se integraría en la sociedad solo cuando fuera una juventud laboralmente “incorporada”⁵⁸⁴.

E. Los paralelismos del texto adoptado con otros documentos históricos precedentes: la posible fundamentación de Solé Tura en las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas

La redacción material del artículo 48 CE es fruto de la mano de Solé Tura, como queda patente en sus notas tomadas durante las reuniones de la Ponencia constitucional, posiblemente con la colaboración y enriquecimiento de Riera Mercader. Sin embargo, ambos partían de una premisa fundamental que no era compartida por la inmensa mayoría de sus colegas en las Cortes Constituyentes, y en algunos casos era incluso abiertamente rechazada. Esta premisa no es otra que la concepción de la juventud como actor cívico con capacidad natural para acelerar el desarrollo integral de una sociedad. Y esa capacidad se proyecta en el presente en tanto en cuanto son ciudadanos jóvenes, es decir, no en el futuro, cuando los sujetos concretos dejen de ser jóvenes. El origen de esta forma de pensar sobre la juventud no es una

⁵⁸⁴ Mención aparte (que no procede en esta ocasión) merecería la “adelantada” vinculación entre Universidad y mundo empresarial, con una expresión que ha recuperado enorme actualidad a raíz de la crisis económica global iniciada en 2008, y el cuestionamiento recurrente de la eficiencia y el sentido de la enseñanza superior.

característica ideológica vinculada intrínsecamente a un partido comunista, ni siquiera a la mentalidad eurocomunista que dominaba entonces su grupo político. Esta comprensión de qué significa la juventud en una sociedad proviene, más bien, de los pasos que las democracias europeas y americanas (principalmente, aunque no de forma exclusiva) estaban dando en los espacios internacionales en los que se trataba la cuestión juvenil⁵⁸⁵.

Una rápida revisión de las resoluciones de dos órganos fundamentales de Naciones Unidas (su Asamblea General y su Consejo Económico y Social) sirve para evidenciar la influencia de estos textos en la mentalidad defendida por Solé Tura primero, y finalmente por la mayoría constituyente. Cualquiera que pretendiera documentarse sobre los debates políticos en materia de juventud fuera del ámbito español constataría rápidamente que, en paralelo al proceso constituyente de nuestro país, en Naciones Unidas se gestaban posicionamientos históricos en la materia, orientados hacia el fortalecimiento de la participación juvenil en el desarrollo mundial y nacional. Entre 1977 y 1978, de hecho, se había alcanzado ya un consenso internacional suficiente que conduciría, a finales de 1978, a adoptar la proclamación de un Año Internacional de la Juventud que se celebró años después, en 1985. Y estos acontecimientos, que pueden parecer ajenos a nuestro proceso democratizador nacional, en realidad sirvieron de puntos de inflexión para el desarrollo normativo interno en materia de juventud⁵⁸⁶. En particular, resulta obvio el paralelismo filosófico de las resoluciones de estos órganos de la ONU antedichos, en las décadas de 1960 y 1970. Parece conveniente subrayar cómo, poco a poco, estos órganos de Naciones Unidas van consolidando la noción de la participación juvenil, como objeto de un deber de promoción de los Estados, y cómo en ella emergen principios estructurales como la libertad (o la ausencia de injerencia de instituciones de adultos), la eficacia (o

⁵⁸⁵ De las tensiones internacionales de las décadas anteriores, a propósito del uso de la política de juventud y de la socialización en las organizaciones juveniles, dan buena cuenta las obras de J. Kotek (1996; 1998).

⁵⁸⁶ No solo condicionarían la formación intelectual de quien prestara cierta atención a la cuestión juvenil aquellos años, y en consecuencia serviría para sostener las propuestas y enmiendas que hemos analizado *ad supra* relativas al art. 48 CE, sino que en torno a la celebración efectiva en España del Año Internacional de la Juventud se adoptarían decisiones clave por parte de los poderes públicos, como demuestra la generalización en torno al año 1985 de los consejos de la juventud en el ámbito autonómico.

plenitud de la capacidad de incidencia real de los jóvenes), y también el peso específico que los poderes públicos debían reconocer a las organizaciones juveniles, representativas de los intereses y derechos de la juventud ante sus sociedades⁵⁸⁷.

a. La libertad de la participación juvenil en los textos de la ONU coetáneos al proceso constituyente español

La influencia histórica específica sobre el artículo 48 CE puede apreciarse a partir de la propia Resolución de la Asamblea General 1572 (XV), de 18 de diciembre de 1960, la primera de este órgano que alude expresamente a la juventud, y lo hace proclamando ya el respeto debido a un claro principio de libertad en la autoorganización juvenil, conectándolo con el libre intercambio de ideas y opiniones, entre grupos de jóvenes de diferentes países.

Como acicate al trabajo de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social adoptó la Resolución 1353 (XLV), de 2 de agosto de 1968, sobre la participación juvenil en la cooperación internacional. Es uno de los primeros textos de la ONU adoptados que aluden de forma explícita a esta participación. Y sobre esta cuestión, se refiere el incremento de la asunción de responsabilidades en los asuntos mundiales por parte de la juventud, lo que incluye la intervención juvenil para determinar las políticas en tales ámbitos. La Resolución, además, alude expresamente a la participación juvenil en el desarrollo económico y social mundial, y en la protección y promoción de los derechos humanos, e invita a las organizaciones juveniles a participar hacia tales metas de forma más activa a nivel global. La Resolución 1354 (XLV), adoptada el mismo día, con un contenido coordinado con la anterior, alude expresamente a la cooperación de las organizaciones juveniles nacionales, además de las internacionales, y encomienda al Secretario General de la ONU la elaboración de informes de seguimiento sobre los acuerdos adoptados para fortalecer esta participación juvenil, de manera que se verifique su eficacia.

⁵⁸⁷ Ya he señalado algunos de los fundamentos sobre la participación juvenil manejados en el pasado, y cuáles están vigentes hoy, en el Sistema de Naciones Unidas (cfr. Hernández Díez, 2018a: 147), sobre los que Angel *et al.* (2015) han aportado una valiosa sistematización normativa.

Otras resoluciones posteriores, tanto de la Asamblea General como del Consejo Económico y Social, allanan el camino para la adopción de los Principios de la Declaración contenida en la Resolución de la Asamblea General 2037 (XX), de 7 de diciembre de 1975. Este texto, si bien no emplea de forma explícita términos “participativos”, sí da pasos importantes en la discusión internacional sobre el reconocimiento a las organizaciones juveniles como protagonistas de los procesos de toma de decisiones que interesan a la juventud, e insiste en la libertad de la juventud para formar su propio criterio y ejercer su propia ciudadanía.

b. Las referencias de los textos internacionales históricos a una participación juvenil eficaz y activa

El trigésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de la ONU fue el más prolífico (hasta la fecha) en cuanto a decisiones sobre juventud se refiere. Por un lado, se sentaron las bases para adoptar un protocolo sobre la comunicación de Naciones Unidas con las organizaciones juveniles nacionales e internacionales⁵⁸⁸. Por otro lado, se inició un trabajo, que se continuó después por muchos años, sobre las directrices internacionales para los proyectos y programas relativos a la juventud⁵⁸⁹. De forma transversal para ambas cuestiones, y apoyándose en los informes de la Tercera Comisión del Consejo Económico y Social, la Resolución de la Asamblea General 31/130, de 16 de diciembre de 1976, aborda el papel de la juventud en el desarrollo de la humanidad. Este texto ya plantea la participación juvenil como una necesidad de aprovechar la capacidad de la juventud presente en la “edificación nacional, en el progreso económico, social y cultural de los pueblos, en el mantenimiento de la paz mundial y en la promoción de la cooperación y comprensión internacionales”, por lo que “la participación dinámica y activa de la juventud puede ser un factor muy poderoso capaz (...) de acelerar el proceso de reforma y desarrollo”. La Asamblea General se manifiesta “convencida de la necesidad de satisfacer las exigencias y aspiraciones legítimas de la juventud”, y lo hace “agradeciendo la participación activa

⁵⁸⁸ Por ejemplo, mediante la Resolución de la Asamblea General 31/132, de 16 de diciembre de 1976.

⁵⁸⁹ Tarea que se toma como punto de partida formal la Resolución de la Asamblea General 31/129, de 16 de diciembre de 1976, pero alcanzará su meta real en 1995 mediante la Resolución de la Asamblea General 50/81, de 14 de diciembre, como ya señalé en Hernández Diez (2018a: 148).

de la juventud” ya patente en distintos ámbitos concretos del desarrollo nacional e internacional.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Asamblea General “insta a todos los Estados a que (...) adopten las medidas adicionales que sean necesarias y apropiadas para lograr una participación cabal y efectiva de la juventud en el proceso del desarrollo y de la cooperación”, además de pedir al Secretario General la adopción de medidas más específicas para la verificación de las decisiones aprobadas.

c. Una síntesis de los valores e influencias internacionales para una participación libre y eficaz en la Constitución española de 1978

Desde la insistencia original sobre la “libertad” y la “independencia” de la intervención de la juventud, en los primeros textos de la década de 1960, las resoluciones de la segunda mitad de la década de 1970 fueron situando el acento más bien en la eficacia y plenitud de la participación juvenil, sin renunciar a la noción de participación libre, concretada en una participación juvenil en primera persona, es decir, representada por los propios jóvenes a través de sus organizaciones, sin intermediarios adultos.

Si en 1976 se sentaron las bases para el reconocimiento formal de las organizaciones juveniles, en 1977 los Estados Miembros negociaron y adoptaron dos nuevas Resoluciones de la Asamblea General. Estas son la Resolución 32/134 (“La juventud en el mundo contemporáneo”) y la Resolución 32/135 (“Formas de comunicación con la juventud y las organizaciones juveniles”), ambas de 16 de diciembre de 1977.

En aquellos textos se consolidaron tres de los elementos que Solé Tura había pretendido reflejar en su propuesta original: 1) la participación juvenil incide en el “desarrollo general de la sociedad”, en particular en la “preparación de nuevas políticas”, en la “construcción nacional” y en el “adelanto económico, social y cultural”; 2) todos los poderes públicos están llamados a consolidar “medios concretos, prácticos y eficaces” para una “participación activa de los jóvenes en todas las etapas del desarrollo”, ya que debe realizarse “en los planos local, nacional e internacional”; y 3)

la juventud participa por sí misma, directamente o a través de sus propias organizaciones, y mediante canales habilitados para ello, al margen de los habitualmente usados por los gobiernos.

5. El contenido del artículo 48 de la Constitución analizado desde el “sentido propio de sus palabras”

De acuerdo con el Código civil español (art. 3.1), las leyes (y por extensión, las normas) deben interpretarse utilizando varias técnicas, y entre ellas está la interpretación del “sentido propio de sus palabras” (cuando son normas escritas). Por esta razón es importante aproximarse al sentido preciso de cada sintagma y de cada palabra del artículo 48 CE. A través de ello, y sin perjuicio del contexto ya descrito, se verá que es posible comprender mejor el alcance de este principio rector de la Constitución. De hecho, tal análisis nos ofrecerá luz sobre quién, a qué, y cómo está obligado por la Carta Magna, en materia de participación juvenil⁵⁹⁰.

Desde esta perspectiva interpretativa, emergen doce claves que requieren una cierta exégesis en el precepto. Parto de la premisa de que ninguna palabra plasmada en una norma es baladí, y que puede entrañar un significado jurídico que trascienda la intención de su autor material. Por tanto, conviene desentrañar el sentido de, al menos, las siguientes claves textuales del precepto: 1º) a qué “poderes públicos” alude; 2º) qué supone el uso de la forma imperativa del verbo “promover”, y qué implica el uso de tal verbo; 3º) qué debe entenderse por la locución “condiciones para la participación”; 4º) a qué “participación” se refiere aquí el constituyente; 5º) qué aporta a la participación que deba ser “libre”; 6º) qué supone para la participación que deba ser “eficaz”; 7º) qué papel desempeña “la juventud” en este artículo concreto; 8º) qué significa participar en el “desarrollo”; 9º) qué es el “desarrollo político”; 10º) qué significa aquí el “desarrollo económico”; 11º) a qué se refiere en este texto el

⁵⁹⁰ Sobre la interpretación del texto constitucional, y el valor de las herramientas exegéticas, teleológicas y lingüísticas, véanse las obras de Aragón Reyes (1986b: 85-136), Cascajo Castro (2003: 81-92), Torres del Moral (2005: 9-38), y, desde un enfoque aplicado especialmente relevante, Matia Portilla (2013: 541-544).

“desarrollo social”; y 12º) qué valor añade en este artículo referirse al “desarrollo cultural”.

Otro enfoque integral que ayuda a comprender el significado del precepto es su interpretación como un silogismo, es decir, como un principio argumental asumido por el constituyente y constituido por tres proposiciones, la última de las cuales se deduce necesariamente de las otras dos, previas. De esta forma, si los poderes públicos intervienen para crear unas condiciones adecuadas (primera proposición) para que la juventud que lo desee pueda participar de forma libre y eficaz (segunda proposición) se conseguirá un mejor y/o más rápido desarrollo político, social, económico y cultural, en beneficio del interés general (tercera proposición, resultado de las dos primeras). Ni la primera ni la segunda bastan, como premisas autónomas, para producir efectos sobre la tercera. Parte de la primera proposición supone asumir, de forma intrínseca, que la participación juvenil requiere una promoción diferenciada o distinta de la general, porque de lo contrario el precepto carecería de sentido.

A. Una aclaración preliminar sobre la dimensión subjetiva del precepto

A pesar de la clasificación anterior, que en apariencia podría afrontar un análisis diferenciado en módulos más o menos estancos, el artículo 48 CE contiene una dimensión subjetiva transversal a todas las locuciones y palabras mencionadas. Conviene aclarar esta circunstancia antes de proceder al estudio separado de cada elemento, porque será más sencillo entender el sentido pleno del texto sabiendo que son tres los sujetos que interactúan gracias a este artículo, y no solo los dos aparentes.

El precepto señala a dos sujetos de forma explícita: los poderes públicos, por un lado, y la juventud, por otro. Ambos se relacionan como destinatarios de un mandato (los primeros) y beneficiarios de tal promoción (los jóvenes, sujetos individuales del colectivo “juventud”). Sin embargo, hay un tercer actor no explícito, que solo puede deducirse de la lectura integral del texto, y es que las connotaciones semánticas y políticas de “participación” y “desarrollo” exigen necesariamente otro sujeto tan esencial aquí como en la misma existencia del derecho, según recuerda el clásico

aforismo latino *ubi societas, ibi ius*. No tiene sentido hablar de la participación de un colectivo específico si no es por referencia y diferenciación de una categoría más amplia (la sociedad general, de la cual la juventud es solo una parte, y lo es por un tiempo finito). Tampoco “el desarrollo” en esta expresión se puede referir a otro que no sea el propio de una colectividad humana, en la que la juventud solo es un sector potencialmente acelerador. Por lo tanto, hay un tercer sujeto, beneficiario último de las acciones de los actores explícitos del precepto, porque todo ello tiene mayor sentido si hay una sociedad que se desarrolla, es decir, la participación juvenil facilitada por los poderes públicos solo tiene valor por el beneficio que aporta a toda la sociedad, que es quien se sirve en última instancia del mandato. Este beneficio final es el que persigue la sociedad, el pueblo español, como soberano que legitima la Carta Magna, y en particular el precepto que nos ocupa. La sociedad es, al mismo tiempo, destinataria de la acción participativa (la juventud participa también cuando dirige sus reivindicaciones a las demás generaciones etarias, por ejemplo, y no solo cuando se dirige a los poderes públicos) y, además, la sociedad es beneficiaria indirecta o final de la participación de la juventud (que la juventud participe es bueno también para las demás generaciones). Es destinataria igual que pueden serlo los poderes públicos, porque la juventud dirigirá sus actos de participación a quien estime oportuno, y a veces requerirá sensibilizar o reivindicar a la sociedad en general, y no solo a los poderes constituidos.

B. Los poderes públicos como destinatarios explícitos de la obligación programática y como potenciales receptores de la acción participativa de los jóvenes

El artículo 48 CE inicia su contenido aludiendo a “los poderes públicos”, es decir, a todas las autoridades que ejercen poderes propios del Estado: poder legislativo, ejecutivo y judicial. No hace una atribución de responsabilidad particular hacia alguno de ellos distinguiéndolo de los demás, y tampoco a ningún nivel territorial ni autoridad pública concreta. En consecuencia, podemos entender que se trata de una alusión a una pluralidad de sujetos, hacia una diversidad que se debe manifestar, en el ulterior

desarrollo normativo de nuestra Norma Fundamental, tanto en términos funcionales como en términos territoriales.

a. Todos los poderes públicos están obligados a intervenir de forma activa

La Constitución española emplea esta expresión (“poderes públicos”) hasta en treinta y una ocasiones distintas, más de la mitad (diecisiete) en el Capítulo dedicado a los “Principios rectores de la política económica y social”, entre los que figura el artículo 48 CE. A partir de las distintas referencias señaladas, encontraremos que el constituyente utiliza la expresión aludiendo a las autoridades que (según las expresiones literales) legislan, aseguran, protegen, promueven, inspeccionan, juzgan y garantizan derechos, entre otras responsabilidades recogidas textualmente en la Carta Magna.

El sentido de la expresión en plural puede servirnos, por un lado, para realizar un análisis desde la perspectiva de la división de poderes, ya que la promoción de la participación juvenil requiere la concurrencia de los distintos poderes del Estado, no solo de uno de ellos. El constituyente español de 1978 pretende responsabilizar a todos los poderes constituidos, de manera solidaria, del cumplimiento de este mandato. Algo que, por cierto, es común a los principios rectores y a todo el texto constitucional. Puede parecer una obviedad, porque en cualquier mandato programático constitucional, los tres poderes del estado deben actuar en su respectivo ámbito de responsabilidad. Si acaso, el valor que añade este enfoque interpretativo es que resalta cómo la política juvenil no puede ser tarea exclusiva del poder ejecutivo, aunque en algún momento podría pensarse que sí por, en primer término, el peso fáctico que las Administraciones sectoriales adquieren en esta materia, bajo su correspondiente dirección gubernamental y, en segundo término, por la escasa actividad legislativa sobre el asunto que cuarenta años después del mandato

constitucional aún se aprecia sobre esta cuestión, especialmente en el ámbito estatal⁵⁹¹.

Zelaia Garagarza (2018: 887) incide en la aplicación práctica de la función informadora de los principios rectores para los poderes públicos: el artículo 48 CE no solo exige al legislador un desarrollo legal explícito (*ex art. 53.3 CE*). Como concreta también Trayter (2018: 198), existe un triple sentido de obligación para los poderes públicos. Además de ser un principio de configuración legal (primer sentido), el legislativo y el ejecutivo están obligados a actuar en el ámbito de sus potestades respetando este principio, aun cuando aborden otros temas, colaterales o circunstanciales (he aquí el segundo sentido). De la misma forma (y en tercer lugar), el poder judicial debe interpretar todo el ordenamiento de forma que no entorpezca el objetivo programático del principio y las consecuencias que se derivan del mismo. Como apuntaré más adelante, siempre será más difícil enjuiciar la constitucionalidad de la omisión de estos poderes públicos que su actuación por intervención activa, por colateral que parezca con respecto a este principio.

Además de la interpretación ofrecida por la doctrina (de forma reciente por Zelaia Garagarza *–op. cit.–* y por Trayter *–op. cit.–*), el empleo del plural, en este caso concreto, ha llevado a sostener al Tribunal Constitucional (STC 13/1992, F.J. 13º) una lectura sobre una cierta “conurrencia” implícita con respecto a la política juvenil⁵⁹². La razón de esta concurrencia es la convergencia de distintas políticas sectoriales,

⁵⁹¹ El único desarrollo legal específico del art. 48 CE ha sido, durante décadas, la Ley de 1983 del Consejo de la Juventud de España, hoy derogada por un precepto de notable sesgo deslegalizador (el art. 21) de la Ley de racionalización del sector público de 2014. Este único artículo legal, si acaso junto a las sucintas referencias en materia de asociacionismo juvenil en la Ley Orgánica del Derecho de Asociación, conforman toda la actividad normativa vigente producida por las Cortes Generales en desarrollo del art. 48 CE. Si añadimos la escasa calidad técnica de tan escasa normativa, parece evidente que existe una dejación de funciones del legislador estatal en este ámbito.

⁵⁹² Este Fundamento Jurídico de la Sentencia recoge que, al amparo de un título competencial sobre “juventud” en un determinado Estatuto de Autonomía, y que conecta con el art. 48 CE de forma evidente para el Alto Tribunal, habilitaba a la referida Comunidad Autónoma a llevar a cabo actuaciones tendentes al objetivo del art. 48 CE, “Pero no puede considerarse un obstáculo para que el propio Estado persiga ese mismo objetivo constitucional, a lo que está también obligado, ejerciendo sus propias competencias sectoriales, en la medida en que puedan ser utilizadas para la 'promoción de la juventud'. En este sentido, es evidente que el Estado tiene algunos títulos competenciales (...) a través de los cuales puede desarrollar lo que podríamos definir como su política de promoción de la juventud”.

atribuidas en cada caso a diferentes Administraciones territoriales, pero coincidentes por razón del sujeto destinatario (la juventud) y el efecto que produzca en la “promoción de la participación juvenil”. Por tanto, la transversalidad de las materias que interesan a la juventud (empleo, educación, etc.) exige el ejercicio obligado de funciones de promoción por parte de todos los poderes territoriales.

b. Todos los poderes públicos son potenciales destinatarios de la participación juvenil

Gracias a la lógica más elemental del sentido de las palabras, podemos entender que la participación juvenil tiene que dirigirse allí donde tenga capacidad para incidir en aquel desarrollo al que alude este precepto. Por tanto, todos los poderes públicos son destinatarios de la participación juvenil, en la medida en que adopten decisiones susceptibles de ser influidas por la participación ciudadana. Esto es así porque, además, todos los poderes públicos adoptan decisiones que afectan al desarrollo social, político, económico y cultural. Todos ellos se convierten, en la medida en que toman tales decisiones, en destinatarios de la acción participativa de los jóvenes. Y de tal cualidad de potencial receptor de participación, es lógico que el constituyente determinara una obligación proactiva que saque a cada poder público de una cómoda receptividad pasiva: deben promover condiciones que hagan más fácil a la juventud la participación multinivel y multisectorial.

De lo anterior se deduce, también, que el sistema de competencias sobre política juvenil no afectará a que todos los poderes públicos, con independencia de su nivel territorial de intervención, deberían habilitar cauces de recepción de la participación juvenil. Tendremos ocasión de apuntalar la justificación de esta idea en capítulos siguientes.

c. Tres ideas de síntesis sobre las atribuciones de cada Poder del Estado para el desarrollo activo del artículo 48 de la Constitución

En primer lugar, el artículo 48 CE obliga a actuar al poder legislativo. Esto es así, principalmente por una razón: de esta manera lo subraya el artículo 53.3 CE, cuando indica que los objetivos entre los que se encuentra el artículo 48 CE solamente “podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”. Luego debe haber leyes que los desarrollen, creando derechos subjetivos específicos que los jóvenes puedan reivindicar ante los tribunales ordinarios. De esta forma, las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos deben desarrollar leyes que promuevan la participación juvenil, en los términos del bloque de constitucionalidad. Pero esto no es obstáculo para que el Tribunal Constitucional, por las vías previstas para ello, valore que una ley u otra actuación del poder legislativo estén vulnerando tal principio rector.

En segundo lugar, el poder ejecutivo estatal, encarnado en el Gobierno, desempeña un papel crucial (triangular) que ha sido determinantes en la historia de la participación juvenil en España durante las últimas décadas. Por un lado, por la capacidad de adoptar disposiciones generales de rango reglamentario⁵⁹³. Por otro lado, por su desempeño fundamental en el ejercicio de la iniciativa legislativa en general, y de la capacidad de iniciativa de las leyes presupuestarias en particular (sin cuyo impulso la política juvenil carece por completo del más mínimo realismo)⁵⁹⁴. Por último, el Gobierno dirige a la Administración General del Estado (art. 97 CE), y por tanto a la Administración juvenil.

En tercer y último lugar, resulta difícil extraer alguna particularidad a la labor del poder judicial en materia de promoción de la participación juvenil, más allá de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Quizá, aquello más específico que cabría

⁵⁹³ Así ha sido, por ejemplo, para una cuestión de enorme trascendencia para la participación social juvenil, como articular el régimen específico de asociaciones juveniles. Un rápido vistazo al derecho estatal de juventud demuestra que estas normas son mayoría en cantidad y alcance regulatorio.

⁵⁹⁴ Desde 1978, las Cortes Generales no han adoptado ni una sola norma legal sobre participación juvenil que no haya sido iniciativa gubernamental (más allá de enmiendas puntuales y, en todo caso, siempre pactadas con el grupo político que sostuviera al Gobierno de la Nación). Tampoco se han producido enmiendas presupuestarias relevantes en sede parlamentaria que alteren las pretensiones de inversión de los Gobiernos de las tres últimas décadas.

esperar del poder judicial en materia de promoción de la participación juvenil no es otra cosa que la conveniente capacitación (formación especializada) en la materia de los sujetos llamados a impartir justicia, una cuestión carente de cualquier articulación normativa en la actualidad⁵⁹⁵, a pesar de los llamamientos al uso de los principios rectores como informadores también la práctica judicial (Zelaia Garagarza, *op. cit.*). En cualquier caso, existen dos escenarios que conectan a este precepto con el ejercicio del Poder Judicial de forma particularmente intensa.

c.1. El uso del artículo 48 de la Constitución como principio hermenéutico en sede jurisdiccional

Los tribunales están obligados a considerar el contenido del artículo 48 como principio hermenéutico cuando sea materialmente pertinente (Beladiez Rojo, 1994: 88 y ss.; Zelaia Garagarza, 2018: 887). Sin embargo, el análisis de la jurisprudencia disponible a través del Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial revela tres circunstancias sobre tal función hermenéutica⁵⁹⁶: 1º) el uso del mismo es notabilísimamente escaso⁵⁹⁷; 2º) se ha utilizado mayoritariamente para deducir una

⁵⁹⁵ Esta tarea de capacitación específica para la realización efectiva del precepto, cuando se enjuicien causas relativas a la participación juvenil, solo tiene una mínima proyección en el ámbito de la llamada “especialización en menores”, como material docente del Servicio de Formación Continua de la Escuela Judicial para el acceso a la categoría de Magistrado/a especialista, aunque con una actualización más que discutible (la última documentación disponible data del 14 de marzo de 2007, muy anterior a la gran reforma operada sobre infancia y adolescencia –es decir, sobre la legislación orgánica y ordinaria de menores– en el año 2015), a través del siguiente enlace web (visto por última vez el 22 de septiembre de 2020):

<http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Servicios/Acceso-a-la-categoria-de-Magistrado-a-especialista/Menores/Historico-de-convocatorias/Normativa-y-Jurisprudencia-para-Especializacion-en-Menores>

⁵⁹⁶ La búsqueda de expresiones relativas al artículo 48 CE en toda la jurisprudencia producida (a 26 de septiembre de 2020) por el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia, las Audiencias Provinciales (y los Tribunales Militares y Unipersonales), sin límite histórico ni filtro de ningún otro tipo, ofrece un total de: a) once resoluciones judiciales en las que se haya utilizado la expresión “artículo 48 de la Constitución” por parte del órgano jurisdiccional; b) cincuenta y cuatro ocasiones en las que se ha utilizado la fórmula “art. 48 CE”; c) tres resultados contienen la fórmula “artículo 48 CE” (todos ellos alusivos a normas europeas, no a la Constitución); y d) siete resultados figuran con la expresión “art. 48 de la Constitución”.

⁵⁹⁷ De las setenta y dos referencias localizadas mediante la técnica antedicha, solo diez de ellas aluden de manera sustantiva al artículo 48 de la Constitución: en 51 de las apariciones localizadas, la inclusión forma parte de la mera transcripción de un párrafo de la jurisprudencia constitucional en materia de vivienda (STC 154/2015, de 9 de julio, F.J. 7º) que alude al artículo 48 CE de forma completamente tangencial, pero, además, hasta en nueve ocasiones, la mención del precepto es fruto de un error de las partes (una de ellas) o del órgano jurisdiccional, que se refiere al artículo

interpretación proteccionista más que alusiva a la promoción de la participación⁵⁹⁸; y 3º) el auténtico contenido del precepto no parece haber condicionado nunca la resolución del tribunal de manera significativa⁵⁹⁹.

c.2. El surgimiento y expansión de una corriente de procesos contenciosos como resultado de iniciativas de participación juvenil

Existe un indicio de cambio de tendencia sobre la tradicionalmente escasa capacidad material de litigar que tiene la juventud participativa (por razones, quizá, más de tipo socio-económico que jurídico). Es previsible que no tarde en llegar a España la creciente oleada de procesos jurisdiccionales instados desde una estricta óptica de la participación juvenil. Indicios de ello son, por un lado, la novedosa demanda del *European Youth Forum* contra el Reino de Bélgica⁶⁰⁰, por la vulneración masiva de

48 CE queriendo aludir a la libertad de empresa (cuatro sentencias distintas, por ejemplo, la SSTSJ de Madrid 2570/2015, de 18 de febrero, y 4605/2015, de 1 de abril; o la STSJ de Castilla y León 2888/2019, de 17 de junio), el derecho a la vivienda (tres sentencias, por ejemplo, la STSJ de Extremadura 681/2008, de 21 d mayo, o la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid 3707/2018, de 22 de febrero), la seguridad social (una, la STSJ de Canarias 2423/2009, de 12 de junio), o la salud (otra, la STS 3213/2002, de 7 de mayo).

⁵⁹⁸ Por ejemplo, así sucede en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 17628/2019, de 14 de noviembre de 2019; 12638/2019, de 26 de noviembre; 5127/2009 y 6488/2009, ambas de 23 de abril. También las SSTSJ de Castilla y León 4819/2008, de 20 de junio, y 5205/2007, de 19 de julio, parecen utilizar el artículo 48 CE como apoyo al deber de protección de la juventud más que a la promoción de su participación (en el primer caso, para acordar una consecuente indemnización de la Administración Pública a una joven que sufrió lesiones en una actividad de tiempo libre juvenil; y, en el segundo caso, se vincula a la discrecionalidad de la Administración para imponer distintos horarios de cierre y apertura a diferentes tipos de locales de ocio, en función de una posible incidencia en la protección de la juventud, algo que, por cierto, tendría mejor sentido, si es que tiene alguno en este caso, al amparo del artículo 20.4 CE).

⁵⁹⁹ Una de las escasas ocasiones en las que parece haber sido bien traído a colación por las partes es en el caso que da lugar a la STSJ de la Comunidad Valenciana 1435/2019, de 6 de febrero. El asunto dilucida si la amortización de dos plazas de dinamizadores juveniles en la relación de puestos de trabajo del ayuntamiento de Benicassim era conforme a derecho, y la parte recurrente de la decisión administrativa incluía, en sus alegaciones, el perjuicio que esta minoración derivada de los servicios contraviniera el artículo 48 CE. Con acertada lógica, según mi criterio, el Tribunal desestimó esta pretensión alegando que no existía correlación causal entre ambas afirmaciones.

⁶⁰⁰ El Foro Europeo de la Juventud (o *European Youth Forum*, en su nombre original en inglés), registró el 11 de mayo de 2017 una demanda numerada 150/2017 ante el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, contra el Reino de Bélgica, por incumplir determinados preceptos de la Carta Social Europea en el ámbito de las prácticas profesionales realizadas por jóvenes en su ámbito jurisdiccional. El Comité Europeo de Derechos Sociales resolvió la admisibilidad de la demanda el 5 de diciembre de 2017, y se encuentra actualmente pendiente de resolución sobre el fondo.

El expediente completo del proceso se encuentra disponible (a 2 de abril de 2019) en:

derechos en la ordenación del país sobre las prácticas profesionales no remuneradas. Es un claro caso de arrogación de la legitimación de una persona jurídica representativa de un colectivo difuso, y su eventual éxito en órdenes jurisdiccionales que también obligan a España puede conllevar las consiguientes emulaciones de las instituciones participativas nacionales. Por otro lado, el conocido como Proceso #YouthvGov, que se ha materializado primero en el caso *Juliana vs. U.S.*, en Estados Unidos⁶⁰¹, ha conducido ya a la admisión de similares procesos de trasfondo netamente intergeneracional en otros muchos Estados⁶⁰².

En todo caso, en España aún no se ha producido ninguna norma que habilite específicamente a las estructuras de participación juvenil como actores con legitimación activa de la juventud ante los tribunales ordinarios. La falta de reglas específicas dificultará la propia legitimación en el sistema español, posiblemente, y una eventual reforma normativa tampoco sería función específica del poder judicial, sino del legislador.

https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/pending-complaints/-/asset_publisher/lf8ufoBY2Thr/content/no-150-2017-european-youth-forum-yfj-v-belgium?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2FEuropean-social-charter%2Fpending-complaints%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_lf8ufoBY2Thr%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1

⁶⁰¹ Se trata de una demanda colectiva liderada y presentada por activistas jóvenes a lo largo de todo el país, contra el Gobierno de los Estados Unidos, por vulnerar la normativa ambiental y la protección debida al dominio público. El proceso se inició en 2015 contra la Administración Obama, pero tras una azarosa controversia sobre la admisibilidad de la demanda, el 30 de julio de 2018 el Tribunal Supremo de Estados Unidos dictaminó por unanimidad a favor de la continuidad del proceso judicial en el correspondiente tribunal de distrito, ya entonces contra la Administración Trump, y mantuvo la fecha prevista para el inicio del juicio el 29 de octubre de 2018. Hasta 2020 han continuado los intentos procesales por parte de la Administración gubernamental de evitar la continuación del proceso. En marzo de 2020, ocho senadores y dieciséis congresistas estadounidenses (además de otros expertos y juristas de reconocido prestigio) respaldaron las pretensiones de los demandantes en el proceso, personándose como *amicus curiae*. Para más información y la actualización permanente del proceso, cfr. (disponibles a 19 de agosto de 2020) <https://www.ourchildrenstrust.org> o <http://www.youthv.gov.org/ourcase>.

⁶⁰² Por ejemplo, el 25 de octubre de 2019 fue iniciado en Canadá el proceso ahora conocido como *La Rose v. Her Majesty the Queen*, admitido a trámite y pendiente de audiencias entre las partes para octubre de 2020. Similares procesos han concluido ya, por ejemplo, en Países Bajos, con una condena para el Estado: caso *Urgenda Foundation v. The Kingdom of the Netherlands*, con sentencia del *Gerechtshof Den Haag* de 9 de octubre de 2018.

C. La juventud como sujeto activo y pasivo del mandato constitucional

No es necesario reiterar lo ya expuesto, en la parte introductoria de esta obra, en relación al concepto jurídico de juventud. No obstante, dado que el artículo utiliza de forma expresa esta palabra, y no otras, sí es pertinente destacar algunos elementos del significado que concede a este término el poder constituyente de 1978.

Las Cortes de 1978 eran conscientes (no todos sus integrantes tomados de forma individual, eso es obvio a la luz de algunas enmiendas e intervenciones durante el *iter legis*) de las características básicas de una categoría etaria a la cual, de forma mayoritaria, quisieron reconocer en la Carta Magna. Se trata de un colectivo social diferenciado de otros, aunque puedan ser parcialmente coincidentes⁶⁰³. A pesar del desconocimiento de buena parte de la doctrina jurídica posterior, los grupos políticos de 1978 que respaldaron el artículo 48 CE tenían una definición clara, y poco controvertida, en el derecho vigente preconstitucional sobre quiénes eran aquellos jóvenes participativos de los que hablaban: los ciudadanos de entre catorce años cumplidos y los treinta sin cumplir⁶⁰⁴. Si el artículo 48 CE es de contenido amplio, y en parte abstracto (en cierta manera es así, no hay que negarlo), no es por la intangibilidad del sujeto “juventud” (cfr. Antonino de la Cámara, 2018), primer beneficiario de la promoción ordenada en el precepto, porque en realidad es muy sencillo identificar a tal sujeto, antes incluso que muchas otras fórmulas jurídicas constitucionales menos claras.

⁶⁰³ Se puede ser joven y desempleados al mismo tiempo, e incluso el constituyente reconocía la coincidencia etaria parcial de la juventud: parte de la juventud es además infancia, y otra parte es población adulta, en el sentido de ser mayor de edad, sin dejar por ello de ser joven. Solo por esta correlación de etapas se puede explicar que en unos preceptos se utilice la expresión “infancia y juventud” (como en el art. 20.4 CE) y en otros solo una alusión a “niños” (39.4 CE) o a la “juventud” (48 CE), de forma separada. De hecho, tanto la Ponencia constitucional como la Comisión correspondiente del Congreso y la mayoría parlamentaria en ambas Cámaras rechazaron todas las enmiendas que podían haber conducido a una confusión de términos, como ya se ha demostrado.

⁶⁰⁴ No constan controversias con respecto a esta cuestión a raíz de la adopción del Real Decreto 3481/1977, de 16 de diciembre, ya citado, ni del posterior 397/1988, de 22 de abril, también mencionado. Las fuertes críticas del movimiento juvenil a ambas disposiciones (cfr. Reverte Martínez, *op. cit.*) se debían a razones distintas de la demarcación de la edad, y ambos textos señalaban y preveían con total naturalidad que menores de edad (es decir, niños) fueran parte de tales organizaciones juveniles, e incluso ejercieran cargos representativos en las mismas a partir de los catorce años (porque ellos eran los que daban el sentido juvenil a la entidad, incluso aunque los menores de catorce años pertenecieran a tales asociaciones), como ha venido a reiterar y confirmar la posterior legislación orgánica aplicable (la LODA).

Es cierto que desde 1978 hasta ahora ha habido un cambio social sustancial en la franja inferior del rango calificado como joven: cuando este límite de los catorce años fue positivizado en España (1977 por primera vez con efectos sobre el desarrollo constitucional), la educación primaria terminaba precisamente alrededor de esa edad, iniciándose a partir de entonces la educación secundaria posobligatoria, mientras que hoy finaliza la educación primaria de manera ordinaria a los doce años, pero sigue siendo [secundaria] obligatoria hasta los dieciséis. Ello ha servido para justificar una cierta flexibilidad en dicha franja etaria (de doce a dieciséis), en la que se nota de forma más intensa que en el resto de etapas vitales cómo, de forma progresiva, los poderes públicos conceden un reconocimiento cada vez mayor para el ejercicio autónomo de derechos, así como para la asunción autónoma de obligaciones⁶⁰⁵. Esto justifica la consolidación de un viejo término que vimos rechazado por el derecho histórico durante décadas, pero que hoy está muy presente en las normas más recientes que afectan a la juventud: la adolescencia. Con él se alude al rango etario que conjuga la infancia y la juventud (con carácter general desde los doce años, y con un amplio consenso que se extiende, al menos, hasta los diecisiete).

En definitiva, el sujeto beneficiario inmediato del deber público de promoción es determinable: un conjunto de ciudadanos de una edad relativamente fácil de identificar (nadie calificaría seriamente como joven a un niño de seis años, como no lo es un adulto de cuarenta), con apoyo de las ciencias sociales, e incluso con la posibilidad de determinarlo en normas positivas para una mayor seguridad jurídica, si se desea. Todo ello sin obstáculo para que su precisión exacta pueda variar en función del ámbito sectorial aplicable en la normativa correspondiente (laboral, civil, mercantil, fiscal, etc.). Esta juventud figura de forma expresa en el precepto como beneficiaria de la acción de promoción de los poderes públicos (sujeto pasivo en sentido explícito), pero de forma implícita hay que reconocer que el enfoque de derechos por el que optó el constituyente, sitúa a la juventud (además) como sujeto activo, puesto que recibe apoyo público precisamente para intervenir o tomar parte en el desarrollo integral de la sociedad. Expresado en otros términos, los poderes públicos cumplen su obligación

⁶⁰⁵ Recordemos la importancia histórica que siempre ha tenido la ordenación del sistema educativo sobre la consideración de la juventud, en particular en los últimos dos siglos.

en tanto en cuanto facilitan la proactividad de la propia juventud en beneficio del interés general, y no solo cuando articulan políticas destinadas a una juventud que las “disfrute” de manera pasiva.

Se aprecia mejor esta doble cualidad de la juventud como sujeto activo y pasivo por contraste con otros preceptos constitucionales: de la tercera edad (art. 50 CE) la Constitución no espera que intervenga de cierta forma, sino simplemente que el Estado proteja sus derechos atendiendo sus problemas específicos, y garantizando su suficiencia económica. No se le presume al colectivo ninguna actividad esperada, como causa o consecuencia de la acción pública, en lo que difiere con respecto a la juventud, de la que se espera que participe.

Se trata, en fin, de un deber que impone a los poderes públicos una forma de dirigirse hacia la ciudadanía joven: reconociéndola como actor estratégico, no como mero sujeto vulnerable (aunque a veces, además, también lo sea).

D. El deber de promoción como superación del enfoque de riesgo o proteccionista

En sintonía con lo afirmado en el epígrafe anterior, el verbo utilizado en la frase del artículo 48 CE sirve para constitucionalizar una determinada opción política en materia de juventud, con un enorme margen de maniobra para los poderes constituidos, pero no una absoluta discrecionalidad.

El uso del tiempo verbal, en futuro de indicativo (“promoverán”), denota en realidad un mandato programático, enunciado de manera informativa, que, sin embargo, no es formulado como posibilidad discrecional (“podrán promover”), por lo que debe leerse como una clara fórmula imperativa (Mestre Delgado y Álvarez García, 2018: 40). Por esta razón, vincula a los sujetos obligados, es decir, a los poderes públicos. No es una opción, sino que se trata de una expectativa de la Carta Magna, que espera que sea cumplida de forma progresiva, como veremos a continuación, en un futuro “efectivo” a contar desde la misma entrada en vigor de la Constitución. No es tampoco un futuro condicional, luego la promoción es algo que debe suceder en cualquier caso y, además,

nunca debe dejar de suceder mientras el texto en cuestión sea parte del derecho vigente.

Unido al empleo del tiempo verbal, el contenido semántico del mismo permite extraer, al menos, otras tres conclusiones sobre el significado del precepto.

a. La obligación de impulsar la participación de manera activa

El verbo “promover” supone una obligación de impulso, es decir, de la sucesión de actos capaces de producir un movimiento deseado⁶⁰⁶. Este empuje está dirigido a la participación juvenil en los términos que son objeto de este estudio, y no a otro fin cualquiera que les plazca a los titulares de las magistraturas públicas. En esta misma orientación, y en términos jurídicos, la acción de “promover” es entendida como una función facilitadora que corresponde a la iniciativa pública⁶⁰⁷. En consecuencia, el constituyente espera que los poderes públicos no se limiten a comportarse como sujetos pasivos. No pueden ser meros receptores, ni siquiera ante una juventud plenamente entusiasta de la participación y rotundamente participativa. No basta un estado de “participación juvenil autogestionada”, en el sentido de R. Hart (*op. cit.*), o en la que los poderes públicos sean simples receptores o destinatarios de la acción participativa juvenil. La imposición de la obligación constitucional de este precepto invita a pensar que el constituyente perseguía un estado de “participación juvenil cogestionada”⁶⁰⁸, en la que tanto los jóvenes como los poderes públicos deben tener iniciativas propias (que podrán gestionar de forma conjunta, o no), y que redunden en beneficio de la intervención de los jóvenes en el desarrollo integral.

⁶⁰⁶ Así lo define, aunque de forma indirecta, el *Diccionario de la lengua española* de la RAE (versión electrónica 23.1), que en su primera acepción de “promover” señala que esto es “impulsar el desarrollo o la realización de algo”, siendo la primera acepción de “impulsar”, a su vez, “dar empuje para producir movimiento”.

⁶⁰⁷ La primera acepción de la voz “promover” en el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, de la RAE y el CGPJ (2017: 1694), permite inferir que, con respecto al sujeto aquí mencionado (los poderes públicos) se trata de que estos tomen “la iniciativa para la realización o el logro de algo”.

⁶⁰⁸ Aludo a la cogestión, en este caso, en el sentido apuntado por R. Hart (*op. cit.*), y otros autores, también mencionados anteriormente. En síntesis, se trata de la capacidad de influir, aunque no sea de manera determinante, en la gestión de iniciativas propias y ajenas.

La obligación constitucional se configura para los poderes públicos, mientras que los jóvenes participarán si lo desean (tienen el derecho en su sentido negativo y positivo). Por lo tanto, los sujetos públicos obligados deben tener necesariamente iniciativa propia, complementaria a las iniciativas emanadas de manera directa desde la participación juvenil, de forma que el Estado en su sentido más amplio desempeñe un papel decisivo en la remoción de los obstáculos que dificulten la participación de los jóvenes (como también recuerda el art. 9.2 CE para toda la participación cívica).

En definitiva, no es admisible que los poderes públicos limiten su actitud al consentimiento o aceptación de la participación juvenil.

b. La meta del impulso como realidad diferente a la del punto de partida

Si la situación (de participación juvenil) fuera ya idónea para el efecto deseado, no requeriría estímulos ni incentivos. Que el constituyente hable de “promoción” significa que es necesario producir una situación distinta a la de partida (a la de 1978, sin duda, pero también distinta a cualquiera que no sea de participación plena, libre y eficaz de la juventud en todas las dimensiones del desarrollo colectivo, meta inalcanzable en términos absolutos). Promover supone así conducir a una situación modificada. Y esta idea conecta plenamente con la noción de “democracia avanzada” que el Preámbulo constitucional anticipaba: la participación juvenil requiere una actualización permanente de los poderes públicos (concretada en cambios tangibles). Solo así pueden ser realmente efectivos a la hora de incorporar a cada nueva generación al proceso democrático. Las circunstancias sociales de partida que deben ser modificadas son objeto de estudio de disciplinas no jurídicas.

Es fácil identificar algunos riesgos potenciales frecuentes, que los operadores jurídicos deben reconocer, primero, para poder alterar según sus propias potestades, después. Podemos señalar cuatro principales: 1º) la falta de voluntad de las autoridades públicas obligadas a recibir y a promover la participación de unos sujetos considerados, en muchas ocasiones, como “menos maduros”; 2º) la ausencia de interlocución legitimada por los propios sujetos llamados a participar, en este caso los

jóvenes; 3º) las carencias en materia de voluntad/confianza, o de capacitación suficiente, de los potenciales participantes; y 4º) la insuficiencia de oportunidades para la participación, concretada en la falta de órganos, procedimientos y potestades específicas. Estos cuatro bloques de riesgos pueden ser combatidos mediante un ordenamiento jurídico adecuado⁶⁰⁹.

c. El método de la promoción entendida como política de Estado constante y coordinada entre los poderes públicos

El empleo del verbo en la tercera persona del plural aclara que son todos los poderes públicos, y no uno en particular, los llamados al deber de promoción. Pero que lo sean todos con un mismo mandato, con un mismo objetivo, y hacia un mismo sujeto, obliga a pensar que tal acción no puede ser descoordinada, contradictoria, aleatoria o puntual. Por tanto, la promoción pública de la participación juvenil debe ser una política de Estado constante, que involucre de manera coordinada a los poderes llamados a ejercerla. No parece admisible que existan esfuerzos contradictorios (en ningún ámbito competencial lo sería, pero este precepto permite concretarlo en la cuestión que nos ocupa).

Admitiendo la actuación de poderes diversos, no sería acorde al mandato constitucional una descoordinación tal entre los poderes obligados que derivara en una disparidad irracional de oportunidades y derechos participativos de la juventud por razón del territorio o de cualquier otra condición no justificada: es una única juventud la llamada a ser beneficiaria de la promoción de la participación, a pesar de la heterogeneidad radical de los jóvenes en España. Lo que significa esta pluralidad de autoridades, llamadas de forma igual, es que a todas corresponde garantizar que la juventud disfrute de las condiciones adecuadas en todas partes, y no solo en aquellos ámbitos en los que una autoridad esté mejor dispuesta a asumir y cumplir el mandato constitucional.

⁶⁰⁹ La investigación social aplicada al caso ha corroborado que estas suelen ser algunas de las dificultades más frecuentemente constatadas en los modelos (juridificados o no) de participación juvenil en Europa. Por todos, véanse las *top rated barriers* de Crowley y Moxon (2018).

E. Las condiciones para la participación juvenil

En este mismo artículo 48 CE, el constituyente optó, por segunda vez, por el empleo de una fórmula en plural, significando la diversidad de condiciones que son necesarias para que pueda darse la participación. Es cierto que el fin último de este artículo constitucional no es la participación juvenil, sino favorecer el desarrollo integral, sirviéndose de la juventud participativa (es decir, convirtiendo la participación juvenil en instrumento del desarrollo, posiblemente como acelerador del mismo). Pero la propia participación no es una herramienta de fácil manejo ni de sencilla implantación. De hecho, existen riesgos propios para la participación juvenil que no fueron apreciados por el constituyente para otros colectivos, y por eso, quizá, tuvo mayor sentido convertir este mandato en derecho positivo. Las condiciones para la participación son aquellas premisas que se forman por el conjunto promovido, esto es, una realidad transformada como resultado de la intervención de los poderes públicos. Se trata de la conclusión de la primera premisa del silogismo al que aludía con anterioridad.

a. Las condiciones para la participación como elemento evolutivo propio de un mandato programático

Desde un punto de vista cronológico, las condiciones son unas circunstancias en potencia, asumidas como no realizadas en el momento constituyente, y tampoco se dan por completo en ningún momento posterior, si aceptamos la interpretación dinámica a la que nos invitaba el Preámbulo, intrínseca a cualquier filosofía política contemporánea de participación juvenil⁶¹⁰. Es decir, la Constitución exige una adaptación constante de la situación que permita a los jóvenes participar, porque las condiciones siempre pueden ser mejoradas, a medida que la propia sociedad se desarrolla. De hecho, siendo el desarrollo el fin último de este precepto, su cumplimiento o consecución posible (siempre parcial) retroalimenta nuevos desafíos:

⁶¹⁰ Esta idea, más allá del ámbito de la participación juvenil en particular, la expresó Sartori (1992: 28) con extraordinaria claridad, al señalar que, en ningún caso, la democracia tal y como es coincide, ni coincidirá jamás, con la democracia tal y como quisiéramos que fuera.

un mayor desarrollo abrirá nuevas expectativas y posibilidades de mejora de la propia participación. En términos similares se expresa también Agudo Zamora (2017: 864).

Un ejemplo nítido de lo que se ha expuesto es el valor de éxito que tuvo, en 1983, la adopción (por amplísima mayoría parlamentaria) de la Ley del Consejo de la Juventud de España, frente a la rápida desactualización de algunos de sus preceptos⁶¹¹, igual que durante décadas ha sido válida una visión de participación juvenil centrada en la juventud asociada, pero ya parece clara la limitación estructural que hoy supone, dado el estado de la técnica y otras disciplinas sociales.

La expectativa evolutiva que suele impregnar cualquier proceso participativo no impide que existan, en todo caso, unas condiciones mínimas admisibles, sin las cuales (ahora y en 1978) se podría afirmar que no se dan las circunstancias constitucionalmente aceptables para la participación. La identificación de las condiciones mínimas para la participación en cada contexto es tarea de las ciencias sociales, no jurídicas. Pero al derecho sí le corresponde crear los marcos jurídicos acordes a tales evidencias empíricas, que dotan de sentido a las propias expresiones normativas. En el caso que nos ocupa, para que sea aceptable como sentido propio de la expresión literal del precepto (“las condiciones para la participación”), requiere que extraigamos una serie de “nociones-suelo”, o de condiciones imprescindibles, deducidas de la propia Carta Magna sin mediación del legislador (e incluso sujetando al mismo). Sobre la fuerza de esta hipotética parte indisponible volveré al final de este capítulo, al tratar la eficacia específica del artículo 48 CE como parte de los principios rectores constitucionales.

⁶¹¹ Ciertos de estos fueron ignorados *de facto* en el día a día de aquella institución, durante décadas, por considerarse inaceptables pocos años después de su promulgación. Me refiero, sin ir más lejos, a la presencia que la Ley preveía de un representante del departamento ministerial correspondiente en materia de política juvenil en las sesiones de la Comisión Permanente del organismo. No hay constancia de que este mandato legal fuera cumplido ni atendido, ni por cualquiera de los Gobiernos desde 1990 hasta 2018, ni requerido para ello por ninguna de las Comisiones Permanentes o entidades miembro del Consejo de la Juventud de España regido por aquella Ley. La razón es simple: se entendía que la realización de aquel mandato supondría una vulneración clara del principio de independencia, y por tanto de la participación libre, del organismo y de la juventud que lo integraba.

b. El marco y la instrumentación de las condiciones mínimas para la participación juvenil

Considero plausible identificar, al menos, dos ejes de coordenadas que permiten delimitar unas condiciones mínimas para la participación de la ciudadanía joven. No son condiciones interpretadas o derivadas del desarrollo constitucional, sino de la comprensión integral del artículo 48 de la Carta Magna con el resto de mandatos ya analizados, que guardan relación con este.

En primer término, son condición mínima los contenidos iusfundamentales de la participación cívica. El contenido esencial de los derechos fundamentales con connotación participativa constituye el primer eje para las condiciones mínimas también para la participación juvenil. Así lo han recordado voces autorizadas de la sociedad civil organizada, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁶¹²: la libertad de expresión, de reunión o manifestación, y el derecho de asociación, constituyen piezas indispensables para la participación cívica de cualquier colectivo. Si aplicamos estas premisas a la participación juvenil, las condiciones básicas para su existencia obligan a reconocer que los jóvenes, con independencia de su posible minoría de edad (nadie la cuestionaría para los mayores), deben ser reconocidos como sujetos capaces para ejercer por sí mismos tales derechos fundamentales⁶¹³. Este planteamiento es coincidente, además, con la función interpretativa de los principios rectores respecto del conjunto del texto constitucional.

En segundo lugar, destacan por razón de la edad algunas potestades pre-participativas. En conexión con ambos ejes, emerge una vez más la relevancia de la educación cívica como condición indispensable. Este eje es consecuencia del sentido técnico de la noción participativa para las ciencias no jurídicas que tratan su contenido. Las ciencias sociales coinciden de forma recurrente en identificar, además de la importancia de los

⁶¹² Así lo recoge la *Conference of INGOs of the Council of Europe* en su documento de ref. CONF/PLE(2009)CODE1, denominado “Código de buenas prácticas para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones”, adoptado por la Conferencia de OING en su reunión de 1 de octubre de 2009 (página 7 del documento, en su versión traducida por M. A. Rodrigo Mateu).

⁶¹³ La capacidad para ejercer estos derechos con voluntad autónoma no impide que, para proteger su indemnidad, puedan articularse mecanismos de verificación y complemento excepcional orientados a dar fe de esta voluntad expresada por personas menores de cierta edad (no a sustituirla ni conducirla, sino solo para reforzarla con plena seguridad jurídica ante terceros).

derechos subjetivos antedichos, la relevancia capital de ciertas potestades pre-participativas, como el acceso a la información, siendo esta una fase previa para la participación (o, según otros autores, como nivel mínimo que permitiría hablar de auténtica participación). En términos jurídicos, esto supone que, sin un cierto marco de transparencia y rendición de cuentas, y derechos de acceso a la información pública, la participación cívica es irrealizable para cualquier colectivo (aunque haya fórmulas de aparente participación). Para que podamos hablar de participación juvenil, tendrán que poder ejercerse tales potestades por parte de los ciudadanos jóvenes, y con facilidades específicas por razón de su edad (por ejemplo, la accesibilidad implica que la información sea presentada de forma que el sujeto destinatario pueda realmente manejarla con los conocimientos básicos que se le pueden presumir, y la edad en esto es determinante).

Una muestra que combina los dos ejes propuestos de condiciones mínimas es, precisamente, el gran ignorado de los contenidos del derecho a la educación, ya mencionado: el derecho fundamental a la educación cívica. Una sociedad que carezca de las competencias cívicas y sociales básicas difícilmente podrá hacer uso de sus derechos participativos. Pero, además, fue un planteamiento recogido por el constituyente como derecho fundamental. De tal forma, la realización del artículo 27.2 CE es una clara condición indispensable del principio rector contenido en el artículo 48 CE.

Por último, será condición indispensable de su desarrollo que se concrete en fórmulas complementarias a tales instituciones directas o representativas. En esta dirección parecía apuntar la jurisprudencia constitucional que calificó al artículo 48 CE como ejemplo del *tertium genus* del sistema democrático, al no encarnar una figura de democracia directa ni representativa. Así, aquellas condiciones pueden ser promovidas por parte de los poderes públicos como señaló Muñoz Machado (1977: 532), esto es, mediante complementos a las instituciones representativas que sirvan para reducir o eliminar “la radical contraposición anterior entre Estado y sociedad”. Para que podamos hablar de la realización de estas condiciones en términos jurídicos, al menos algunos deberán ser complementos potenciales de la democracia directa o

representativa, y deberán quedar recogidos en normas de derecho positivo. Solo así podrán preverse, por ejemplo: 1º) derechos subjetivos que sean directamente exigibles por parte de los ciudadanos llamados a participar (en este caso, jóvenes); 2º) procedimientos especializados que permitan canalizar la participación desde la ciudadanía hasta los centros de decisión llamados a recibir la participación; y 3º) estructuras orgánicas que sirvan de canal (por ejemplo, los consejos de la juventud) o de servicio de apoyo (por ejemplo, la Administración juvenil) a la participación que se pretende promover.

c. La trayectoria del reconocimiento de las condiciones y la “concepción conflictual dinámica”

Se pueden señalar muy pocos esfuerzos tangibles de los poderes públicos en la dirección de crear y garantizar las condiciones para la participación juvenil, durante los cuarenta años de historia constitucional. En todo caso, destacan algunas experiencias significativas aisladas, con más frecuencia en el ámbito de las comunidades autónomas (que será tratado en capítulos siguientes de este estudio), seguida de los esfuerzos de algunas entidades locales (cuyo régimen competencial abordaré más adelante). Desde luego, por la cantidad y la calidad actual de las medidas, los poderes públicos de ámbito estatal deben situarse en último lugar.

Ante la inacción de los poderes públicos, la juventud parece más bien carente de las condiciones mínimas descritas, aparte de algún cumplimiento de carácter prácticamente anecdótico⁶¹⁴. No obstante, como veremos más adelante, no parece posible que, en nuestro sistema constitucional, se inste un procedimiento que obligue a actuar al legislador o al ejecutivo con el objetivo de cubrir estos eventuales

⁶¹⁴ Conviene recordar que España es uno de los tres únicos Estados europeos que, según el *Youth Policy Lab* (de Demokratie & Dialog e.V.), carece de una clara o identificable “política nacional de juventud”, plasmada en una planificación estratégica, o en una ordenación normativa explícita, a nivel estatal en materia de juventud. En la misma situación de incertidumbre que España se encuentran Polonia y Montenegro. Otros Estados del continente (Islandia, Italia, Portugal, Bosnia y Herzegovina y Grecia) carecen de forma clara de tales normas o planes estatales. El resto de Estados europeos (incluso Bielorrusia) sí disponen de tales instrumentos especializados, normativos o de planificación, en materia de juventud. Puede comprobarse esta información y su justificación en (disponible a 11 de enero de 2019): <http://www.youthpolicy.org/factsheets/>.

incumplimientos por omisión. Esto es así porque no podemos pretender, de ninguna manera, que un poder (el judicial) u otra autoridad distinta del legislador o el ejecutivo adquieran, por la omisión concurrente de estos, las potestades de legislar o ejecutar al margen de ellos⁶¹⁵.

En cualquier caso, la alusión genérica a “las condiciones” como meta de la promoción pública invita a avalar la hipótesis de Ruiz-Rico y Contreras (1996: 343 y ss.), sobre la “concepción conflictual dinámica”. Según esta expresión de tales autores, el artículo 48 CE habría querido ofrecer respuesta a un conflicto social y a una reivindicación de un momento concreto, poco clara para la doctrina jurídica. Sin embargo, gracias a su positivización con cierta amplitud, obligará a debatir la cuestión (sobre el conflicto y la respuesta jurídica dada), de forma que, tal vez en el futuro, un estudio más esforzado del asunto permita a los poderes constituidos dar una mayor y mejor respuesta jurídica. Esta hipótesis sugiere que un conflicto social preexistente puede ser el origen de un precepto constitucional incomprendido. Pero, esta circunstancia, lejos de reducir el valor del objeto tratado, lo que permite es un constante perfeccionamiento ulterior (dinámico a partir del conflicto). En nuestra historia jurídica será difícil que encontremos un contenido jurídico de gran calidad técnica o completo la primera vez que los juristas se enfrentaron a su tratamiento en el derecho positivo.

En relación con el asunto que nos ocupa, en particular, es posible que un conjunto suficiente de parlamentarios de las primeras Cortes Constituyentes considerara entonces necesario iniciar la discusión sobre la idea de la participación juvenil al más alto nivel jurídico. Lo hicieron, parece, sin demasiada certeza sobre el sentido último de la positivización que aprobaron, o al menos no todos los que la apoyaron. Pero sí fue mayoritaria la expectativa legítima de que sería posible, progresivamente, dotar de mayor contenido la nueva política de juventud del Estado, conforme avanzara la etapa democrática. De ahí que la aparente ambigüedad o supuesta abstracción del artículo 48 CE deba reducirse por la propia intervención de los poderes constituidos, que solo podrán hacerlo con ciertas seguridades a medida que la propia doctrina profundice en el asunto que el precepto plantea. De hecho, lo que en 1978 surgió posiblemente más

⁶¹⁵ Sí existen mecanismos genéricos que pueden derivar en el reproche político o moral, como la intervención del Defensor del Pueblo, sobre la que se volverá más adelante.

como un cúmulo de intuiciones, basadas en debates internacionales propios de sociedades democráticas más experimentadas que la española, es lo que años después han expresado, con mucha mayor certeza empírica, autores como E. Rodríguez, quien califica a los jóvenes de “actores estratégicos del desarrollo” en la dimensión pública-política de las sociedades, y no solo como destinatarios de los servicios públicos de protección o seguridad social⁶¹⁶.

F. Los principios de libertad y eficacia como distintivos de la participación juvenil diseñada por el Constituyente

La diferencia más relevante del artículo 48 CE, en cuanto a su contenido literal con respecto del artículo 9.2 CE (aparte del sujeto beneficiario directo), radica en las palabras “libre y eficaz”. Como bien señalaban algunos miembros de las Cortes Constituyentes que intentaron enmendar el precepto, la participación libre y eficaz debiera ser predicable en beneficio de toda la ciudadanía, y no solo para la juventud. Cabe preguntarse, por tanto, qué sentido especial adquieren para que sean recogidos de forma tan rotunda y tan significativa para el colectivo juvenil.

La razón más probable que justifica esta expresión es que quienes pensaron en este precepto fueron conscientes de un riesgo especial de falta de ambos principios en la participación de los jóvenes. Y no parece ilógico suponer que, en efecto, si algo amenaza la intervención de la juventud en el desarrollo integral de la sociedad es, precisamente, una tendencia socio-cultural, con siglos de arraigo, que atribuye a la juventud cualidades limitativas de su capacidad para los asuntos de interés general. Y, en consecuencia, es frecuente menospreciar el valor (es decir, hacer ineficaz) o tratar de interferir (esto es, manipular la libertad) en la participación de los jóvenes.

⁶¹⁶ Este autor emplea esta formulación desde época bien temprana en multitud de obras sobre la Administración juvenil. Por todas, véase Rodríguez, E. (2001).

Sobre estos principios específicos, Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 41) han desarrollado una valiosa reflexión que puede sintetizarse en las siguientes palabras⁶¹⁷:

“No cualquier mecanismo de participación de la juventud diseñado por los poderes públicos es admisible, dado que dicha “participación” se caracteriza al máximo nivel jurídico como “libre y eficaz”. En otros términos, la participación juvenil “libre” debe asegurarse a través de mecanismos que no estén controlados por los poderes públicos, sino que deben ser autónomos o independientes del sistema jerárquico gubernamental, que, en ningún caso, podría imponer instrucciones. El mecanismo de participación de los jóvenes diseñado por los poderes públicos también debe ser “eficaz”, esto es, no sólo tiene que ser independiente o autónomo con respecto al aparato administrativo, sino que sus opiniones no pueden consistir en un mero papel mojado, debiendo tenerse en cuenta tanto en el diseño y regulación de las políticas públicas que afecten a los jóvenes como en su gestión y desarrollo efectivo.”

A esta extraordinaria síntesis solo conviene anotarle otra proyección de la libertad, y es que esta también previene la injerencia o las limitaciones de otros colectivos etarios de la sociedad. No se debe tratar a la juventud de forma equiparable a la infancia, ni se deben prevenir los mecanismos de participación juvenil solo de las injerencias de los poderes públicos, sino también de otras generaciones mayores, con vocación adultocrática más o menos explícita.

En cualquier caso, conviene distinguir dos momentos claros sobre el sentido de las palabras empleadas, en su posible razón de ser (originaria), y en la lectura que hoy se impone, cuarenta años después (por la realidad social del tiempo en el que debe ser aplicado el principio). No se trata de una ruptura interpretativa, sino de una evolución obvia, a partir del sentido atribuido a la “participación libre y eficaz”. Para ello, las siguientes páginas recogen el resultado de ejercicios deductivos e inductivos, procurando realizar una exégesis poliédrica de los términos.

Una última advertencia se hace necesaria, para respetar la lógica del ejercicio antes mencionado. La siguiente propuesta de diversas vertientes de concreción de ambos principios no debe entenderse como un catálogo de criterios de aplicación plana y directa a cualquier cauce aislado de participación juvenil que el ordenamiento contemple, porque siempre existirán razones válidas para excepcionar una u otra implicación de estas vertientes en casos particulares. Sin embargo, sí puede ser útil

⁶¹⁷ Con otros términos similares, ya apuntaban tales conclusiones en su Dictamen de 2013 (*op. cit.*).

para enjuiciar la anomia del conjunto del desarrollo normativo operado sobre participación juvenil, y delatar la incongruencia del desarrollo general cuando no haya resquicios o cauce alguno en manos de los jóvenes para alcanzar el grado mínimo de libertad y eficacia que se deduce de estas vertientes.

a. El principio de libertad aplicado a la participación juvenil constitucionalizada desde 1978 hasta la actualidad

Por la razón que apuntaba de la concepción evolutiva de los principios participativos en la Carta Magna, conviene que nos detengamos primero en cuál es el posible significado atribuido en 1978 a la palabra “libre”, utilizada en este precepto.

En español, la libertad es una cualidad, valor o potestad que existe por contraposición de un sujeto con otros, con los que no guarda relación de sujeción, siendo por tanto autónomo, e incluso puede predicarse de forma explícita que es “independiente”⁶¹⁸. En términos jurídicos, a la libertad se le ha atribuido un sentido de capacidad con muy pocas limitaciones, que se reducen a la potestad de hacer todo, salvo lo que impidan las leyes o genere perjuicios (ilegítimos, se entiende) a terceros⁶¹⁹.

El temor de Solé Tura, y cuyo guante recogió la mayoría de las Cortes Constituyentes, era que la socialización de la juventud realizada por los poderes públicos fuera una manipulación más o menos encubierta, que se utilizara a la juventud como instrumento participativo de la sociedad adulta (muy propio, por cierto, de los Estados totalitarios, como he apuntado *ad supra*). El empleo de este término (“libre”) por parte del poder constituyente supone que quiso, precisamente, no sujetar la participación de la juventud a las preferencias de la “no-juventud”, es decir, aquellas de los “solo-adultos”, conjunto etario que suele detentar *de facto* el poder social, político, económico y cultural, y, por tanto, los únicos sujetos a los que se puede presumir voluntad o capacidad de influencia sobre los jóvenes (porque la infancia que no es

⁶¹⁸ En el *Diccionario de la lengua española*, la acepción 11ª de “libertad” incluye esta noción de forma explícita (versión electrónica 23.1).

⁶¹⁹ Este es el sentido que se desprende de la primera acepción de la voz “libertad” en el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2017).

joven no supone un riesgo genérico, por la lógica más elemental, de manipulación sobre sus generaciones mayores). Por consiguiente, la especial libertad de la participación juvenil fue una llamada a la intervención de los poderes públicos, en general, contra los abusos adultocráticos. Se produjo aquella opción de términos, en el proceso constituyente, dentro de un contexto social marcado por la Transición, pero también por las reivindicaciones estudiantiles que recorrieron Europa a finales de los sesenta y principios de los setenta del siglo XX, y el fortalecimiento de la coordinación democrática entre las organizaciones juveniles del momento (lo hemos comprobado páginas atrás, al tratar algo la historia reciente de la participación juvenil en España). De hecho, esta libertad adquiriría concreción en los párrafos que fueron rechazados por el poder constituyente, que aludían a “organizaciones propias” y “autónomas” de los jóvenes.

Tres de las expresiones señaladas *ad supra* (no sujeción, independencia y autonomía) se reiteran durante cuarenta años en las disposiciones que tratan y desarrollan este precepto constitucional, como fruto evidente del principio de libertad. Es una interpretación sostenida en el tiempo y no controvertida⁶²⁰, al menos en el plano teórico de la cuestión. Esto permite realizar una interpretación deductiva del precepto.

Por otro lado, en el plano práctico, hoy en día podemos descubrir ya una infinidad de conflictos reales concretos vinculados al ejercicio de la participación de los jóvenes, emanados de la práctica desarrollada en distintas latitudes del Estado y en diversos niveles territoriales. Estos problemas, en ocasiones, guardan relación con el núcleo de la noción de libertad aplicada a la participación juvenil. A veces tienen un calado jurídico muy profundo, y solo la escasa tradición de litigiosidad por parte de las organizaciones de sociedad civil en España ha impedido que trasciendan, con más

⁶²⁰ Prueba de ello es la creación en España, iniciada en 1977 y culminada por Ley en 1983, de un consejo nacional de la juventud con la forma de organismo público, adscrito por motivos funcionales a la Administración General del Estado, pero erigido con plena independencia política de dicha Administración y del Gobierno que la dirige, sin controversia al respecto entre 1983 y 2013. Desde 2013 a 2018 se ha debatido sobre la pertinencia de la reforma que impulsó el legislador en 2014, convirtiendo el ente en corporación de base privada, pero en ningún caso se ha cuestionado, seriamente, su independencia política, en términos generales. Cuestión distinta es la realización operativa de dicha independencia.

frecuencia, al ámbito jurisdiccional⁶²¹. Pero estos conflictos son ciertos, aunque no se judicialicen, y existen constancias que la literatura jurídica puede corroborar a partir de informes y otros documentos públicos (principalmente emanados de los consejos de la juventud). Su análisis ayuda a trazar límites actuales al alcance e implicaciones del principio de libertad aplicado al caso, mediante una técnica inductiva.

Al margen de las consideraciones sobre la edad, la participación cívica general, y la administrativa en una escala distinta, arrojan algunas pistas sobre qué es, y qué no es, la libertad en los procesos participativos. Las propuestas generales sobre niveles de participación de Arnstein (*op. cit.*) servirían para la participación cívica general y para la administrativa de tipo orgánico (cfr. Sánchez Morón, 1980). Así, la libertad en un grado máximo dentro de estas teorías de la participación cívica, consistiría en un conjunto de capacidades reconocidas, de derecho y de hecho.

En síntesis, se puede predicar auténtica libertad en la participación cívica cuando el sujeto llamado a participar dispone de la capacidad potencial (no de manera individual, sino colectivamente), jurídica y fáctica, tanto para validar como para rechazar propuestas que le hagan otros sujetos (capacidad deliberativa y reactiva), así como para proponer sus propias iniciativas (capacidad propositiva) que, en su caso, podrían ser llevadas a cabo, esto es, gestionadas y evaluadas (capacidad de gestión y seguimiento) en concurrencia con otros sujetos, involucrando por tanto a otros para alcanzar, de forma colaborativa (cogestión en sentido amplio), lo que la pura autogestión tampoco permitiría.

No obstante lo anterior, a todas estas capacidades (aun tomadas por separado) debería serles intrínsecamente exigible el grado de autonomía e independencia de cada sujeto con respecto al resto, para formarse un criterio propio, exponerlo y

⁶²¹ Lamentablemente, la falta de resoluciones jurisdiccionales de estos conflictos provoca la evidente pérdida del aprovechamiento que podría derivarse del valor de la jurisprudencia en el derecho (español, en este caso), como apunta Mestre Delgado (2008), entre otros.

someterlo a la consideración del colectivo participativo, sin injerencias externas, y con los únicos límites de las reglas dadas de forma legítima⁶²².

En definitiva, el sentido contemporáneo del principio de libertad vinculado a la participación juvenil debe afrontarse, por las razones expuestas, con dos herramientas fundamentales. La primera es la suma de aquello que la doctrina y otras disciplinas científicas hayan identificado como consustanciales a la libertad en la participación cívica general (aplicando, ahora, un enfoque etario). En segundo lugar, es necesario sistematizar las necesidades de concreción que emanan a la luz de los conflictos conocidos y estudiados.

Fruto de todo ello, sugiero cinco proyecciones específicas del principio de libertad que cualquier desarrollo del artículo 48 CE debería respetar, a partir de la identificación de cinco ejes de conflictos producidos, y de las aportaciones doctrinales y de las ciencias no jurídicas en las últimas décadas en relación con la participación juvenil. Estas cinco libertades específicas, que compondrían el núcleo de la participación juvenil libre, son: 1º) libertad sustancial o de contenidos; 2º) libertad estructural o de autoorganización; 3º) libertad procedimental o de procesos; 4º) libertad instrumental o de gestión de medios propios; y 5º) libertad gradual o de niveles de implicación.

a.1. La libertad sustancial

En primer lugar, la libertad sustancial, o de contenidos, se refiere a la potestad de la juventud participativa de establecer su propia agenda de asuntos en los que quiere

⁶²² Para ilustrar lo anterior quizá sea útil ofrecer algunos ejemplos: no habría plena libertad participativa real si los sujetos llamados a participar pueden opinar solo sobre aquello que le somete quien les convoca, pero no tienen forma alguna de presentar sus propias propuestas al proceso participativo; y a la inversa, tampoco sería plenamente libre una participación que no alcanzara los asuntos que otros propongan y pretendan aplicar, limitando la participación a las propuestas propias. Tampoco habría plena libertad participativa si se impide intervenir en su desarrollo y evaluación a los sujetos que han podido deliberar o decidir sobre la propuesta cuando esta se está llevando a cabo. Más complejo resulta apreciar la falta de libertad cuando se circunscribe la participación a los asuntos en los que no se pueda recabar la implicación de otros (autogestión *versus* cogestión). En las fases del proceso participativo, la libertad en la deliberación será aquella que permita expresar las propias opiniones sin temor a represalias, así como la libertad en la decisión será aquella que permita, por ejemplo, el voto secreto, o reglas de garantía similares.

tomar parte. Contribuye a aclarar el sentido subjetivo de la especialización de esta participación, que se diferencia por quienes participan, y no por hacerlo en asuntos objetivamente calificados como juveniles, o propios de los jóvenes.

Si el artículo 48 CE proyecta la participación de la juventud hacia un desarrollo integral, los jóvenes podrán dedicar sus esfuerzos participativos a aquellos temas que les merezcan su atención (la juventud participativa debe poder decidir cuáles son sus materias de interés). Deben poder hacerlo sin injerencias externas para definir el listado de tales temas ni el rango de prioridad, aun cuando el resultado no coincida con las expectativas de otros interlocutores⁶²³.

Como consecuencia de esta vertiente del principio de libertad, podría discutirse la validez y la coherencia con el principio rector constitucional de aquellas normas que limiten la participación juvenil a los temas decididos al margen de los propios instrumentos de participación de este colectivo⁶²⁴. No se trataría de impedir o cuestionar cauces participativos hacia materias específicas (plenamente admisibles), sino que el sistema general desarrollado se circunscribiera solo a unas materias determinadas por actores ajenos al sujeto que define la participación juvenil. Por lo tanto, el mandato programático insta a que no sean solo normativizados mecanismos de participación juvenil para aquellos temas en los que el interés público, político o adultocrático les requiera, debiendo articularse un margen suficiente para que la juventud participativa construya y traslade (veremos, además, que con algún efecto tangible, en virtud de la eficacia igualmente requerida) una agenda, en sentido sustantivo, decidida de forma autónoma.

⁶²³ No se trata, tampoco, de un derecho de veto de la juventud a decidir la agenda política que debate con otros interlocutores, pero sí es un recordatorio de que, por el hecho de ser jóvenes, no deben ceñirse al calendario ni a la agenda definidos por otros. Como mínimo, deberán pactar en igualdad de condiciones que las fórmulas equivalentes de participación ciudadana general, es decir, tal y como los decisores políticos pactaran la agenda de participación o diálogo con otros actores que no fueran jóvenes.

⁶²⁴ Así, por ejemplo, requieren una severa matización las normas que prevén solo instrumentos de participación juvenil para abordar los asuntos que “afectan a los jóvenes”, impidiendo que estas sean interpretadas de manera que sean otros actores, no jóvenes, los que deciden qué afecta al colectivo. Una técnica jurídica más comprometida con este principio jurídico se aprecia en las normas que aluden al ámbito objetivo de la participación juvenil como los temas “que interesen a los jóvenes”, dando el protagonismo a estos en la definición de las materias (el interés de un colectivo no puede ser racionalmente impuesto por un actor ajeno al mismo, pero la afectación objetiva sí puede ser enjuiciada de forma externa).

a.2. La libertad estructural

La libertad estructural es la vertiente del principio que se proyecta sobre la autonomía de las formas organizativas de la participación juvenil. Conecta de forma íntima, por tanto, con el principio de autoorganización cuando estas formas son de naturaleza iusadministrativa, pero se extiende más allá de la estricta organización pública (predicándose con semejante intensidad en las formas organizativas eventualmente sujetas al derecho privado).

Esta vertiente responde a la necesidad de limitar las injerencias en las formas de organización interna de la juventud hacia la participación. Se trata, por tanto, de un llamamiento a la autolimitación o moderación del uso expansivo de las potestades organizativas del sector público, cuando habilita cauces orgánicos o procedimentales específicamente dirigidos a la participación juvenil.

La aplicación del principio, conforme a esta vertiente, permite proyectarse en dos tiempos distintos. Primero, en la elaboración de las disposiciones que ordenan cauces de participación juvenil. Aquí, los poderes constituidos con potestades normativas deben evitar el establecimiento reglas de tutela discrecional o de oportunidad política, tanto sobre las formas organizativas como sobre los resultados emanados de ellas. Segundo, en la interpretación de las normas organizativas válidas de los cauces participativos, los poderes constituidos deben conducirse optando por la opción más favorable a la autonomía y la independencia organizativa de las estructuras de participación juvenil.

Como consecuencia de lo anterior, se pueden ejemplificar tres riesgos frecuentes que se apreciarán en el desarrollo normativo de la participación juvenil, cuya plasmación normativa debería ser cuestionada con el mandato del artículo 48 CE. Así debiera suceder en un desarrollo organizativo de la participación juvenil que condujera a exclusivas fórmulas de participación designada⁶²⁵, sin margen razonable para la

⁶²⁵ Por participación designada o asignada me refiero al tipo muy limitado de participación, según las teorías de Arnstein (*op. cit.*) y Hart (*op. cit.*), en el que la autoridad pública nombra discrecionalmente a sus propios interlocutores participativos, o designa las formas participativas, sin fundamentación representativa ni legitimidad ciudadana en su base, que pueda hacer rendir cuentas a tales designaciones.

autogestión y la autorrepresentación del colectivo. También habría que dudar de la validez de un sistema que, en su conjunto, impidiera trascender la participación reactiva, mediante estructuras (orgánicas o procedimentales) sin capacidad propositiva autónoma. Y, finalmente, la previsión de cauces mediante una regulación exhaustiva ejercida con las potestades normativas de los poderes constituidos podría dejar sin margen de autorregulación organizativa al colectivo llamado a participar. Existen otros muchos supuestos positivados de dudosa validez, a la luz de esta vertiente, que serán advertidos en el análisis del desarrollo normativo, estatal y autonómico, en capítulos siguientes.

Mediante esta vertiente, en cualquier caso, el principio de libertad está llamado a servir como elemento de equilibrio de las indiscutidas potestades organizativas de los poderes legislativo y ejecutivo, en el diseño de cauces para la participación ciudadana de los que son competentes. Esta vertiente del principio no supone, por tanto, ninguna habilitación a la juventud frente al principio de legalidad en su desempeño organizativo en los cauces de participación, pero sí un llamamiento a preservar (y a ponderar en el caso concreto cuál sea) el mayor grado posible de autonomía organizativa e independencia funcional de estos cauces⁶²⁶.

a.3. La libertad procedimental

La libertad procedimental, o de procesos, proyecta el principio en el desarrollo funcional de los procesos de participación. De una parte, avala una libertad de elección de los cauces participativos, de entre los admisibles en derecho y realizables por el estado de la técnica, para conducir la propia participación⁶²⁷. De otra parte,

⁶²⁶ Sobre el contenido mínimo de esta posible libertad estructural, el En concreto, el Foro Europeo de la Juventud ha tratado con precisión la significación de independencia y autonomía organizativa relativa a los Consejos Nacionales de la Juventud, que puede servir de referencia interpretativa sobre la propia posición de la juventud acerca de esta libertad específica; y muy fácil, por cierto, de extrapolar a otros instrumentos orgánicos de participación juvenil que no sean, necesariamente, Consejos de la Juventud.

⁶²⁷ Esta libertad no implica un derecho a que los poderes públicos establezcan cualquier cauce querido por la juventud, pero sí obliga a respetar las preferencias procedimentales de los jóvenes entre aquellas metodologías participativas que habilitan a la ciudadanía, en general (con

abundando en la libertad estructural, también deben quedar libres de injerencias la gestión de procesos participativos propios de los jóvenes, y no solo el diseño de las estructuras orgánicas.

Esta vertiente de la libertad participativa permite cuestionar la anomia de las reglas procedimentales cuando, por ejemplo, establecen marcos temporales en los procesos participativos de dudosa viabilidad, cuando introducen elementos de control de la oportunidad enjuiciada por actores no jóvenes durante sus procesos, o cuando instituyen requisitos distractivos en estos⁶²⁸.

Como en las demás vertientes del principio, la afirmación de esta no debe conducir, tampoco, a la pretensión de que la juventud participativa se convierta en actora capaz de imponer a las autoridades públicas unos determinados procesos, o cualesquiera requisitos procesales para su participación. Este principio, así, no permite cuestionar las normas de un procedimiento tomándolo de forma aislada de las demás alternativas procedimentales posibles. Pero, en síntesis, el principio insta a que exista una variedad suficiente de oportunidades participativas, que permita a la juventud optar por distintos procesos potencialmente aptos para encauzar sus intereses participativos.

a.4. La libertad instrumental

La libertad instrumental es que la vertiente del principio que permite defender la gestión autónoma de los medios puestos a disposición de la participación. De esta forma, una participación juvenil libre debe incluir una capacidad discrecional para invertir los recursos consignados a la función participativa, y la gestión de los

independencia de la edad) para la participación cívica. Ser joven no puede suponer una merma irracional en los cauces y en el acceso a los procedimientos, ni en la forma de disfrutarlos.

⁶²⁸ Algunos casos relativamente frecuentes son los procesos participativos en los que se somete a la deliberación de la juventud una cantidad inmanejable de documentación o de asuntos, que impiden un acceso racional, en última instancia, a la información relevante y necesaria para su participación. También veremos, más adelante, cómo es desafortunadamente frecuente el establecimiento de requisitos formalistas para tomar parte en determinados cauces y procesos participativos, que limitan la participación efectiva a la juventud que opta por unas determinadas formas organizativas frente a otras (igualmente lícitas), o que, sencillamente, son procesos que no están mínimamente adaptados al grado de competencias que no puede esperarse o que no se ha proporcionado previamente por las autoridades a los sujetos llamados a participar.

profesionales a su servicio, sin injerencias de oportunidad ajenas a la juventud participativa.

Como consecuencia de esta dimensión del principio de libertad en la participación, sería cuestionable una asignación de medios íntegramente condicionada a la obtención de resultados específicos impuestos por el poder público que los confiere. No existe ningún obstáculo para que los colectivos participativos reciban, además, otros medios y apoyo humano condicionado a la realización de proyectos específicos. Pero la totalidad de la disposición de auxilio humano y material conferido al conjunto de las estructuras de participación juvenil no debe estar sujeta a exigencias distintas del control económico ordinario en la gestión general de medios públicos.

a.5. La libertad de grado

En quinto y último lugar, la libertad de grado, gradual o de niveles de implicación supone una proyección del principio dirigida a garantizar la libertad positiva y negativa de participación, y los márgenes intermedios de las opciones absolutas.

La juventud tiene derecho a participar, pero no la obligación de hacerlo. Si España no es una de las denominadas democracias militantes para el conjunto de la ciudadanía, no parece admisible que lo sea con un conjunto específico de los ciudadanos (al menos, no por razón de su edad).

Sin embargo, a diferencia del derecho específico de sufragio pasivo y activo, en el cual el ejercicio del derecho se produce de forma binaria (votar o no votar, ser o no ser candidato, etc.), el derecho de participación juvenil admite matices y diferentes niveles de ejercicio. Un joven o un colectivo de jóvenes pueden querer tomar parte en un algún cauce participativo por un aspecto singular de las deliberaciones o por la completud de las mismas. Ni una opción ni otra, ni rangos intermedios de interés participativo sectorial, o incluso del grado de implicación (por ejemplo, el tiempo dedicado) habilita, por sí mismo, para excluir a tales sujetos del conjunto de los órganos o procesos participativos. Tampoco debería excluirlo en uno en particular de

forma injustificada. Se alcanza un mayor grado de libertad participativa cuando resulta más sencillo encontrar algún cauce participativo adaptado a la disposición y capacidad de implicación singular de un mayor número de jóvenes.

Un aspecto singular de esta vertiente de la libertad es que protege también a una parte de la juventud frente a posibles mayorías coyunturales de la juventud participativa, que ella misma pretendiera exigir grados mínimos injustificados de compromiso participativo. No obstante, de acuerdo a la libertad de autoorganización, la juventud participativa sí podrá acordar criterios de medición de ciertos grados de implicación conducentes a preservar unos determinados márgenes de legitimación colectiva, por ejemplo. De la misma forma que la libertad de grado invita a producir e interpretar un desarrollo normativo que permita una participación con distintos grados de compromiso, tampoco esta vertiente del principio supone una obligación de soportar un bajo compromiso en todas o cualquiera de las opciones de cauces participativos de los que se dote la juventud.

b. El principio de eficacia como exigencia constitucional de la participación juvenil desde 1978 hasta la actualidad

A la exigencia de libertad debida en la participación de los jóvenes, la Constitución añade el principio de eficacia. De nuevo, conviene abordar su relevancia en dos tiempos: el sentido original posiblemente pretendido en 1978 y aquel que, cuarenta años después, la exégesis y la teleología moderna en un Estado constitucional nos pueda permitir inferir, como interpretación acorde a la realidad social del tiempo presente.

En los términos descritos por Mestre Delgado y Álvarez García (*op. cit.*), el principio de eficacia aplicado al caso supone que los jóvenes deben ver traducidos sus resultados de participación de forma que “sus opiniones no pueden consistir en un mero papel mojado” (p. 41). En el contexto de la Transición, ciertos actores políticos percibieron que el reconocimiento del papel de las movilizaciones estudiantiles y juveniles corría el riesgo de ser no solo instrumentalizado por unas u otras fuerzas políticas, sino

reducido al nominalismo constitucional. Precisamente el empleo de la palabra “eficaz” en este mandato debía desechar esta tendencia interpretativa que alguna posición doctrinal, pese a todo, ha concedido.

Que exista una vía o no de enjuiciar desde el propio texto constitucional la eficacia de la participación juvenil puede determinar que sean ciertas, o no, las aseveraciones sobre el precepto que se han vertido sin contemplaciones: la denuncia de la “intrascendencia operativa” del artículo (Buisán García, 2008: 1115), ya que “la necesidad de este precepto no es demasiado clara” (Cazorla Prieto, 1985), y sería manifestación de un “menguado compromiso jurídico con la realidad”, o como precepto ilustrativo del “concepto de ‘constitución nominal’ fletado por Loewestein” (Ruiz-Rico y Contreras, 1996: 343).

La profundización en la semántica del término “eficaz” permite sostener, sin embargo, que ya en 1978 se pretendió luchar contra tales valoraciones, y entregar una herramienta con la que distinguir poderes públicos cumplidores de otros incumplidores, incluso aunque la sanción jurídica solo se pueda reclamar ante los tribunales por la configuración legal desarrollada a partir del precepto, o ante la jurisdicción constitucional por la antinomia de reglas abiertamente dirigidas a hacer ineficaz la participación juvenil (harto difícil de demostrar, en todo caso).

El significado de la palabra eficaz remite a la cualidad de la eficacia, siendo esta la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”⁶²⁹. Por tanto, aplicando el sentido de la palabra al asunto que ocupa estas páginas, este uso del término trata de reforzar la obligación impuesta a los poderes públicos: las condiciones para la participación juvenil deben permitir que esta sea real, efectiva y cierta.

La noción jurídica del término más extendida añade dos connotaciones valiosas⁶³⁰. Por un lado, la alusión a la eficacia introduce en el mandato del artículo 48 CE un elemento temporal. Extiende a todos los poderes públicos un principio básico al que se somete la

⁶²⁹ El entrecomillado corresponde a la única acepción de la palabra “eficacia” en el *Diccionario de la lengua española* (RAE, versión electrónica 23.1), ya que la única acepción de la voz “eficaz” señala que es tal lo que tiene la cualidad de la eficacia.

⁶³⁰ Para esta aseveración sobre terminología jurídica he acudido al *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2020).

Administración pública, de manera que “debe lograr en un tiempo razonable” el objetivo marcado⁶³¹. Si los principios rectores constitucionales son, como veremos con más detenimiento más adelante, objetivos programáticos impuestos por la Carta Magna a los poderes constituidos, el constituyente ha querido dotar a este precepto, en particular, de un apremio explícito. Las condiciones mínimas admisibles para la participación juvenil no son un asunto *sine die*, sino impuesto en un plazo sometido al examen de racionalidad. Por otro lado, el término “eficaz” aquí empleado atribuye a la participación juvenil un rasgo que se puede incorporar desde la naturaleza de los actos administrativos, aunque la participación juvenil no se traduzca en tales actos: la “capacidad para producir efectos”⁶³². Se concede, así, una capacidad de incidencia potencial a la juventud participativa, no una potestad de vincular, por su simple participación, a otros sujetos.

De nuevo, el desarrollo posconstitucional de la participación juvenil ha arrojado experiencias valiosas para construir una significación del término acorde al tiempo presente. Cuatro son las proyecciones que sistematizo para hablar de participación juvenil eficaz: 1º) eficacia dialógica, 2º) eficacia objetiva, 3º) eficacia subjetiva y 4º) eficacia finalista.

b.1. La eficacia dialógica

La eficacia a la que aludían los profesores Mestre y Álvarez se concreta, en esencia, en la que denomino eficacia dialógica. Esta vertiente entiende la participación eficaz como aquella en la que existe una comunicación bidireccional, en diálogo, entre el sujeto participante (jóvenes) y los destinatarios (sociedad, poderes públicos, etc.). Existe diálogo, y no uno o dos meros monólogos, cuando a pesar de las posibles discrepancias, en el proceso se produce una interacción entre las propuestas o pretensiones participativas, y la aceptación o denegación razonada de las mismas. Para que la participación de los jóvenes no sea “papel mojado”, y que pueda analizarse la

⁶³¹ Así se desprende de la acepción primera del término “eficacia” en el diccionario jurídico mencionado en la nota anterior.

⁶³² Esta es la capacidad que la segunda acepción del término atribuye como característica de los actos administrativos.

eficacia de la misma, existe una expectativa legítima de respuesta fundada. Esta expectativa debe estar amparada en el desarrollo normativo del principio⁶³³.

Quizá, el enfoque más original que aporta este mandato, si aceptamos como válida esta vertiente de la eficacia, es que advierte a los poderes públicos de que la juventud no soporta “la carga de la eficacia” de su participación cívica. Esto significa que el desarrollo normativo sobre participación juvenil no puede responsabilizar (solo) a los jóvenes de que su participación logre los objetivos que se plantea, porque es obvio que no solo depende de ellos⁶³⁴. Son los poderes públicos quienes deben habilitar marcos normativos, procedimentales y orgánicos que permitan, en potencia, que la participación juvenil incida verdaderamente en el desarrollo integral de la comunidad.

b.2. La eficacia objetiva

Denomino eficacia objetiva, por razón del objeto de la participación, a aquella que pone en relación coherente los medios asignados al órgano o proceso participativo con los fines o funciones encomendadas⁶³⁵.

Es relativamente frecuente que los poderes públicos hayan regulado fórmulas orgánicas o procedimentales para la participación específica de jóvenes, articulando listados extraordinariamente ambiciosos de fines, funciones o resultados esperados de los procesos participativos. Al mismo tiempo, parece igual de frecuente que no

⁶³³ Debería darse por hecho este mínimo de eficacia participativa a partir del propio artículo 9.3 CE (por la interdicción de la arbitrariedad), pero no es baladí que el constituyente reivindicara el principio de forma singular, en beneficio de un colectivo frecuentemente menospreciado o ignorado por razón de su edad, como recordatorio explícito a los poderes públicos (habitualmente adultocráticos).

⁶³⁴ La eficacia del artículo 48 CE no alude a la capacitación subjetiva de los jóvenes para alcanzar sus metas mediante la participación, ni tampoco a la eficacia de los propios poderes públicos en su deber de promoción (esta se presume de forma extensiva para dichos poderes públicos ex art. 103.1 CE). La eficacia del artículo 48 CE se predica de la capacidad objetiva, en potencia, de la participación de los jóvenes, es decir, la capacidad de instar una reacción en el destinatario de la acción participativa, de ser atendida, que en sentido inverso se podría expresar como la expectativa legítima que tiene la juventud participativa para recabar una respuesta razonada y razonable a sus pretensiones formuladas a través de la participación, sea estimatoria o desestimatoria.

⁶³⁵ No se debe confundir esta eficacia con la eficiencia (esta última consistiría en hacer la participación juvenil tan eficaz que los jóvenes, con los mínimos esfuerzos y medios posibles, obtuvieran los mejores resultados de su acción participativa).

faciliten medios suficientes (en su sentido más general, no solo material) y razonables para la consecución de tan altas metas. La eficacia objetiva es respetada cuando existe correlación entre las expectativas de los resultados, de un lado, con los instrumentos y medios asignados al sujeto participativo, por otro lado.

La dificultad para enjuiciar la validez constitucional de la disposición participativa, desde esta óptica de la eficacia objetiva, radica en cómo determinar si es razonable la relación de medios objetivos entregados a la juventud llamada a participar, o cuánto sería razonable, para que con ellos pueda obtener resultados del tipo que la disposición persiga. Por el contrario, más sencillo resulta apreciar que una asignación de funciones sin medios es ineficaz, como lo es asignar medios que no se corresponden cualitativamente con las funciones asignadas.

b.3. La eficacia subjetiva

La eficacia subjetiva es aquella que pivota sobre el reconocimiento de un sujeto, individual o colectivo, como agente legítimo para participar. Para que sea participación juvenil en sentido propio, este sujeto debe ser joven o compuesto por jóvenes.

La eficacia subjetiva constituye una base indispensable para otras vertientes de la eficacia, como la dialógica, que resultan de todo punto imposibles si no existe el reconocimiento entre actores.

El verdadero desafío de la eficacia subjetiva radica en el establecimiento de las sutilezas que justifican la legitimación de unos u otros actores como sujetos reconocidos para poder participar en unos u otros procesos y órganos. Tres situaciones sirven para ejemplificar esta cuestión.

En primer lugar, existen dos extremos de evidente ineficacia subjetiva: la negación de la existencia de cualquier actor legitimado específicamente para la participación juvenil representa un “nivel cero” irracional y, por tanto, inadmisibles; de la misma forma que la presunción de una legitimación igual absoluta para cualquier sujeto que la reclame

resulta no solo inviable, sino peligrosa por no distinguir realidades representativas de intereses colectivos potencialmente muy diversas e incompatibles⁶³⁶.

En segundo lugar, y entre las fórmulas de reconocimiento singular de legitimidades participativas, emerge un aspecto central que puede suponer conflictos notables para esta eficacia subjetiva. Se trata del desarrollo de una legitimación que resulte excluyente e inaccesible para una parte de la juventud. Este abuso de la legitimación (conferirla a un actor que no es materialmente representativo del colectivo, o solo porta los intereses parciales del total), puede producirse por múltiples situaciones. Entre otras, veremos cómo se han desarrollado normas que incurren en ello: a) por atribuir la legitimación a actores que no son jóvenes o que no pueden deliberar solo entre jóvenes⁶³⁷; y b) por atribuir la legitimación a actores parciales, que no representan ni rinden cuentas a parte esencial del colectivo por el que se pretende legitimarlos⁶³⁸. Por ello emerge con especial fuerza, en lo que debiera ser un desarrollo integral de la participación juvenil, que al menos algún conjunto de cauces sea reflejo del pluralismo de la juventud participativa⁶³⁹.

⁶³⁶ En este sentido, de este principio tampoco se puede desprender que el poder público esté obligado a reconocer a cualquier sujeto que se reivindique a sí mismo como portavoz o canal de participación juvenil.

⁶³⁷ Un ejemplo de ello son los múltiples casos en las que se convierte a espacios, órganos o colectivos no juveniles, o no exclusivamente juveniles y potencialmente liderados por no-jóvenes como actores representativos de la juventud, o cuando se impone en estos espacios la presencia vigilante de actores no jóvenes, que rinden cuentas a terceras partes (veremos algunos casos al tratar el desarrollo normativo de los consejos de la juventud en algunos contextos de España, como la Ley del CJE de 1983, o la regulación del falso consejo de la juventud andaluz desde 2003).

⁶³⁸ Sánchez Morón (1980) ya hizo un análisis exhaustivo sobre los riesgos del abuso de legitimidad en ciertos sujetos representativos de intereses colectivos. Abundan en este problema los conflictos recurrentes de los consejos de la juventud sobre su capacidad representativa de la juventud asociada, o de toda la juventud en su conjunto. Ejemplo de ello en el derecho español es la modificación sutil, pero nuclear, de la legislación reguladora del Consejo de la Juventud de Extremadura: en su norma de creación, la Ley 1/1985, de 24 de enero, del Consejo de la Juventud de Extremadura, se atribuía a tal órgano la representatividad genérica de la juventud en el sentido de los intereses colectivos de toda la población joven (art. 1.2). En la reforma de 2010, la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura, el nuevo art. 1.2 limitaba su alcance representativo a la juventud asociada. Este cambio normativo es el fruto de una tendencia política mucho más extendida en todo el territorio nacional: los consejos de la juventud solo representarían a la juventud asociada, porque se componen exclusivamente de asociaciones juveniles, confundiendo así la herramienta con el fin.

⁶³⁹ En el llamamiento participativo del precepto constitucional se identifica a un colectivo, la juventud, que en realidad se compone, como se ha visto, de una heterogeneidad extraordinaria de sujetos apenas unidos por la edad, y circunstancialmente por algunas otras características

En tercer lugar, la eficacia subjetiva está condicionada por un clásico movimiento pendular. Y es que las autoridades públicas suelen bascular entre el reconocimiento y el cuestionamiento de unas mismas legitimaciones. Las causas para ello no siempre parecen claras ni objetivas. Flessenkemper (2003) lo abordó con cierto detalle, y lo expuso magistralmente: el principal obstáculo a la eficacia de los consejos de la juventud en Europa es el cuestionamiento que de manera periódica arrojan sobre ellos las autoridades, que les obligan a invertir un esfuerzo ingente en defender cíclicamente su propia razón de ser.

b.4. La eficacia finalista

Por último, con la proyección de la eficacia en términos finalistas hago referencia al objeto último (finalidad) del propio precepto constitucional, esto es, que se reconozca a la juventud como agente singular del desarrollo integral de la comunidad.

Hay que admitir que también los encuestados en un estudio demoscópico cualquiera participan, en cierta manera, dando su opinión en un proceso, pero sin duda no calificaríamos tal implicación de participación juvenil en el sentido de la eficacia constitucional. La eficacia finalista supone no desorientar la participación juvenil de su objetivo: el desarrollo integral de la sociedad. No es incompatible con la Constitución cualquier otra orientación de la participación de los jóvenes, pero sí puede alterar la eficacia del mandato constitucional una distracción que perjudique la meta de la Carta Magna (porque en materia de participación, igual que en otros aspectos sociales y, sobre todo, en la capacidad de intervención promotora de los poderes públicos, los medios disponibles siempre son limitados)⁶⁴⁰.

derivadas, de forma más o menos generalizada según múltiples factores, a veces a partir de la clave generacional (y, por tanto, contextual).

⁶⁴⁰ A modo de ejemplo, la creación de un instrumento de participación juvenil (un órgano o un procedimiento) limitado sectorialmente a la participación en ciertas materias que no guarden relación directa o suficiente con el desarrollo integral, no podría afirmarse con facilidad que fuera desarrollo normativo del precepto constitucional. Hasta el punto de que la supresión de un mecanismo orientado al desarrollo integral, incluso aunque se planteara su sustitución por otro ceñido a temas desconectados con este, podría llegar a ser considerado contrario al mandato constitucional.

G. El desarrollo político, social, económico y cultural

La participación que promueven los poderes públicos tiene un sujeto (los jóvenes) ya analizado, y un objeto: “el desarrollo político, social, económico y cultural”. Este sintagma del precepto constitucional consta de dos elementos significativos para su análisis jurídico. El primero pivota en el sentido de la palabra “desarrollo” aplicada al caso. El segundo consiste en la combinación de los términos a los que se refiere ese “desarrollo”, es decir, a aquello “político, social, económico y cultural”. Es importante analizar estos extremos porque a la participación juvenil se le han atribuido muchas funciones y utilidades en distintos textos jurídicos, pero la Constitución española plantea una finalidad inédita en el derecho constitucional comparado europeo de 1978: la mejora integral de la vida social. O al menos esta es la síntesis de sentido que considero adecuado atribuir al sintagma, por las razones que desarrollo a continuación.

a. La participación en el desarrollo y en la vida de la comunidad

El sentido sustantivo del desarrollo, como resultado de “la acción de desarrollar”, alude, por un lado, a una dimensión comunitaria que también se infiere por la propia noción de la participación ciudadana (nadie participa en una isla desierta)⁶⁴¹. El desarrollo individual no es tampoco objeto de este precepto constitucional (sí lo es de los arts. 10, 25.2, 27.2 y 45 CE), aunque pueda ser una consecuencia de la participación

⁶⁴¹ La acepción octava de la voz “desarrollar” en el *Diccionario de la lengua española* o DEL (RAE, *op. cit.*), dice: “(D)icho de una comunidad humana: progresar o crecer, especialmente en el ámbito económico, social o cultural”. Parece que este debe ser el sentido subyacente del término, a la luz de un texto que tal vez manejaran los fraguadores del precepto, como el punto sexto de la Resolución 2633 (XXV) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, titulada *Los jóvenes, su educación en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sus problemas y necesidades y su participación en el desarrollo nacional*. Este epígrafe dice: “6. Subraya [La Asamblea General] la urgencia de que la juventud participe en las esferas social, económica, política y cultural y de otra índole de las actividades humanas”.

por simple aprendizaje informal⁶⁴². Esta misma connotación colectiva se puede atribuir a la palabra “vida” empleada en el artículo 9.2 CE.

Una segunda coincidencia textual y semántica que puede apreciarse entre los artículos 9.2 y 48 CE es que el constituyente no limita la vida o el desarrollo al propio país. Quizá, por la inspiración ya mencionada de los textos de las Naciones Unidas, el empleo de la palabra “desarrollo” conecta más claramente con una vocación global, pero en ningún caso hay indicios de que la participación se ciña a los asuntos o agentes propios del interior del Estado-nación⁶⁴³.

Por otro lado, no existen evidencias de que haya una voluntad consciente del constituyente al diferenciar ambos términos (la “vida” del art. 9.2 CE frente al “desarrollo” del art. 48 CE), y quizá solo se trate de dos variantes de estilo. Ante la falta de elementos que permitan inferir una intención determinada en la distinción de ambas fórmulas, parece discutible la pertinencia de una interpretación teleológica de la distinción.

Sin embargo, una reflexión serena al respecto suscita ciertas ideas que sí podrían tener algunas repercusiones en el ámbito normativo que se derive de estos preceptos constitucionales.

Rechazando una interpretación “originalista”⁶⁴⁴, de forma que las normas deben ser interpretadas en el tiempo presente con autonomía suficiente del sentido que quisieran darle sus fuentes en sentido material, las normas pueden conducir a consecuencias no previstas en su nacimiento⁶⁴⁵. De acuerdo con esta forma de

⁶⁴² El desarrollo de la personalidad de los jóvenes, es decir, desarrollo en su dimensión individual, sí constituye el objeto de atención sobre la juventud en la Constitución portuguesa de 1976, en su art. 70.2, desde su primera redacción vinculante, y sin variaciones a este respecto en las distintas reformas constitucionales desde entonces.

⁶⁴³ De hecho, solo el punto séptimo de la referida Resolución 2633 (XXV) aclara que esa participación sirve al “desarrollo de sus países”, pero se trata de una más de las proyecciones del desarrollo en términos más o menos territoriales o de identidades nacionales.

⁶⁴⁴ Me refiero a la teoría del “originalismo” como corriente interpretativa del constitucionalismo de Antonin Scalia.

⁶⁴⁵ Recordemos el aforismo “la ley suele ser más lista que el legislador” en el sentido más textualista dado por García de Enterría (1984a: 19-20), quien ya señalé que aludía a las distintas fórmulas de la doctrina alemana, como las mencionadas por Esser (de Wach y Endemann), o las recogidas por Schmitt.

aproximación al texto normativo, se debe tener en cuenta que el “desarrollo” implica aumentar o reforzar⁶⁴⁶. Por el contrario, la noción de “vida” en este texto constitucional debe entenderse como la actividad que desarrolla una persona o una comunidad⁶⁴⁷. La principal diferencia entre una y otra radica en la noción de transformación que implica “desarrollo” frente a la neutralidad de la “vida”⁶⁴⁸. Existe, por tanto, una diferencia cualitativa entre ambos términos: a los ciudadanos se les facilita la participación en la actividad colectiva/pública de manera aséptica, mientras que a los jóvenes se les insta a una participación que aumenta o refuerza un estado de las cosas (una mejora).

Ya se ha apuntado, páginas atrás, la conexión probable entre la dicción del artículo 48 CE y ciertos textos coetáneos de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En estas Resoluciones, que en el mejor de los casos son mero “derecho indicativo”, a la participación juvenil se le ha atribuido un principio programático de plenitud, y una clara vinculación conceptual con la idea de “desarrollo”, en sentido amplio. Este enfoque redundante en la dimensión dinámica que he atribuido a la noción de participación juvenil en epígrafes precedentes, por lo que no es necesario insistir más en este punto.

Por otra parte, y siguiendo, aunque con matices, a Ruiz-Rico y Contreras (1996: 348-349), esta dimensión evolutiva del desarrollo como meta de la participación juvenil también encajaría con su planteamiento de la ya mencionada “concepción conflictual dinámica”.

⁶⁴⁶ Así se puede deducir de la primera acepción de la palabra en el citado *Diccionario de la lengua española* (RAE, *op. cit.*).

⁶⁴⁷ *Ibíd.*

⁶⁴⁸ Nótese que una primera versión de este precepto, en el Anteproyecto de la Constitución, señalaba la “participación de todos los ciudadanos *en la organización* política, económica, cultural y social *del país*” (las cursivas son mías). La alteración durante el proceso constituyente es relevante, dado que elimina la acotación territorial y sustituye “organización” por “vida”, ampliando de forma considerable el horizonte del mandato constitucional. Para más información sobre la génesis del art. 9.2 CE, véase Villar Palasí y Suñé Llinas (1996: 471).

b. El objeto sectorial de la participación juvenil es potencialmente idéntico al de la participación ciudadana general

La similitud del objeto de la participación entre el artículo 9.2 y 48 CE permite extraer una primera conclusión clara, que se convierte así en punto de partida de otras reflexiones. Aceptando que, en estos preceptos, el orden de los factores no altera el resultado⁶⁴⁹, parece obvio que aquello que el constituyente quiso que fuera objeto de participación ciudadana, en general, es también objeto de la participación juvenil, en particular. Por lo tanto, este sintagma del artículo 48 CE obliga a insistir en que no es admisible circunscribir la participación juvenil a los “asuntos juveniles”. Si el precepto del Título Preliminar insta a remover obstáculos para la participación ciudadana general en una proyección determinada, la participación juvenil configurada constitucionalmente no se distingue, materialmente, en nada. Sí se diferencia en las formas, como ya hemos comprobado (por ejemplo, por la especial libertad, la especial eficacia y la potencial cualidad para acelerar la mejora de la realidad), pero no participan los jóvenes sobre materias sectoriales distintas de la ciudadanía general.

La segunda conclusión es que la expresión “desarrollo político, económico, social y cultural” no puede ser interpretada como orientación de *numerus clausus*, porque su propia sustancia es tan amplia que ninguna actividad humana escapa de esta formulación⁶⁵⁰. Si aceptamos como inspiradores los textos de Naciones Unidas ya citados, el sentido de los mismos nos confirma que nos encontramos ante una referencia que abarca la actividad humana integral.

⁶⁴⁹ No parece existir un argumento de interpretación jurídica que impida afirmar que lo mismo da señalar “política, económica, social y cultural” que “social, económica, política y cultural”.

⁶⁵⁰ En los principales documentos de las Naciones Unidas (véase, por todos, el informe *Youth Civic Engagement*, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, de 2016) la participación juvenil se ha tendido a configurar de forma que se proyectara en el desarrollo “cívico, político, social, cultural y económico”, mientras que Crowley y Moxon (2018) han propuesto hacer converger esta noción recurrente en la participación en “el entorno político, social, cultural, económico y ecológico”. El texto constitucional español, no obstante, también se puede intuir como base de inspiración para la Constitución rumana de 1991, que en su artículo 45.5 recoge que “(A) las autoridades públicas les incumbe la obligación de contribuir a asegurar las condiciones para la libre participación de los jóvenes en la vida política, social, económica, cultural y deportiva del país” (de acuerdo con la traducción al español realizada por la Cámara legislativa de este país, disponible en http://www.cdep.ro/pls/dic/act_show?ida=1&idl=5&tit=2#t2c2s0a45, a 7 de octubre de 2020).

Por otra parte, existe un riesgo de interpretación centrípeta hacia la política de estos cuatro términos, y es vincularlos todos a la estricta participación política. Es decir, con frecuencia se ha plasmado que la participación en el desarrollo económico se articula solo mediante la participación en la formulación de las políticas económicas, o el desarrollo cultural a partir de la intervención en las políticas culturales, y lo mismo para el desarrollo social. Es obvio que el artículo 48 CE pretende abarcar todos esos ámbitos como susceptibles de la participación juvenil. Pero la participación en el desarrollo social, económico y cultural trasciende de la formulación de las políticas en tales sectores. Esto debe ser así, entre otras razones, porque las políticas sociales, económicas y culturales ya estarían incluidas como objeto de la participación juvenil por la referencia a la participación en el desarrollo político general. Por lo tanto, algo distinto debe significar esta participación “en el desarrollo social, económico y cultural”.

Dada la relación de la expresión en cuestión con otros textos internacionales, parece razonable acudir, también, a su interpretación a la luz de un marco superior de orientación. A ello contribuyen los derechos humanos en su configuración internacional global, clasificados por buena parte de la literatura como derechos civiles y políticos, de un lado, y económicos, sociales y culturales, por otro (siempre, y en todo caso, como enfoques complementarios de un único e inalienable *corpus* de derechos). De esta forma, se pueden deducir algunas ideas concretas que arrojan luz sobre el significado de estos ámbitos materiales del precepto constitucional.

c. La participación juvenil en el desarrollo político

Tomando los términos objetivos del desarrollo por separado, el desarrollo político es de los ámbitos que, *a priori*, plantea menos controversia para identificar el papel de la participación juvenil. Su inclusión no obedece a una fórmula predefinida que el constituyente se limitara a copiar y pegar en el texto constitucional de forma acrítica (de hecho, he apuntado ya cómo la noción de desarrollo político no estaba presente en la primerísima versión del precepto plasmada por su autor material). Es obvio que el

constituyente quiso señalar la importancia de la participación de los jóvenes en el desarrollo político del país, en términos generales y con mención explícita.

La amplitud conceptual que subyace en la participación juvenil hacia el desarrollo político la podemos inferir por todo lo ya mencionado sobre el *iter legis* de los artículos 12, 23.1 y 48 CE. Los diputados de las Cortes Constituyentes presumían explícitamente de favorecer la participación juvenil: primero, al rebajar la edad del voto de veintiuno a dieciocho años y declararlo mayoría de edad general; segundo, al equiparar la edad de sufragio activo y pasivo para todas las magistraturas del Estado, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados; y tercero, al recoger fórmulas intermedias de participación entre la democracia directa y la representativa⁶⁵¹. Por eso, sería coherente con la literalidad del precepto interpretar que los jóvenes pudieran participar en el desarrollo político, incluso cuando no ejerzan derechos de los recogidos en el artículo 23.1 CE.

Autores como Villar Palasí y Suñé Llinas (1996: 514) han reafirmado esta interpretación trascendente de la dimensión participativa política al analizar el sentido de la “vida política” en el artículo 9.2 CE⁶⁵². Para ello, aluden a la Sentencia del Tribunal Constitucional 189/1993, de 14 de junio (F. J. 8º), que vincula, incluso, las elecciones sindicales de una empresa con la participación de los trabajadores en la vida política, en el sentido del precepto aludido.

c.1. La dimensión subjetiva de la participación juvenil en el desarrollo político

El sentido de “la participación en el desarrollo político” puede ser similar a la “participación en la vida política”, pero desde luego no es equivalente a “la participación en los asuntos públicos” del artículo 23.1 CE, o la ya denominada

⁶⁵¹ El propio Tribunal Constitucional (STC 119/1995, F.J. 4º) ha considerado al artículo 48 CE como ejemplo paradigmático de “democracia participativa” o *tertium genus* de participación democrática, una fórmula peculiar de participación política distinta de los derechos de sufragio activo y pasivo, y de la democracia directa.

⁶⁵² Afirman estos autores que, si no se aceptara esta mayor dimensión de la participación en “ciertas acciones calificables de políticas” que trasciendan la democracia representativa (y, añadiremos, también semidirecta), habría que admitir la crítica de Schmitt al constitucionalismo liberal [“burgués”] sobre la sustitución de la voluntad popular por la voluntad de los representantes.

participación política iusfundamental en sentido estricto. Tampoco es una expresión excluyente de la noción estricta, sino probablemente inclusiva.

La inclusión de las ideas apuntadas no significa que la promoción de la participación juvenil exija la concesión del pleno ejercicio del derecho fundamental para toda la juventud. Esta participación política en sentido amplio, contenida en el artículo 48 CE, debe entenderse como la promoción de la participación juvenil en la vida democrática. En consecuencia, la participación en el desarrollo político debe ser promovida en las distintas dimensiones de la democracia española, cuestionando el papel de los jóvenes como sujetos políticos⁶⁵³.

La configuración de derechos de participación política que ya hemos abordado en epígrafes precedentes nos permite intuir que la juventud puede ser subjetivamente reconocida de dos formas, a los efectos del desarrollo democrático: primero, un conjunto de individuos susceptibles de ser considerados miembros plenos del censo electoral, manifestación medible del pueblo soberano; y segundo, como ciudadanos habilitados para la participación cívica general, con independencia de su edad.

La primera forma subjetiva, la de una parte de la juventud que es reconocida dentro del cuerpo electoral, es la que habilita para tomar parte o no, en función de la capacidad presumida por su edad, en los procedimientos propios de la democracia representativa (en su composición institucional y en sus deliberaciones), por un lado, y en las fórmulas previstas de democracia directa, por otro lado. En esta primera forma ha imperado, como ya dijimos anteriormente, la expansión de una edad política única habilitante y coincidente con la mayoría de edad general, a los dieciocho años.

La segunda forma subjetiva, aquella que reconoce a la juventud como parte de la ciudadanía en sentido general, o incluso como sociedad civil, es la que habilita para la democracia participativa, o el *tertium genus* entre la democracia directa y la democracia representativa. Como ciudadanía general, la juventud puede disfrutar de todas las formas de participación cívica que se dirijan al desarrollo político, e incluso a

⁶⁵³ Sobre esta noción, véase la aproximación jurídica de Urra Portillo (1998: 657-668); y las perspectivas complementarias de otras ciencias sociales, como las de J. Benedicto *et al.* (2011) o S. Patiño (2006).

la participación administrativa. Esto puede regularse con o sin algunas habilitaciones especiales, es decir, ya sea a través de canales propios de los jóvenes o de estos integrados en los generales de la ciudadanía. Como regla más común, en esta forma no existe una edad habilitante única, y desempeña un papel más relevante la capacidad natural. De hecho, es la única vía de participación de la juventud menor de dieciocho años en el desarrollo político.

c.2. La dimensión objetiva de la participación juvenil en el desarrollo político

El desarrollo político no es un concepto jurídico determinado de antemano en el ordenamiento español. Por tanto, resulta indispensable acudir a lo que otras disciplinas sí hayan precisado, con base científica, para extrapolar aquello que sea válido en términos jurídicos.

La noción de desarrollo político y desarrollo democrático están estrechamente unidas por una amplia literatura de reconocido prestigio, desde Lucian W. Pye (1965) o Samuel P. Huntington (1968) hasta S. Kumar (1978). Todos ellos, en los años previos o coetáneos al período constituyente español, ofrecieron una sólida discusión científica sobre el significado técnico del desarrollo político.

Huntington (*op. cit.*) planteó que por desarrollo político se debía entender el cambio potencial de un sistema político para hacer frente a las crisis (políticas, económicas o sociales), y en el caso de las democracias contemporáneas, referida en particular a su capacidad para afrontar las llamadas “amenazas contextuales”, los “cambios societales” y los “desafíos intrínsecos” de los propios sistemas democráticos⁶⁵⁴.

F. Fukuyama (2014), siguiendo a Huntington (*op. cit.*), conecta su concepción del desarrollo político con las variaciones de las instituciones de la *res publica* a lo largo del tiempo, lo que incide en la dimensión progresiva-dinámica subyacente a la democracia constitucional instaurada en 1978, a la que he aludido ya varias veces. Esto supone que

⁶⁵⁴ A este respecto, resulta muy valioso el informe a la Comisión Trilateral de 1975, realizado por Michael J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*.

el desarrollo político se refiere a los cambios en las reglas fundamentales de la sociedad (todas ellas), y por las cuales se dota esta de un orden político.

Si admitimos como válida esta doctrina, la Carta Magna aspira a que la juventud tome parte (libre y eficazmente) en los cambios del sistema democrático español, en su dimensión de “Estado social y democrático de Derecho” (art. 1.1 CE para el caso español específico) o, simplemente la conjunción de *rule of law*, *state power* y *accountable government* (para la literatura global citada *ad supra*). Así, el desarrollo político al que son llamados a participar los jóvenes, en España, se concreta, en primer término, en la dimensión institucional y organizativa del Estado. En segundo término, se refiere a la producción material del ordenamiento que configura el Estado de derecho y protege los derechos fundamentales. En tercer y último lugar, se reflejaría también en los mecanismos de rendición de cuentas de los poderes constituidos ante la soberanía popular.

Si aquel era ya en 1975 el sentido técnico más aceptado sobre el significado de la expresión “desarrollo político”, y no ha sido desautorizado con contundencia aún en la actualidad, tal debe ser el alcance objetivo de la participación juvenil, referida a esta primera dirección material.

Sin embargo, transcurridas varias décadas, R. Borja Cevallos (2018) ofrece algunas precisiones complementarias que ayudan a concretar la articulación de la participación juvenil en el desarrollo político, afirmando la noción tradicional de la literatura antedicha, aunque de forma más intensamente pluridimensional. Es decir, siguiendo a Borja Cevallos, una juventud participativa en el desarrollo político sería aquella que interviniera en el “mejoramiento cualitativo [1] de la organización estatal, [2] de la eficiencia de su gobierno, [3] de la cultura política de su pueblo, [4] de la participación ciudadana, [5] del ejercicio de la libertad y [6] del respeto a los derechos humanos”. Aunque el mismo autor sintetiza la noción de desarrollo político democrático en otra

clave “tridimensional”: 1) libertad política, 2) igualdad económica, y 3) seguridad social⁶⁵⁵.

Los elementos del desarrollo político son de tan difícil medición que encontraremos con dificultad un mínimo consenso de la literatura científica en torno a formas de apreciar un determinado grado de desarrollo político. No obstante, algunas herramientas, como el Índice de Desarrollo Democrático⁶⁵⁶, pueden servir de ejemplo sobre los parámetros que en algunos casos se consideran válidos. La participación juvenil en el desarrollo político podría diagnosticarse, por tanto, aplicando a dichos indicadores una lectura generacional.

Por su parte, *Youth Policy Watch* ha empleado una serie de indicadores que apenas sirven como mero indicio del grado de desarrollo, por su escasa profundidad, pero que revisten la fortaleza de afrontar directamente la cuestión de la participación política juvenil en dos dimensiones: el papel de los jóvenes en las instituciones políticas, y el papel de los jóvenes como beneficiarios de las políticas públicas. Ello lo hacen a través de los siguientes indicadores aplicados a cada Estado (y que son expuestos ahora de modo meramente enunciativo): 1º) si existen o no marcos legislativos especializados o de planificación estratégica en materia de juventud; 2º) si existen o no instituciones de Administración juvenil especializada en la organización del Estado; 3º) si existen canales orgánicos de representatividad juvenil autónoma con reconocimiento público (consejos de la juventud o similares); 4º) cuál es la mayoría de edad general; 5º) cuál es la edad de sufragio activo; 6º) cuál es la edad de sufragio pasivo para las cámaras bajas; y 7º) cuál es la edad de sufragio pasivo para las cámaras altas⁶⁵⁷. A estas propuestas del *Youth Policy Watch* se pueden sumar los análisis de la *Inter-*

⁶⁵⁵ Sobre las aportaciones de este autor, cfr. su *Enciclopedia de la Política* (2018), y en particular la voz “desarrollo político”, accesible (a 4 de diciembre de 2018) en: http://www.encyclopediadelapolitica.org/desarrollo_politico/.

⁶⁵⁶ Se trata de un indicador elaborado de forma conjunta por la denominada Fundación Konrad Adenauer y PoliLat, si bien centra su atención en América Latina. En todo caso, dejó de ofrecer resultados a partir de 2016, con su último informe, aún disponible en la siguiente dirección (a 27 de diciembre de 2018): <http://idd-lat.org/2016/>.

⁶⁵⁷ Para más información sobre estos indicadores, sus resultados y sus fórmulas de aplicación o de extracción de información, véase (disponible a 30 de enero de 2019): <http://www.youthpolicy.org/factsheets/>.

Parliamentary Union (2021)⁶⁵⁸, que aborda también la presencia de jóvenes en las cámaras parlamentarias de los Estados, evidenciando los niveles de infrarrepresentación juvenil en la democracia representativa, y las claras tendencias gerontocráticas en no pocas democracias del mundo.

Como se puede observar, todas estas herramientas especializadas descritas adolecen de un alcance muy limitado para medir la completud del objeto de la participación juvenil en el desarrollo político. Apenas tratan la dimensión de la democracia representativa, que en algunos casos podrá extrapolarse a las fórmulas de democracia directa, pero de ninguna manera permite conocer el verdadero grado de intervención juvenil en la democracia participativa (la mera existencia de fórmulas orgánicas nominalmente similares a los consejos de la juventud no es garantía de ningún grado real de desarrollo participativo). Siendo difícil la medición, resulta patente la complicadísima tarea de dibujar un contenido aceptable para desarrollar el verdadero mandato constitucional del artículo 48 CE, que no es medir, sino intervenir provocando (los poderes públicos) las condiciones necesarias para una participación de los jóvenes en el desarrollo político. En todo caso, a este respecto, me remito a lo ya señalado sobre la propia participación política de la juventud, al tratar el contenido de los derechos fundamentales de participación.

d. La participación juvenil en el desarrollo económico

En el sentido convencional que se deduce de las palabras “desarrollo económico”, estas implican, a los efectos que nos ocupan, la participación de los jóvenes desde una dimensión subjetiva, como actores en el sistema de producción y consumo de bienes y servicios. Desde una dimensión objetiva, nos referiríamos a la participación de los jóvenes en la generación de riqueza y su distribución en el ámbito de una concreta sociedad, en el sentido más amplio⁶⁵⁹. Esta idea va más allá, como es evidente, de la participación en la política económica, aunque la incluye. Una interpretación en este

⁶⁵⁸ Estos informes son accesibles (a 19 de agosto de 2021) a través de:
<https://www.ipu.org/youth2021>.

⁶⁵⁹ Esta es la noción comúnmente aceptada de “economía” en lengua española, según la segunda acepción del *Diccionario de la lengua* de la Real Academia Española (versión electrónica 23.2).

sentido fue sostenida ya por Villar Palasí y Suñé Llinas (*op. cit.*, p. 515), al vincular la participación ciudadana económica (*ex art. 9.2 CE*) con los mandatos constitucionales alusivos al acceso de los trabajadores a los medios de producción, y aquellos otros que permiten facilitar la igualdad antes de la acción redistributiva de la Administración.

d.1. La formación del concepto técnico de “desarrollo económico” y su medición

Desde un enfoque propiamente técnico, la noción de desarrollo económico emergió ya en el siglo XVIII (Bonilla Ovallos, 2012: 168), referida a la medición del crecimiento de la producción de un país o comunidad. Durante mucho tiempo, la literatura especializada se ha referido a este desarrollo, en efecto, como el simple incremento porcentual de la renta nacional, medida (en el mejor de los casos) por el Producto Interior Bruto. Pero ya la Revolución Industrial hizo emerger la evidencia de que el simple aumento de la producción no redundaba de manera necesaria en una sociedad económicamente más desarrollada, debido al factor de la distribución o reparto de dicha riqueza (Bonilla Ovallos, *op. cit.*). En este sentido, V. Marrama (1964: 169) advertía, ya con bastante antelación a nuestro proceso constituyente, acerca de la relevancia del “mejoramiento de la distribución” como aspecto fundamental que condiciona el propio concepto de desarrollo económico. Un concepto técnico de desarrollo económico no era ajeno al derecho preconstitucional español ya en el proceso constituyente, como demuestra la Ley 22/1972, de 10 de mayo, por la que se aprobaba el III Plan de Desarrollo Económico y Social.

Las posibles dudas doctrinales planteadas con sincera honestidad intelectual por Marrama (*op. cit.*) y que pudieran darse entre 1960 y 1970, sobre la relevancia o no de la distribución como elemento sustancial de la noción de desarrollo económico, deben disiparse a la luz de la propia Constitución, por la importancia que tienen en ella los denominados derechos económicos, sociales y culturales, los principios de justicia social o de equidad, y la propia noción de Estado social. Por tanto, al referirse al desarrollo económico, la literatura especializada ha construido diversos indicadores objetivos clásicos décadas atrás (como el ya señalado Producto Interior Bruto, Renta

per cápita, etc.), otros alternativos recientes pero por ahora marginales⁶⁶⁰, y de forma más próxima, posconstitucional, algunos de vocación muy ambiciosa y carácter multidimensional, incorporando factores no económicos que sí condicionan tal desarrollo, y medidas, por ejemplo, por el denominado Índice de Desarrollo Humano (IDH). La tendencia de incorporar nuevos elementos no propiamente económicos para medir tal desarrollo conduce, cada vez con más claridad, a una vinculación de difícil separación entre todos los enfoques de un desarrollo integral, hoy mencionado por muchos como “desarrollo sostenible”.

Además de la inclusión objetiva del crecimiento junto a la redistribución, el derecho español ha recogido una tercera clave que facilita la interrelación de los dos anteriores: la propia participación cívica en el ámbito económico. En términos jurídicos, De Luis Lorenzo (1988) ofreció una temprana interpretación del sentido de la participación económica recogida por el artículo 9.2 CE, que bien puede ser aplicado y desarrollado, por la analogía de los términos empleados, a la participación juvenil económica del artículo 48 CE⁶⁶¹. Para este autor, el propio artículo 9.2 CE actúa como puente entre la noción de “Estado social” y los principios rectores entre los que se encuentra el propio artículo 48 CE (p. 193). El autor reconoce la dificultad para delimitar la participación económica de la política (p. 203), en tanto en cuanto no se puede ocultar que un acto económico siempre se adopta sobre la base de premisas éticas (y estas son, en definitiva, opciones políticas cuando trascienden al individuo aislado y se desarrollan en la sociedad). Sea como fuere, este autor dibuja un marco constitucional de participación económica construido en torno a diversas piezas de la Constitución, entre las que él incluye los sindicatos (art. 7 CE), la libertad de empresa (art. 38 CE), la propia participación de los jóvenes (art. 48 CE), la defensa de los consumidores y usuarios (art. 51.1 CE), la regulación de las organizaciones profesionales (art. 52 CE), la participación en la Seguridad Social y en la política social general (art. 129.1 CE), y la planificación económica general participada (art. 131.1 CE). Todos ellos ya los he tratado anteriormente por su propia cualidad participativa, más que por su

⁶⁶⁰ Tales son los mencionados por Bonilla Ovallos (*op. cit.*) como el Índice de Bienestar Económico Sostenible (IBES), el Índice de Progreso Real (IPR) o el Índice de Progreso Genuino (IPG).

⁶⁶¹ Este autor identifica dos precedentes claros del art. 9.2 CE, a los efectos de la participación cívica en él contenida, en los arts. 9.a) y 9.b) de la Constitución portuguesa de 1976, y en el art. 3 de la Constitución italiana de 1947 (De Luis Lorenzo, 1988: 195).

componente económica. En definitiva, este autor destaca que el valor jurídico de la participación económica dibujada en la Carta Magna trata de atender a diversas claves, de las que considero especialmente relevantes tres (p. 222): 1º) el carácter progresivo y promocional de la participación del artículo 9.2 CE; 2º) las formas de la participación económica realizada, generalmente en una dimensión colectiva o grupal; y 3º) que el sistema económico constitucional no es neutral, sino favorable a la libertad de la iniciativa privada sometida, en un constante y difícil equilibrio, a la preservación del interés general.

La conexión de las tres consideraciones jurídicas positivizadas (riqueza-distribución-participación) ha sido reivindicada como prerrequisito democrático por diversos autores, entre quienes conviene destacar, por su anticipación histórica, Seymour M. Lipset (1959). También Marrama (*op. cit.*) insiste en que “el proceso de desarrollo [económico] será tanto más auténtico cuanto mayor sea la participación en él de los diversos grupos constitutivos de la colectividad”. Entre tales grupos, al precepto que nos ocupa le interesan particularmente los jóvenes. Desde el artículo 48 CE, por tanto, cabe cuestionar qué margen están concediendo los poderes públicos a la participación de los jóvenes en la planificación y ordenación económica orientada al desarrollo que se prevé en otros preceptos constitucionales ya mencionados (arts. 129.1 y 131 CE, por ejemplo). En términos estrictamente participativos, este es el principal y más evidente eje de aplicación del artículo 48 CE: que la juventud sea tenida en cuenta como colectivo específico en los procesos de decisión que determinan el desarrollo económico. Pero se trata de una intervención juvenil deseada no solo en la definición pública de la política económica, sino también en aquellos espacios privados de concertación social y económica, donde no se adoptan decisiones propias de poderes públicos.

El grado específico de participación juvenil en el desarrollo económico puede medirse, por tanto, con los indicadores ya aludidos para el propio concepto de desarrollo económico (el IDH, por ejemplo), incorporando el sesgo generacional, y atendiendo a los resultados en función del rango etario que aceptemos como joven. Como ejemplo

de valioso intento sistemático destaca el *Youth Development Index*⁶⁶², y, para el caso español, la extraordinaria obra de López Navas *et al.* (2019). No obstante, lo que manda el precepto no es (o no solo es) comprobar el estado de la cuestión, aun cuando esto sea indispensable para una intervención pública eficaz. El mandato impone promover las condiciones pertinentes para que tal situación (la participación juvenil en el desarrollo económico) se produzca de forma libre y eficaz, y responsabiliza de ello a todos los poderes constituidos del Estado. La forma en que estos poderes públicos promuevan la participación juvenil en el desarrollo económico será por medio de sus legítimas potestades, igual que en cualquier otro ámbito.

En lo referente a este objeto de desarrollo en particular, y en términos jurídicos, también serán relevantes, al menos, los dos focos de promoción que enuncio a continuación, en los siguientes subepígrafes, como una propuesta de las principales condiciones sustanciales que pueden considerarse necesarias para que se dé tal participación específica.

d.2. La regulación de las condiciones subjetivas para la participación de los jóvenes en el desarrollo económico

Por la propia consideración conceptual de la juventud, como sujeto socio-económico, sabemos que existen condiciones intrínsecas y otras extrínsecas o exógenas, que influyen en sus capacidades de intervención en cualquier ámbito, y muy especialmente en el desarrollo económico. Las primeras suelen reconocerse en función de los conocimientos psicoevolutivos del momento, y la aceptación de rangos de presunción de capacidad que se generalizan al colectivo. Las segundas obedecen a la situación de la juventud, como colectivo, en la realidad socioeconómica circunstancial, ya sean estas situaciones de larga duración o coyunturales. En cualquier caso, su conocimiento es el resultado de otras disciplinas, no jurídicas, aunque los poderes constituidos con atribuciones normativas deban reaccionar a ello, para crear las condiciones que el constituyente espera. Veremos, a continuación, cómo opera el reconocimiento jurídico

⁶⁶² Iniciativa proveniente de la organización internacional llamada “Mancomunidad de Naciones”, en español, o comúnmente *The Commonwealth*, cfr. <http://youthdevelopmentindex.org/> (disponible a 5 de diciembre de 2018). En todo caso, ya trascienden estos mecanismos la propia noción de desarrollo económico hacia una visión integral de desarrollo juvenil.

de las condiciones subjetivas intrínsecas (en primer lugar), y sobre las condiciones subjetivas exógenas o extrínsecas (en segundo lugar).

d.2.1. El reconocimiento jurídico de las condiciones subjetivas intrínsecas

Los poderes públicos deben ordenar las condiciones subjetivas intrínsecas que se identifican como prerrequisito para la participación de los jóvenes en el desarrollo económico. Estas condiciones requieren un determinado reconocimiento de la capacidad de obrar del joven en el tráfico económico, y en concreto en las distintas posiciones de los actores económicos (uso y titularidad de la producción y del capital, la condición de fuerza de trabajo, la capacidad de consumo de bienes y servicios, etc.). La situación, ya tratada anteriormente, puede sintetizarse de la siguiente manera: 1º) la edad laboral en España se configura modulada desde los dieciséis años, 2º) la iniciativa empresarial y profesional o de administración societaria desde los dieciocho, 3º) la representatividad colectiva laboral se iguala a la mayoría de edad general, y 4º) la dimensión de consumo se modula según rangos variables en función de los bienes y servicios específicos, cuando el poder público lo ha estimado procedente⁶⁶³.

Aunque no sea una realidad *de lege lata* en el ordenamiento español, cualquiera de las condiciones antedichas podría prever no solo rangos intermedios previos a la mayoría de edad general, sino también posteriores a tal edad, ex artículo 20.4 CE (tanto para el acceso subjetivo al desempeño de funciones económicas como para el consumo de bienes o servicios)⁶⁶⁴. No existen razones para descartar aquellas medidas de protección a la juventud mayor de edad, como ciertas especificidades sobre la responsabilidad por su intervención en el tráfico económico, especialmente favorable

⁶⁶³ La protección a la juventud en el desarrollo económico se ha proyectado habitualmente vedando su capacidad de consumo de ciertos bienes (alcohol, tabaco, etc.) o de determinados servicios (por ejemplo, culturales con franjas de edad recomendadas, como el cine, la literatura, etc.). En este tipo de medidas se aprecia con mayor facilidad la intervención regulatoria dirigida a proteger al sujeto, desarrollo propio del art. 20.4 CE. En todo caso, los límites se han establecido siempre con márgenes situados por debajo o equivalentes al de la mayoría de edad general.

⁶⁶⁴ Tal vez alguien podría considerar los regímenes especiales de los contratos laborales de formación para jóvenes y la generalización de sistemas de prácticas extracurriculares como una medida de esta naturaleza, pero a día de hoy no se trata más que de medidas de fomento, y no de la creación de auténticos regímenes subjetivos generalizables.

a ciudadanos que se inician en él, en su condición de actor-consumidor singular por razón de la edad⁶⁶⁵. También existen algunas políticas públicas de orientación o “acompañamiento” en los programas del llamado “emprendimiento”, con prácticas que provienen de iniciativas privadas (*mentoring, bussiness angels, etc.*), pero tampoco han trascendido a derechos subjetivos de los jóvenes, ni en otros ámbitos que no sean el de la promoción del desarrollo empresarial y profesional.

d.2.2. El reconocimiento jurídico de las condiciones subjetivas exógenas

Los poderes públicos están impelidos por el artículo 48 CE a la adopción de medidas que modifiquen las circunstancias subjetivas exógenas que impidan a la juventud la participación en el desarrollo económico general. Es decir, los poderes públicos tienen el deber programático de ordenar una planificación e intervención económica que favorezca la igualdad real de oportunidades con independencia de la edad⁶⁶⁶.

Mediante las intervenciones directas o indirectas en esta dirección, asistimos al tipo de actuación pública que persigue una igualdad de oportunidades material, y no solo

⁶⁶⁵ Al estilo, por ejemplo, de la ya citada normativa romana para la protección de los menores de 25 años en el tráfico de compra-venta, principalmente: *Lex Plaetoria de minoribus* (192-191 a.C.). Hoy en día, no obstante, un problema fundamental de cualquier medida de este tipo sería, como ya ocurrió con sus antecedentes históricos, que perjudicaría la credibilidad de la capacidad de los jóvenes, y posiblemente estigmatizara a un conjunto de la población presumiéndole menor capacidad cuando ya se le ha reconocido plena. Sea como fuere, si la edad influye, aunque sea de forma tangencial, en la apreciación de ciertas capacidades cognitivas en el tráfico mercantil (pensemos en la percepción social sobre la venta de los productos financieros llamados coloquialmente “preferentes” a ancianos por parte de entidades bancarias), no debería extrañar que también sirviera la edad para proteger de forma agravada a consumidores especialmente jóvenes, sin que se les presuma, *per se*, ninguna incapacidad: el acceso a la primera vivienda, el primer vehículo, el primer contrato de trabajo, etc., son todas acciones propias (o presumidas) de la etapa juvenil, y son sin duda decisiones de participación económica con enorme trascendencia futura para los sujetos. En una “sociedad de bienestar familiarista” (cfr., por todos, De Marco y Sorando, *op. cit.*) que cada vez lo es menos, el Estado no debe ser ajeno a la potencial falta de apoyos y orientaciones de sus ciudadanos jóvenes, que hasta ahora han dependido exclusivamente del núcleo familiar.

⁶⁶⁶ Villar Palasí y Suñé Llinas (*op. cit.*, p. 515) subrayan que, además de “la acción intervencionista directa de los poderes públicos”, contribuye a la participación cívica en la vida económica (a propósito del art. 9.2 CE) la posibilidad de “un marco de relaciones sociales” que la haga posible sin necesitar, “como recurso único, la acción redistributiva de la Administración, ejercida *a posteriori*”. En consonancia con su interpretación, entienden estos autores que la participación en la vida económica de la ciudadanía conecta con otros mandatos constitucionales como la previsión del acceso de los trabajadores a los medios de producción (art. 129.2 CE), entre otros. No veo obstáculo interpretativo para extrapolar estos vínculos a la participación juvenil en el desarrollo económico.

formal, para participar en el desarrollo económico descrito. Así pues, tendrán la consideración de esta actuación pública aquellas acciones encaminadas, por ejemplo, a combatir de forma específica los ámbitos de exclusión económica en los que la juventud sea víctima cuantitativamente destacada, ya sea coyuntural o estructural⁶⁶⁷.

Como indicio de la ineficacia del principio rector en este ámbito, desde hace cuarenta años puede apreciarse una situación particular que ha empeorado notablemente. La falta de una intervención correctora eficaz de los poderes públicos ha provocado una nueva circunstancia coyuntural que dificulta, y mucho, la participación de la juventud en el desarrollo económico. Me refiero a uno de los efectos más evidentes, según la literatura económica y sociológica mayoritaria⁶⁶⁸, de la crisis financiera mundial iniciada en 2008, y empeorada con la pandemia desatada en 2020: la denominada pobreza relativa en España se ha disparado como característica generacional de las cohortes jóvenes de la última década. Ello ha ido convirtiendo a este segmento etario de población en el más empobrecido del país. Si el desarrollo económico es, como hemos demostrado que la literatura especializada entiende, un proceso que incluye por definición técnica la distribución equitativa de la riqueza producida, es evidente

⁶⁶⁷ A modo de muestra, puede afirmarse que, desde la promulgación de la Carta Magna, la brecha generacional ha destacado y se ha mantenido como estructural en el ámbito laboral: el desempleo juvenil ha duplicado habitualmente la tasa de desempleo general, sin que esta proporción se produzca necesariamente en el resto de nuestro entorno socioeconómico. Por ejemplo, mientras que en España la tasa actual de paro juvenil duplica al desempleo general (a diciembre de 2017, el paro juvenil alcanzaba 36,6% frente al 16,5% general), y esta ha sido la tónica general de las últimas décadas, por el contrario, en otros países la situación es cambiante: Italia ha pasado de un paro juvenil que cuadruplicaba al general (en 2015, del 11,9% general a más del 40% de paro juvenil) a “solo triplicarlo”, según los últimos datos (de 2017, con un 10,9% de paro general frente a un 32,9% de paro juvenil). En otros Estados europeos, como Estonia, los últimos datos (2017) muestran, sin embargo, un 6,6% de paro juvenil frente al 5,6% de paro general. Lo que demuestra esta situación es que no es consustancial a nuestro sistema económico la brecha generacional de desempleo que padece España, podría ser mejor o peor, y el Estado está obligado a intervenir para promover la participación de la juventud en el mercado laboral. Las cifras apuntadas son ofrecidas regularmente por Eurostat, aunque pueden ser también consultadas en el siguiente Portal de datos (disponible a 5 de diciembre de 2018): <https://datosmacro.expansion.com/paro>

No obstante, más allá de la simple falta de ocupación, a la participación de los jóvenes en el desarrollo económico le perjudica, naturalmente, también el factor de la precariedad, concretado en la temporalidad, la subocupación, y la sobreeducación o sobrecualificación.

⁶⁶⁸ A mediados de 2019, apenas unos meses antes del estallido de la crisis sanitaria y económica provocada por la COVID-19, el 40% del total de la población joven española estaba en riesgo de pobreza y exclusión social, y más del 8% de personas jóvenes se encontraban en situación de pobreza material severa (cfr. OBJOVEM núm. 19, publicado en 2020).

que los poderes públicos han fracasado en su mandato de facilitar la participación juvenil en este preciso marco objetivo de desarrollo⁶⁶⁹.

e. La participación juvenil en el desarrollo social

La participación juvenil en el desarrollo social plantea menos dificultades para identificar el objeto, al menos en un primer momento. La expresión “social” alude claramente a la dimensión societaria de la comunidad, como conjunto de la población que convive bajo normas comunes⁶⁷⁰. Por la redacción del artículo 48 CE, será referido al desarrollo comunitario no económico, no político y no cultural.

El desarrollo social ha sido un término manejado por el Sistema de las Naciones Unidas de forma explícita y sustantiva. Ha sido interpretado como un concepto vinculado, en parte, al desarrollo económico, pero situando el acento en la dimensión redistributiva y de equidad, esto es, atado a los denominados derechos económicos, sociales y culturales⁶⁷¹. En particular, se ha interpretado como una dimensión unida a algunos de aquellos de forma más intensa: educación, vivienda, sanidad, seguridad social, protección a la familia, disponibilidad de tiempo social al margen del trabajo, etc. Parte de estos ámbitos, sin la fundamental perspectiva democrática, eran incorporados a la

⁶⁶⁹ Basándose en los datos de Eurostat, el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, del Gobierno de España, reconoce que nuestro país es el que menos pobreza infantil y juvenil corrige, con la intervención de la política social, de entre toda la Unión Europea: un 22,5% frente a la media de 42,3% (estos porcentajes son específicos de pobreza infantil). Véase (disponible a 30 de enero de 2019): <https://twitter.com/comisionadoPI/status/1090627108391526400>.

⁶⁷⁰ En lengua española, la palabra “social” se refiere a aquello “perteneciente o relativo a la sociedad”, en sentido general (según la primera acepción del *Diccionario de la lengua española, op. cit.*), siendo la “sociedad” el “conjunto de personas, pueblos o naciones que conviven bajo normas comunes” (primera acepción del *Diccionario de la lengua española, op. cit.*).

⁶⁷¹ De forma implícita, y en términos quizá ya superados, se pronunciaron en este sentido Villar Palasí y Suñé Llinas (*op. cit.*, p. 515) al interpretar el significado constitucional de la participación en la vida social (art. 9.2 CE) como “la necesidad de desarrollar una política de integración de los grupos sociales marginales, e incluso de remover las causas sociales que están en la base de la marginación”.

concepción jurídica del desarrollo social, como asunto del ordenamiento español preconstitucional (por ejemplo, mediante normas como la ya aludida Ley 22/1972⁶⁷²).

Desde una perspectiva global y eminentemente democrática, estos planteamientos han sido concretados en acuerdos internacionales como la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social (1995), que alude a la dignidad humana integral, los derechos humanos, la justicia social, al bienestar del ser humano y a la lucha contra la marginación en sus diferentes formas. De hecho, la literatura internacional vincula el desarrollo social al incremento de la noción genérica de bienestar social. Y sobre este término, un patrón paradigmático que resulta orientativo, por analogía y con las debidas cautelas, es el propio artículo 50 CE, que señala cómo el bienestar [social] de la tercera edad se promueve mediante “servicios sociales” que atiendan “problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio” (como *numerus apertus*, obviamente)⁶⁷³. Así, para determinar el contenido material de la participación social juvenil, solo habría que determinar un abanico de “problemas específicos” generacionales propios de los jóvenes en su bienestar social.

Por todo lo expuesto, la participación de la juventud en el desarrollo social incluye que intervengan, en primer lugar, en la definición de aquellos servicios sociales (públicos), dirigidos a resolver los problemas específicos de la juventud en esta materia (por ello cabe añadir, a los que comparten con la tercera edad, como la vivienda o la salud –si bien por motivos distintos–, la educación o el trabajo de calidad que permita el ocio saludable, por ejemplo). Pero también le afectará y le interesará a la juventud cualquier servicio público vinculado al bienestar social de toda la sociedad (pensemos, sin ir más lejos, en el sistema de pensiones). En esta primera proyección, la participación social enlaza y se entrecruza con facilidad con la participación cívica

⁶⁷² En esta norma, algunas nociones como la “asistencia social” se configuran claramente como una “pre-participación” social, al vincularlo a la intervención de la, entonces, “beneficencia”, que hoy llamaríamos “acción social”.

⁶⁷³ Sobre este artículo constitucional, véanse los comentarios de González-Posada Martínez (2018: 205-209), quien subraya la concurrencia competencial multinivel en esta materia y menciona algunos recientes desarrollos normativos del principio (como la legislación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia). Sobre estas ideas insisten los comentarios de Díez Bueso (2018: 905-913) y Goñi Sein (2018: 1417-1429). Con mayor detenimiento, abordan esta cuestión de los derechos de la tercera edad como parte de la Constitución socioeconómica española la obra de Monereo y Molina Navarrete (2002), Herreros López (2012: 1909-1957) y Vidal Prado (2007: 19-30), entre otros.

dirigida a intervenir en las políticas sociales (concretando, por ejemplo, los mecanismos del artículo 129.1 CE por razón de su edad), si bien la participación social va más allá de la incidencia en la adopción de estas políticas públicas.

En definitiva, es necesario diferenciar la participación social de la participación en el desarrollo social. Por la primera, solemos referirnos a las formas de participación privada que encarnan las organizaciones de la sociedad civil⁶⁷⁴. Por la segunda, sin embargo, nos referimos a la participación de los sujetos (por vías de participación social o cualesquiera otras) en el ámbito antes expuesto del desarrollo social.

En este marco interpretativo, el desarrollo social se presenta hoy como el resultado de una política pública amplia de bienestar social, y ya en la etapa constitucional, concretada en derechos sociales, unidos de forma indisoluble al respeto de los derechos civiles y políticos. De tal manera es así, que el desarrollo social representa un puente entre el desarrollo político propio de los derechos civiles, y el desarrollo económico que favorece los derechos sociales. En síntesis, es lo que a nivel global ha tomado forma, décadas después de nuestro proceso constituyente, como “desarrollo sostenible”, incorporando la dimensión ambiental (que trasciende la componente humana), y ha sido plasmado con claridad y concreción en la denominada “Agenda 2030” de las Naciones Unidas⁶⁷⁵.

f. La participación juvenil en el desarrollo cultural

La participación juvenil en el desarrollo cultural integra, a su vez, un amplísimo espectro de participación objetiva. Como mínimo, esta abarca el desarrollo artístico,

⁶⁷⁴ El tercer sector se compone de tres instituciones básicas, con múltiples variables internas, que son las asociaciones, las fundaciones y las personas físicas voluntarias. Como es sabido, las dos primeras son personas jurídicas, las asociaciones con base personal y las fundaciones con base patrimonial. Los jóvenes tienen derechos generales por su condición de ciudadanos, pero además se han previsto regímenes específicos en estas instituciones por su consideración etaria.

⁶⁷⁵ Cfr. la página web oficial de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo sobre esta cuestión: <http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/ODS/01-ODS.aspx> (disponible a 10 de diciembre de 2018).

científico e técnico (este último en el sentido tecnológico, no industrial)⁶⁷⁶. Nótese que la etapa constitucional se inició con una vinculación tan estrecha entre cultura y juventud que, durante los primeros años de la democracia, la política de juventud era subsumida orgánicamente como parte de la política de cultura del Estado.

f.1. La dimensión objetiva de la participación juvenil en el desarrollo cultural

En el ordenamiento histórico no hay certeza sobre la noción jurídica precisa del “desarrollo cultural”, que sirva de referencia al concepto que tuviera el constituyente en 1978. No obstante, en el marco global y a instancia de la UNESCO, sí se ha consolidado una terminología técnica al respecto. De acuerdo al trabajo de este organismo internacional descrito por P. Moulinier (1990), en 1970 sería comúnmente aceptada una noción que comprendía al menos tres elementos: “[1] los medios que las autoridades dedican a la cultura, [2] el desarrollo de las prácticas culturales, y [3] la inserción de la dimensión cultural en los programas de desarrollo económico y social” (pp. 1-2); con “cuatro dimensiones complementarias”: 1º) ética, 2º) económica y social, 3º) individual y comunitaria, y 4º) política (cfr. *op. cit.*, pp. 1-3)⁶⁷⁷. De esta forma, desde 1960 y hasta 1978, la UNESCO ofrecería un amplio programa orientado al impulso global del desarrollo cultural, rico en documentación que recoge con detalle la idea más extendida de desarrollo cultural. Esta idea sería válida, posiblemente, como referente del concepto en el proceso constituyente español concluido en 1978.

Sin grandes diferencias sustanciales, el legislador ha recogido en su desarrollo posconstitucional las nociones descritas sobre la cultura⁶⁷⁸. En cualquier caso, conviene añadir un elemento determinante para la configuración cultural que no se deduce de forma explícita de las claves dadas *ad supra*. La cultura incluye un

⁶⁷⁶ Estas son las dimensiones de la noción de “cultura” que parece razonable atribuir al sentido de las palabras empleadas, a la luz de la tercera acepción de la palabra según el *Diccionario de la lengua española (op. cit.)*.

⁶⁷⁷ Este planteamiento sirve, por cierto, para reforzar la idea que apuntábamos, de que la participación cultural juvenil trasciende la participación de la juventud en la política cultural.

⁶⁷⁸ Por ejemplo, se relaciona de forma explícita el desarrollo cultural con aquel científico y tecnológico, aunque con apariencia de una entidad diferenciada para cada uno de ellos, en la Ley balear 3/2015, de 23 de marzo, por la que se regula el consumo cultural y el mecenazgo cultural, científico y de desarrollo tecnológico, y se establecen medidas tributarias.

componente histórico fundamental. Esta matización evolutiva que puede convertir en elemento de interés cultural un objeto, aparentemente por el simple paso del tiempo, se infiere, en realidad, por su aportación al conocimiento del estado artístico, técnico y científico de una época⁶⁷⁹. Pero es un valor que condiciona la idea general de cultura, vinculándolo al patrimonio histórico de una sociedad. Prueba de ello es la temprana ordenación en España de aspectos de desarrollo cultural vinculados, esencialmente, a este componente histórico, como la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que sirve también de ejemplo de cómo en aquel momento el legislador español relacionaba, igualmente, la cultura con el arte, la ciencia y la tecnología, en un sentido muy amplio (véase, por ejemplo, el artículo primero, apartado 2, de esta norma legal).

No obstante, nos encontramos ante un fenómeno múltiple y polisémico, puesto que además del conjunto del saber científico, tecnológico y artístico, a la cultura se le atribuye otro conjunto (histórico y presente) de elementos netamente humanos, e íntimamente conectados en la conciencia colectiva a la noción de civilización. La propia legislación española (como la Ley 16/1985) recoge una idea sobre el valor cultural que combina con la etnografía y la antropología social, e incluso con la biología humana y la paleontología, como sugirió la formulación que en la década de 1940 hiciera P. Teilhard de Chardin (1956), de la denominada “ley de complejidad-conciencia”⁶⁸⁰. Por todo ello, tal vez, para Samuel P. Huntington (1997) el desarrollo cultural pasa, inevitablemente, por el choque de civilizaciones (occidental-oriental, por ejemplo), y para definir qué es auténtico desarrollo cultural encontraremos división, en

⁶⁷⁹ Por ejemplo, al patrimonio cultural le resulta irrelevante una taza convencional de 2018 (si no tiene otro valor artístico que la haga singular), pero nadie afirmaría lo mismo de una taza convencional del año 18 a.C. Aunque con bastante seguridad esa taza tuviera casi el mismo valor cultural para su primer propietario en aquel siglo, que hoy la taza de 2018 para su poseedor en tal año. El simple paso del tiempo sobre ciertos elementos materiales o inmateriales (tradiciones, etc.) puede dotar o incrementar su valor cultural apreciado por la sociedad, y protegido por el Estado.

⁶⁸⁰ Mediante este planteamiento hipotético, Teilhard de Chardin planteó una relación de extraordinaria importancia en el pensamiento occidental contemporáneo, entre la evolución biológica y la evolución cultural:
“Abandonada a sí misma largo tiempo, bajo el juego prolongado de las probabilidades, la Materia manifiesta la propiedad de ordenarse en agrupamientos cada vez más complejos y, al mismo tiempo, cada vez más impregnados de conciencia; este doble movimiento conjugado de enrollamiento cósmico y de interiorización (o centración) psíquica prosigue, acelerándose y avanzando todo lo lejos que es posible, una vez iniciado” (Tresmontant, 1966: 32).

consecuencia, entre posiciones favorables a la homogeneidad cultural, por imposición o por integración, frente a la heterogeneidad cultural, ya sea esta última entendida como multiculturalidad o interculturalidad⁶⁸¹.

En síntesis, el desarrollo cultural susceptible de participación cívica (y juvenil, en lo que interesa a este estudio) se compondría, objetivamente, por el desarrollo de la ciencia, el arte y la técnica, sumados estos tres al desarrollo propiamente histórico que deriva en patrimonio, y todo ello resultante en la noción amplia de civilización.

f.2. Los dos niveles subjetivos de participación juvenil en el desarrollo cultural

Desde la misma filosofía que empleo para los elementos anteriores de desarrollo político, social y económico, es evidente que la participación juvenil cultural trasciende la política pública de ciencia, tecnología, arte y patrimonio histórico. De hecho, a la luz de otros preceptos constitucionales, podríamos inferir dos niveles subjetivos de participación cultural juvenil: el acceso a la cultura sin interferir en ella (primer nivel) es un paso previo irrenunciable para poder incidir conscientemente después (segundo nivel) en el desarrollo cultural.

El primero de estos niveles sería uno de tipo básico común, ajeno a la posible especialización vocacional o profesional de los jóvenes en el sector cultural. Se trataría, por tanto, de un nivel de participación cultural deseable para toda la juventud, y precisamente relevante en la etapa juvenil, porque favorece la libertad y el desarrollo personal del sujeto (art. 10.1 CE), que se configura de manera especialmente intensa en esta etapa vital.

Igual que el ejercicio de la participación política puede verse gravemente perjudicado si se carecen de las denominadas competencias cívicas y sociales o el conocimiento

⁶⁸¹ Aunque la Constitución española de 1978 no recoja de forma explícita una apuesta por la diversidad cultural (tienda o no hacia el denominado “Punto Omega” de Teilhard de Chardin), la vocación expansiva del principio de pluralismo, tal y como lo entendía en relación a la propia participación ya M. García Pelayo (1980: 12), también sería aplicable a una opción del constituyente por la diversidad cultural (por interculturalidad, es decir, por integración) frente a la homogeneización (por absorción, imposición o exclusión).

político más elemental del funcionamiento del Estado, tanto o más difícil es la participación cultural si se carece de las competencias esenciales para preferir, con juicio propio, unas u otras manifestaciones culturales. Así, la promoción de la participación cultural juvenil debe basarse, en un primer nivel, en la ordenación de la educación cultural que permita a los jóvenes participar (con criterio propio, pues eso es participación en libertad) como sujetos beneficiados del desarrollo cultural. La consecución de este nivel se puede relacionar, en parte, con la garantía del derecho fundamental de educación cívica (art. 27.2 CE). Corresponde a los poderes públicos su realización, por tanto, mediante el sistema educativo (al menos de manera preferente, sin excluir otras vías posibles y de enorme trascendencia en este ámbito, como la educación no formal, y la informal). Este primer nivel subjetivo exige enunciar, al menos, las principales concreciones objetivas. A esto sirve el sistema educativo, por ejemplo, cuando persigue la alfabetización general, la impartición de enseñanzas artísticas en la educación básica, y la adquisición de competencias científicas elementales durante la educación obligatoria⁶⁸².

El segundo nivel de acceso a la participación juvenil cultural responde al posicionamiento del sujeto como creador cultural, y no solo beneficiario (más o menos pasivo). De forma similar a la participación económica, política o social, para que el sujeto joven pueda tomar parte en el desarrollo cultural de forma libre y eficaz es necesario, también, articular mecanismos específicos que reduzcan el impacto negativo de las inevitables distancias culturales por motivos generacionales. Es decir, la especial relevancia de la dimensión histórica en el desarrollo cultural se manifiesta en la propia experiencia vital potencial de los sujetos⁶⁸³. Por ello, es función pública remover los obstáculos que dificulten, por razón de la edad, el acceso de los jóvenes

⁶⁸² Hoy en día convendría destacar la relevancia que debiera tener, para acometer este mandato constitucional de participación cultural juvenil en un nivel básico, la generalización de una adecuada alfabetización digital (para disponer de ciudadanos tecnológicamente competentes y autónomos), la educación en el pensamiento científico (tan relevante frente a una sociedad de “posverdad”, desinformación y de polarización política), y la formación esencial en la historia del arte y del patrimonio histórico universal (relevante para prevenir las crisis identitarias propias de la globalización integral).

⁶⁸³ No solo porque a menor edad se ha dispuesto de menor tiempo para acceder a la cultura disponible, sino porque también, el hecho de nacer en una u otra década condiciona culturalmente por el estado circundante de la ciencia, la técnica y el arte, a los que se tienen acceso según el primer nivel descrito *ad supra*, y esto incide en las condiciones subjetivas para intervenir en la creación artística, en la producción tecnológica o en el desarrollo científico.

como actores protagonistas (productores, promotores o inductores) del desarrollo artístico, científico y tecnológico. Sirve así el principio rector como prevención o advertencia a los poderes públicos sobre la instauración de sistemas que favorezcan la gerontocracia (o la mera antigüedad como mérito ponderable solo basado en la acumulación de años) en las carreras artísticas, científicas o técnicas. De la misma manera que no sería admisible, por incoherencia con el principio de participación eficaz, que la participación cultural juvenil se redirigiera a simples guetos de “arte juvenil”, “ciencia hecha por jóvenes”, o “tecnología de jóvenes”. Esta especialización por razón de la edad solo tendría sentido cuando se dirigiera y consiguiera favorecer (acelerando) la integración de esta participación en la cultura general (ciencia, arte y tecnología generales), no para aislar lo juvenil de lo adulto. Nótese, no obstante, que la intervención de los jóvenes en este nivel depende casi por completo de su capacidad natural, solo modulada por posibles medidas protectoras de su desarrollo personal.

Además de lo anterior, en el último sentido “civilizatorio” que he atribuido a la noción de cultura, la participación juvenil sobre este objeto también se concreta en la capacidad de incidencia de la juventud para definir, precisamente, cuál es el tipo de desarrollo cultural al que aspiran: homogéneo por prevalencia, o heterogéneo por yuxtaposición (multiculturalidad) o integración (interculturalidad), y qué cabida dan a otros marcos culturales-civilizatorios en la sociedad que aspiran a construir⁶⁸⁴, definiendo rangos de admisibilidad a las prácticas culturales históricas (autóctonas o importadas) con respecto a los nuevos valores sociales emergentes⁶⁸⁵. Esto también

⁶⁸⁴ Esta dimensión del desarrollo cultural cobra especial relevancia ante, en primer lugar, el auge de las crisis humanitarias y políticas vinculadas a los flujos migratorios, en segundo lugar, por el cuestionamiento de ciertos derechos humanos como el de asilo y refugio, en función del origen cultural de los sujetos, y en tercer lugar, por el pretendido choque entre la cultura/civilización denominada “occidental” y otros marcos que se presentan por algunos sujetos como antagónicos (oriente asiático, mundo islámico, etc.), sin que una respuesta integradora implique la aceptación de cualquier peculiaridad divergente. De forma controvertida lo expuso con profundidad hace más de dos décadas Samuel P. Huntington, en su obra ya mencionada *El choque de civilizaciones* (1997).

⁶⁸⁵ Este contraste entre tradiciones culturales y valores emergentes se manifiesta de forma poco controvertida, por ejemplo, ante la ablación del clítoris; pero, de manera mucho más polémica, en las próximas décadas tendrán que resolverse los conflictos en torno a la tauromaquia y otras tradiciones que involucran, según lo aprecian con mayor claridad las generaciones más jóvenes, conductas de maltrato animal. Son percepciones con un fuerte sesgo generacional, a las que se suman ya las advertencias internacionales: el Comité de los Derechos del Niño incluyó en su Informe del año 2018 sobre el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño en

convierte a la juventud en sujeto singular del desarrollo cultural, en tanto que es actor decisivo, potencialmente un acelerador de ciertas transformaciones.

En definitiva, aquello que el artículo 48 CE permite poner en valor sobre la participación en el desarrollo cultural es que el colectivo juvenil debe ser tomado como sujeto protagonista y no mero receptor pasivo de cultura, en su sentido amplio⁶⁸⁶. Y, a pesar de su posible minoría demográfica, por el impacto y la perdurabilidad de los cambios culturales, la participación de los jóvenes debe adquirir un peso cualitativo especial en la orientación de las decisiones colectivas a este respecto⁶⁸⁷, en todas las dimensiones objetivas del desarrollo cultural. Estas son, primero, la propiamente civilizatoria, pero también las concernientes a las distintas concreciones culturales (arte, ciencia y tecnología, en su sentido amplio, y con todas sus particularidades y subcategorías), del tiempo en que el precepto deba ser aplicado.

6. Las consecuencias jurídicas de la naturaleza del precepto como principio rector constitucional de la política social y económica

El artículo 48 CE forma parte de un conjunto de preceptos denominados “principios rectores de la política social y económica”, ya que tal es el nombre que la Carta Magna recoge para el Capítulo tercero del Título I. Aunque el Título se denomine “De los derechos y deberes fundamentales”, estos artículos del Capítulo tercero no son derechos fundamentales, o no lo son en el sentido de los de la Sección 1ª del Capítulo

España, una recomendación que instaba a impedir el acceso de los menores de dieciocho años a los eventos taurinos o similares, por su extrema violencia.

⁶⁸⁶ Trascendiendo incluso, por tanto, la noción de la vida cultural a la que se refirieron muy tempranamente Villar Palasí y Suñé Llinas (*op. cit.*).

⁶⁸⁷ Un claro y reciente ejemplo histórico de la falta de esta cualificación de la posición de la juventud se ha manifestado con dureza en el referéndum del denominado Brexit en 2016, en el que la decisión de la salida del Reino Unido de la Unión Europea fue votada con una marcadísima brecha generacional, y con motivaciones enraizadas en elementos culturales, como los identificativos: según YouGov (2016), el 64% de los menores de 25 años optaban por permanecer en la UE, frente al 33% de los mayores de 65 años, único segmento de población en el que vencía la salida con un apoyo del 58%, pero que fue determinante por su condición de mayoría demográfica (el 56% de votantes entre 25 y 49 años también votó por permanecer en la UE), y a pesar de que, conforme a la esperanza de vida en Reino Unido en 2016, los mayores de 65 años vivirán con la decisión tomada 16 años (de media estimada) frente a los 69 años que restan de esperanza de vida a los jóvenes de entre 18 y 24. Cfr. (disponible a 11 de diciembre de 2018): <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36622229>.

segundo del mismo Título. En todo caso, los artículos del 29 al 52 de la Constitución podrían ser considerados “deberes fundamentales” para los poderes públicos. La diferencia estriba, como es sabido, en el grado de protección constitucional de unos y otros preceptos desde el punto de vista individual de los ciudadanos, que se deriva, entre otras razones, del grado de concreción y exigencia social que se dio en 1978 a unos y otros preceptos⁶⁸⁸. Por lo tanto y ante todo, el artículo 48 CE no puede ser en ningún caso interpretado como un derecho público subjetivo a partir del propio texto constitucional⁶⁸⁹. Si existen derechos subjetivos de participación juvenil, emanarán de otras normas distintas (infraconstitucionales).

En torno a los principios rectores, y en comparación con los derechos fundamentales, existe mayor controversia acerca de su forma y grado de exigibilidad por parte de los ciudadanos y de los poderes públicos. El artículo 53.3 CE pretende arrojar algo de luz sobre la naturaleza jurídica y la fuerza vinculante de estos principios (contenidos entre los arts. 39 y 52 CE). Sin embargo, el significado jurídico de esta categoría de principios rectores no ha sido pacífico desde la promulgación de la Carta Magna, y la doctrina no ha sido unánime a la hora de atribuir al conjunto la misma fuerza vinculante, ni las mismas consecuencias para los poderes públicos⁶⁹⁰. Por ejemplo, Parejo Alfonso (2018b: 221) reconoce que se trata de un debate “aún inacabado”. El artículo 53.3 CE dice, en su tenor literal:

“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.”

⁶⁸⁸ No es válida la distinción de algunos autores, señalando que los del Capítulo tercero, entre los que se encuentra el art. 48 CE, fueran derechos de los denominados económicos, sociales y culturales, puesto que la educación también lo es, y sin embargo se ubica y se protege en nuestra Constitución como derecho fundamental. Además, la participación juvenil (ya se ha demostrado) reviste derechos de clara naturaleza civil y política, además de requerir políticas sociales.

⁶⁸⁹ El término “derecho público subjetivo” lo empleo en el sentido atribuido y utilizado por Cascajo Castro (2018: 945), y anteriormente por Rodríguez de Santiago (2008: 1188). Profundizó en esta noción, a través de su tesis, Esteban Drake (1973), y lo han empleado con distintos enfoques numerosos autores, como Baño León (1987: 179-198), referido a la igualdad, o Quintero Olivares (2008: 207-228), en relación con el derecho medioambiental.

⁶⁹⁰ Son ejemplificativas del tratamiento de estos principios las obras de Alonso García (1982: 155-168), Ruiz-Rico Ruiz (1986), Serrano Moreno (1987: 90-120), Cobreros Mendazona (1987: 27-60); y más recientemente: Calvo Ortega (2007: 615-652), Tomás Mallén (2008: 1441-1458), Cascajo Castro *et al.* (2012) y Fraile Ortiz (2018: 231-260), entre otros.

Podemos identificar dos grandes claves de relevancia jurídica a partir de este precepto. En primer lugar, el artículo 48 CE y el resto de principios rectores despliegan eficacia directa para todos los poderes públicos, que se ven atados por un mandato objetivo. El contenido sustantivo del mandato del artículo 48 CE ya ha sido expuesto en las páginas precedentes. En segundo lugar, existe una limitación a la fuerza vinculante de estos preceptos, origen de gran parte de la controversia sobre su naturaleza, y es que los tribunales y los jueces ordinarios no pueden valorar el cumplimiento de estos preceptos con criterios propios, sino con aquellos adoptados por el legislador (cfr. Rodríguez de Santiago, 2008: 1189).

Para tratar de esclarecer qué supone, en términos jurídicos, la ubicación del precepto en el citado Capítulo de la Carta Magna, procuraré sistematizar, en primer término, el significado aceptado por la doctrina mayoritaria sobre qué son los principios rectores constitucionales. En segundo término, describiré las funciones que ejerce, por tal naturaleza de principio rector, el artículo 48 CE hacia el resto del ordenamiento jurídico. En tercer lugar, intentaré señalar algunas claves sobre el conflicto que supone la gradación del cumplimiento del precepto y la posible reversión de sus desarrollos normativos. En cuarto y último lugar, ofreceré algunas ideas principales sobre la problemática de la alegación del precepto frente a la acción, y ante la (más problemática) inacción, de los poderes públicos en el desarrollo del mismo.

A. Los principios rectores de la política social y económica son principios jurídicos de derecho positivo con mandatos incompletos

De acuerdo con el planteamiento general de Beladéz Rojo (1994), considero que el artículo 48 CE y el resto de principios rectores son, en primer término, principios jurídicos que reflejan “valores ético-jurídicos de la comunidad” (p. 41), términos equivalentes a los denominados “principios generales del Derecho” (p. 89). Al mismo tiempo, son derecho positivizado por el constituyente con el máximo rango normativo posible, es decir, el constitucional. Esta dualidad no es incompatible y, en cambio, sí ayuda a zanjar una cierta controversia sobre el valor de los principios rectores: son normas, primero porque siendo principios, y aunque no estuvieran positivizados,

tendrían fuerza normativa (p. 76), pero es que además han sido recogidos en el derecho positivo de forma explícita, y toda la Constitución es norma, también aquellas tan complejas y genéricas como los principios rectores. García de Enterría (1984a: 65-70) sostiene con especial solidez la fundamentación de esta cualidad normativa de todo el texto constitucional⁶⁹¹.

a. Los principios rectores son cimientos del derecho español

Es indudable que el artículo 48 CE no recoge un valor plenamente aceptado ni reconocido por los operadores jurídicos, como demuestra el cierto desprecio de buena parte de la literatura académica sobre su contenido, y la limitada actividad legislativa que ha desarrollado el precepto. Se trata, por tanto, de una situación peculiar, en la que se ha recogido en el derecho positivo un valor de los que Beladéz (1994: 66) quizá calificaría de escasamente consolidado, y esto, como la autora señala, no es lo habitual⁶⁹². Parte del problema puede radicar, como señalaba Parejo Alfonso (1991: 129), en que el contenido reconocible de los principios “no es independiente del grado de realización histórica del correspondiente fin u objetivo”. Ante la escasa realización de la participación juvenil como herramienta del desarrollo en España, antes y después de la promulgación de la Constitución, podemos afirmar que el constituyente español fue extraordinariamente avanzado para su contexto socio-jurídico, y dio carta de naturaleza a un derecho objetivo incomprendido para buena parte de la sociedad en general, y de la doctrina jurídica en particular.

En cualquier caso, la debilidad de su realización efectiva hasta la fecha, o del análisis sobre su contenido, no resta fuerza vinculante a un precepto constitucional. Beladéz Rojo define a los principios rectores como auténticos “elementos fundamentales del

⁶⁹¹ Por su parte, Cabellos Espiérrez (2017: 79-115) alerta de una posible “pérdida de normatividad” de la Constitución, y la debilitación progresiva, según este autor, de su eficacia normativa.

⁶⁹² De acuerdo con esta autora, para que un principio jurídico adquiera fuerza vinculante es necesario que sea reconocido de forma no controvertida (o escasamente controvertida) por la comunidad, y luego, en algunos casos, estos principios son recogidos en normas positivas que confirman su fuerza vinculante. En este caso, por el contrario, el constituyente recogió la fuerza vinculante de un valor jurídico-ético antes de su interiorización generalizada en la comunidad. Por su condición material sobre un aspecto que ha sido marginal en la actividad administrativa española (la política juvenil), tampoco la literatura jurídica se encontraba preparada para comprender su alcance en un primer momento.

Derecho” (p. 17). Lo que caracteriza a los principios jurídicos, en general, y por contraposición al resto de normas, suele ser su grado de abstracción, su gran generalidad, que permiten distintas consecuencias válidas. Como resultado de ello, Beladiez Rojo (1994: 83) presume que los principios jurídicos pueden tener menor eficacia cualitativa, pero mayor cuantitativa (serían invocados, por su generalidad, en más ocasiones que otros tipos de normas). Lo cierto es que tampoco parece que sea esta una característica real del artículo 48 CE, que no es aducido mucho ni con una intensidad muy precisa, aunque toda la política juvenil del Estado (en todos sus niveles territoriales) tiende a invocar este principio como inspirador. Lamentablemente, esta utilización cuantitativamente moderada (no son legión las normas que desarrollan políticas participativas de juventud) parece más retórica que sustancial, porque apenas se ha esforzado el legislador por ofrecer muchas certezas a la participación juvenil material, ni a los términos constitucionales en los que se ha plasmado. Además, aunque la literalidad del precepto se copie y se invoque como proposición competencial en diversos estatutos de autonomía, en ningún caso este principio supone la atribución de competencias territoriales, y tampoco los demás principios rectores⁶⁹³.

El artículo 48 CE es una norma jurídica vinculante. Como norma constitucional, despliega efectos incluso aunque no se desarrollen ni se completen sus prescripciones por vía legislativa, y aunque no se instituyan derechos subjetivos para los ciudadanos. Los principios rectores vinculan a todo el ordenamiento jurídico y a todos los poderes públicos, si bien con distinta intensidad según el grado de cumplimiento del mandato por parte del legislador ordinario. El principio basta para cuestionar la validez de un acto o una norma de cualquier poder público (distinta es la capacidad de llegar a conclusiones fáciles o rápidas). Los principios rectores extienden su eficacia jurídica sobre determinados ámbitos materiales de intervención pública que desarrollan la noción del Estado social (art. 1.1 CE), como acertadamente plantea Jiménez Campo (1996: 519 y ss.), y más recientemente Agudo Zamora (2017: 851 y ss.).

⁶⁹³ Cfr. SSTC 64/1982, F. J. 2º; 35/1983, F. J. 3º; 152/1988, F. J. 2º; y 59/1995, F. J. 3º.

b. Los principios rectores constitucionales son derecho inacabado

A diferencia de muchos otros principios rectores constitucionales, el artículo 48 CE fue formulado de manera que apenas contenía, de una parte, un fin programático (el desarrollo integral objetivo, ya analizado) y, de otra parte, un principio instrumental (la promoción pública de la participación juvenil, en los términos descritos). Estos contenidos, en 1978 y ahora, han resultado de enorme generalidad, incluso en comparación con los demás principios rectores. Otros han recogido garantías institucionales, derechos objetivos explícitos, o mandatos de legislar bastante precisos. Sin embargo, el artículo 48 CE carece de una concreción procedimental o institucional de la que sí disponen muchos otros principios constitucionales⁶⁹⁴.

La forma de dar cumplimiento a este mandato puede ser extraordinariamente dispar, según las distintas opciones políticas y los contextos de aplicación, de acuerdo a la propia generalidad del precepto. Posiblemente por tal amplitud, el constituyente quiso ser tajante en el artículo 53.3 CE (con una “redacción poco feliz”, no obstante⁶⁹⁵) al atribuir al legislador la función principal de desarrollo de todos estos preceptos constitucionales. Para su plena eficacia, es necesaria una intervención de concreción legislativa, en un segundo tiempo posterior al constituyente.

Por las limitaciones de su eficacia directa, y también en buena medida por la abstracción de las proposiciones recogidas como principios rectores, Jiménez Campo (1996: 521) ha considerado imposible que tales principios, y entre ellos el artículo 48 CE, puedan ser invocados *contra legem* ni *extra legem*, es decir, podrían ser eficazmente utilizados solo como apoyo *secundum legem*. De esta manera, los principios rectores servirían, según este autor, de auxilio o refuerzo de argumentaciones con otra base normativa, en concurrencia con ella, pero nunca de forma autónoma, ni en contradicción con las normas de rango legal. Los principios rectores carecen, según este autor, de reflejo jurídico válido hasta la intervención

⁶⁹⁴ Recordemos que estas posibles concreciones, que podrían haber sido los apartados segundo y tercero del precepto, fueron eliminadas por decisión de una mayoría sobrevenida de la Ponencia constitucional.

⁶⁹⁵ Así califica, literalmente, García de Enterría (1984a), coincidiendo con otros autores, como subraya Beladiez Rojo (*op. cit.*, p. 91) aludiendo también a Lucas Verdú. A estas críticas se ha sumado de manera reciente, con igual contundencia, Cascajo Castro (2018: 946).

explícita del legislador, que es quien debería desarrollar el mandato meramente programático de la Carta Magna. Así, estos principios apenas serían cláusulas habilitantes para la discriminación positiva, permitiendo al legislador excepcionar el artículo 14 CE en beneficio de otras aspiraciones constitucionales. Por ello, este autor no atribuye a tales principios la cualidad de norma realmente vinculante.

Tal afirmación colisiona con la doctrina apuntada que afirma la verdadera fuerza normativa y vinculante de todo el texto constitucional. Por ello, no comparto esta lectura. El artículo 9.2 CE ya contiene una norma habilitante para desarrollar mecanismos de discriminación positiva, cuando sea necesario para alcanzar la igualdad material o real, aun cuando pueda parecer que contravenga la igualdad formal. De hecho, la jurisprudencia constitucional sí ha reconocido esta vocación de diferenciación tuitiva contenida en los principios rectores (STC 109/1993, F. J. 4º), pero no como una posibilidad discrecional de los poderes públicos, sino como una auténtica imposición de obligada observancia. La discrecionalidad alcanzará a la concreción de los mandatos (fines o medios), y al grado de consecución que se considere viable por las circunstancias de cada momento, pero no sobre la opción de intervenir o no.

Por lo anterior, la promoción de la participación juvenil ex artículo 48 CE no es una opción que los poderes públicos puedan decidir o no acometer, sino una clara imposición constitucional. No obstante, es cierto es que son mandatos inacabados, imperfectos⁶⁹⁶. La elección de la manera de acometer estas obligaciones constitucionales, de entre todas las opciones válidas, es una función especialmente encomendada al legislador, para que complete los mandatos mediante la articulación de instituciones jurídicas precisas, a través de nuevos derechos subjetivos sobre los que sí exista certeza, en función de la capacidad del contexto socioeconómico, y ordenando al resto de poderes públicos la adopción de las medidas específicas.

⁶⁹⁶ O “mandatos de optimización”, para que “se realice en cada momento en la medida de lo jurídica y fácticamente posible”, en palabras de Rodríguez de Santiago (2018: 1491). Sobre estas nociones, véanse las demás obras ya mencionadas que comentan el artículo 53.3 CE.

c. Las cualidades específicas del artículo 48 de la Constitución derivadas del tipo de principio rector que contiene

El común de la literatura doctrinal ha coincidido en señalar la gran diversidad de los principios rectores. Varios autores han propuesto sistemáticas que pretenden servir para clasificar los artículos del 39 al 52 de la Carta Magna, y extraer de las distintas tipologías algunas pistas para determinar su alcance jurídico.

Balaguer Callejón *et al.* (2005-I: 105 y ss.) señalan que no todos los principios generales del derecho son iguales, y dentro de estos, los principios constitucionales pueden diferenciarse, en ocasiones, de las denominadas normas programáticas (aunque estas normas suelen contener principios, y los principios pueden tener valor programático). La diferencia estriba en que los principios constitucionales son orientaciones de forma o método para alcanzar los fines u objetivos que contienen las normas programáticas.

Jiménez Campo (*op. cit.*, p. 522 y ss.) propuso una clasificación inicial en dos grandes conjuntos de los preceptos del citado Capítulo tercero: por un lado, señaló que había entre ellos normas programáticas, y por otro lado un conjunto de “otras” normas, entre las que distinguía (1º) mandatos de legislar, (2º) normas de igualdad, y (3º) garantías institucionales. En la propuesta de este autor, y aunque él no lo dice de forma expresa, parece que el artículo 48 CE encajaría mejor entre las “normas de igualdad”. Sin embargo, de él se puede esperar que existan legislaciones de desarrollo y garantías institucionales, sin dejar de reconocerlo como norma programática. Así que esta clasificación aporta poco a la cuestión.

Cámara Villar (en Balaguer Callejón *et al.*, *op. cit.*) plantea una diferenciación más detallada por razón de la materia, afirmando en cualquier caso la condición normativa de todos estos preceptos. Ubica este autor el artículo 48 CE entre las que denomina normas protectoras para “colectivos sociales específicos” (p. 256)⁶⁹⁷, si bien advierte que, precisamente este precepto, es “de difícil clasificación en cuando no se refiere a medidas protectoras, sino a la promoción de sus posibilidades participativas en todos los niveles” (p.257).

⁶⁹⁷ Recordemos que este era, precisamente, el asunto que dio origen al primer debate durante la Ponencia constitucional, sobre la pertinencia de contar en la Carta Magna con este tipo de contenido.

Por su contenido, el artículo 48 CE parece encajar a la perfección, igual que la mayoría de principios rectores, en la dirección que apunta Pérez Royo (1996: 327-363), quien los considera directrices que se imponen por encima de los programas políticos vencedores en los procesos electorales, siendo así mandatos que vinculan a todas las magistraturas del Estado, en todos los niveles, con independencia de sus ideologías políticas y de la conjunción de mayorías representativas coyunturales que puedan darse. Son cláusulas que protegen intereses de posibles minorías (como es hoy la juventud desde el punto de vista demográfico), imponiendo límites materiales al principio mayoritario, como preservación de un determinado grado de pluralismo (en el caso del artículo 48 CE, por razones generacionales. De esta forma, una opción política que se exprese y se considere contraria al contenido de algún principio rector, por ejemplo, contraria al tratamiento tuitivo de la participación juvenil, no solo tendrá que vencer en los procesos electorales convencionales para actuar en contra de estos principios desde el aparato del Estado, sino que tendría que instar y alcanzar una reforma constitucional en este sentido. Todo ello supone una doble protección jurídico-política, que sirve de límite al principio mayoritario o democrático. El problema, como analizaremos con más detenimiento *ad infra*, radica en la demostración de la colisión con tales principios de los actos o disposiciones de los poderes públicos, especialmente cuando las posibles contravenciones sean de carácter sutil.

De todas maneras, hemos afirmado que el artículo 48 CE es, al tiempo, principio constitucional y norma programática: es responsabilidad de los poderes públicos que se alcance un mayor desarrollo integral (meta) dando cabida a la participación libre y eficaz de la juventud (medio). Sin tratar de ordenar los demás principios rectores, considero que el artículo 48 CE encaja con mayor facilidad en una posible categoría de garantía instrumental (además de ser, claramente, una norma programática). Esta consideración se deduce, en un primer momento, de la naturaleza de la participación juvenil enunciada, que figura como medio (instrumento) del desarrollo objetivo señalado en el precepto. Así, es obvio que el artículo 48 CE impone a los poderes públicos la consecución de una meta, un programa político sustantivo de obligado cumplimiento. En un segundo momento, la cualidad instrumental se ve acentuada

porque la forma de favorecer el desarrollo, esto es, la participación de la juventud, está sujeta a su vez a ciertos parámetros: la libertad y la eficacia, especialmente exigidas por nuestra Norma Fundamental con respecto a la intervención comunitaria de una generación contra su eventual exclusión cívica. Es cierto que su contenido favorece *a priori* a un determinado colectivo (la juventud), pero lo hace en beneficio último del interés general que trasciende a ese mismo colectivo (el desarrollo integral del que se beneficia toda la sociedad). La diferencia entre el artículo 48 CE y el artículo 9.2 CE en sus alusiones a la participación refuerza esta noción de garantía instrumental, al señalar el artículo 48 CE dos parámetros adjetivos (“libre y eficaz”) ausentes del artículo 9.2 CE, además de la connotación de transformación al emplear el término “desarrollo”, ya apuntada *ad supra*.

Las cualidades enunciadas demuestran, por tanto, que no es necesaria la opción del legislador por la creación de instituciones específicas (por ejemplo, consejos de la juventud), como sí se desprende de otros principios rectores⁶⁹⁸, ni de la implantación obligada de unos procedimientos especializados de participación juvenil. La falta de consenso del constituyente sobre otros mandatos procedimentales u orgánicos se traduce en una mayor discrecionalidad de las fórmulas para los poderes constituidos. No obstante, parece poco probable que pueda acometerse el mandato programático sin algún tipo de fórmula participativa especializada, ya sea orgánica o procedimental, dado que el objeto de la norma es la participación diferenciada de un colectivo.

B. Las funciones del principio rector sobre participación juvenil hacia el resto del ordenamiento jurídico

La eficacia del precepto se debe abordar desde dos planteamientos complementarios: en primer lugar, desde su valor común como principio jurídico positivizado y, en segundo lugar, desde el valor específico que el artículo 53.3 CE concede a los principios rectores como tipo especial de principios constitucionales. Es difícil desvincular ambos planteamientos, que se entrecruzan y se refuerzan respectivamente. Por este motivo,

⁶⁹⁸ Por ejemplo, en el dudoso caso del Consejo Económico y Social.

acudo a la sistematización funcional ofrecida por Beladiez Rojo (*op. cit.*, pp. 83 y ss.), concretándola a los efectos del artículo 48 CE de manera simplificada⁶⁹⁹. La doctrina mayoritaria reconoce la diversidad funcional de los principios jurídicos, que es aplicable a los específicos principios constitucionales como el artículo 48 CE. Como ya se ha expuesto, este principio debe ser aplicado como “fundamento del orden jurídico”, como orientador “de la labor interpretativa”, e incluso como fuente del derecho supletoria en determinados casos⁷⁰⁰. Los resultados que sugiero extraer de esta doctrina de los principios jurídicos, aplicados al artículo 48 CE, conducen a cuatro utilidades principales.

a. La función hermenéutica

En primer lugar, la utilidad más extendida de los principios jurídicos es su valor hermenéutico. En el caso que nos ocupa, por tratarse de un principio constitucional, tal funcionalidad es obligatoria para todos los operadores jurídicos, hasta el punto de que una interpretación incorrecta, o que ignore este principio, puede ser legítimamente impugnada, y cuestionada su validez⁷⁰¹.

Como realización de esta primera función, el artículo 48 CE podría servir para optar, entre dos o más interpretaciones posibles de normas infraconstitucionales relacionadas con la participación juvenil, por aquella preferida de acuerdo a su mayor

⁶⁹⁹ En síntesis, Beladiez Rojo (*op. cit.*) señala cuatro funciones aplicables a los principios rectores, compartidas algunas con los demás principios jurídicos: 1) como prescripciones que imponen deberes jurídicos con carácter negativo, 2) como prescripciones interpretativas, 3) como prescripciones integradoras de lagunas legales, y 4) como fuente del derecho en sentido propio. Su clasificación no es con exactitud la que expongo en las siguientes páginas, sino una sistemática aplicada al art. 48 CE que, en ocasiones, combina varias de las funciones aludidas por Beladiez en una sola de las que aquí se plantean, e incorporo otras fundamentándolo en referencias complementarias a las de esta autora, propias y ajenas.

⁷⁰⁰ Estas tres proyecciones funcionales del precepto se deducen del conjunto de la teoría sobre los principios elaborada por Beladiez Rojo (*op. cit.*), compartida en estos extremos por García de Enterría (*op. cit.*) y reafirmada por F. de Castro (según se recoge de forma muy sintética en el propio *Diccionario panhispánico del español jurídico*, en relación a la voz de “Principios generales del Derecho”, *op. cit.*).

⁷⁰¹ Nótese que no se cuestiona la norma, sino la interpretación o interpretaciones de la norma, es decir, la extracción de consecuencias aplicadas al caso concreto, y no la dicción de la disposición general. Es lo que Beladiez Rojo denomina como función de prescripción interpretativa (p. 110). Esta sería la eficacia de auxilio argumentativo a la que alude Jiménez Campos (*op. cit.*, p. 521), según él siempre *secundum legem*, dadas las explícitas limitaciones a la ambición de los intérpretes sin potestad legislativa, ex artículo 53.3 CE.

adecuación al valor contenido en el precepto constitucional. Conforme a esta función interpretativa, no sería posible invalidar, con el solo apoyo del principio rector, una norma por contravenir el mandato de especial libertad de la participación juvenil, ni por una pretendida ineficacia de la misma, a la sola luz del artículo 48 CE. Sin embargo, es útil para que, de acuerdo con este mandato, deba aplicarse aquella posible interpretación que arroje una mayor libertad, o una mayor eficacia, a la participación de los jóvenes en el ámbito que corresponda, siempre dentro del propio sentido de la norma de desarrollo interpretada.

b. La función integradora como fuente supletoria del derecho

En segundo lugar, este precepto cumpliría además una función integradora de lagunas legales, ya que el precepto aludido del Código Civil señala que los principios “se aplicarán en defecto de ley o costumbre”⁷⁰². Nos encontramos, en este caso, ante una funcionalidad de auténtica fuente del derecho (art. 1.1 Cc), aunque con carácter supletorio.

La dificultad de cubrir lagunas con principios tan poco densos como el artículo 48 CE radica precisamente en el grado de incertidumbre que supondría esta función, que podría derivar en auténtica inseguridad jurídica. No obstante, este precepto sí podría servir para entender, por ejemplo, que, ante el silencio de una norma sobre la capacidad de participación de los jóvenes (menores o mayores de edad) en un determinado ámbito, la solución más adecuada debiera ser aquella favorable a la afirmación de su capacidad participativa.

c. La función de fuente directa del derecho

En tercer lugar, por la positivización en la propia Carta Magna, el artículo 48 CE y el resto de principios rectores pueden actuar como verdaderas fuentes del derecho en sentido directo, y no solo para suplir lagunas jurídicas. La aplicación del precepto, de

⁷⁰² Así se debe inferir, dado que el artículo 48 CE sería uno de los principios generales del derecho aludidos por el artículo 1.4 del Código Civil, según la argumentación de Beladiez Rojo (*op. cit.*).

acuerdo con este planteamiento de Beladiez Rojo (pp. 113-116), permitiría deducir incluso la invalidez de una norma de desarrollo por contravenir el principio rector positivizado, porque, al contenerse en la Carta Magna, adquiere su propia y plena fuerza vinculante⁷⁰³.

Un ejemplo nítido de esta funcionalidad sería el reconocimiento comúnmente aceptado del principio rector como deber jurídico negativo (cfr. Rodríguez de Santiago, *op. cit.*, p. 1188): los poderes constituidos tienen prohibida la intervención en contra de los valores recogidos en los principios constitucionales. Es decir, aunque no puedan “expresar obligaciones en sentido técnico” ni “otorgar verdaderos derechos subjetivos”, como señala Beladiez Rojo (p. 83), en cierta forma sí contienen un “derecho subjetivo atípico o negativo”, es decir, el derecho a que los poderes públicos no actúen en contra del valor constitucional. También Muñoz Machado (2011: 395) ha sido tajante, al recordar que toda la Constitución vincula negativamente a los poderes constituidos, *ex artículo 9.1 CE*. De esta manera, el artículo 48 CE sí sería bastante para determinar la invalidez de cualquier intervención de los poderes constituidos, cuando sea directamente opuesta al principio enunciado por el precepto, como aquella que exija vulnerar el mandato constitucional⁷⁰⁴.

⁷⁰³ Este es el extremo funcional más polémico y discutido de los principios rectores, que colisiona, por ejemplo, con la visión ya expuesta de Jiménez Campos (*op. cit.*).

⁷⁰⁴ Es poco probable que se produzca esta circunstancia de forma expresa, por los múltiples controles de legalidad que suele tener cualquier promulgación normativa y al propio pudor político. El problema surge, en la práctica, a la hora de demostrar tal colisión en los supuestos más sutiles: cuando contradicen la Constitución en aspectos poco estudiados por la doctrina y sin precedentes jurisprudenciales, cuando dificultan la realización del principio de forma tangencial, o cuando simplemente no contribuyen al desarrollo de la Carta Magna, ignorándola. Se entiende que la ignorancia que daría lugar a la invalidez no es de cualquier norma que no tenga nada que ver con el contenido material del precepto, sino aquella articulación sobre la materia en la que el precepto se pronuncia, regulando de forma que el mandato constitucional no tenga cabida en tal desarrollo, incluso aun cuando no se formule una oposición literal o directa. Por ejemplo, una norma sobre participación juvenil en la que resulte imposible encontrar el rastro de la libertad y la eficacia constitucionalmente exigidas, aun cuando ninguna disposición colisione frontalmente con estos criterios. Estas situaciones darían lugar a la invalidez de la disposición que incurra en ello, pero es obvio que resulta muy complejo acreditarlas en el caso concreto, sobre todo con un precepto tan amplio como el artículo 48 CE. En todo caso, Rodríguez de Santiago (*op. cit.*) acude a la propia jurisprudencia constitucional para probar el valor de estos principios rectores como instrumentos propios determinantes de la inconstitucionalidad de normas de desarrollo (en concreto, las SSTC 19/1982, F.J. 6º; y 45/1989, F.J. 4º). Veremos esta realidad más compleja al abordar la potencial alegación del precepto ante la jurisdicción ordinaria y los mecanismos de control de constitucionalidad aplicables.

d. La función informadora que exige el desarrollo normativo infraconstitucional

En cuarto y último lugar, por mandato expreso del derecho positivo (art. 53.3 CE y art. 1.4 CC.), los principios rectores constitucionales ejercen una función “informadora” del “ordenamiento jurídico” según el Código civil, y de “la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, según la Carta Magna. El empleo del término “informar” no puede referirse a otro significado que no sea el de fundamentar e inspirar algo⁷⁰⁵. La función informadora obliga a trascender su valor como fuente en sentido directo o criterio interpretativo, porque, en realidad, persigue obligar a los poderes públicos a que articulen nuevas fuentes que desarrollen y concreten este mandato constitucional. Se trata, en definitiva, de la auténtica función como derecho objetivo dirigido a los poderes públicos, aunque sea difícil de sancionar la omisión.

C. La gradación del cumplimiento del mandato constitucional sobre la participación juvenil y el conflicto de la reversión de los niveles de desarrollo alcanzados

Las funciones aludidas son útiles para clarificar el marco de intervención de los poderes públicos (legislando, juzgando, dictando reglamentos o adoptando actos administrativos, según proceda), y mantener estas actuaciones en el marco de lo exigido por la Carta Magna. En cuanto un poder público intervenga en el ámbito material de la participación juvenil, sería posible enjuiciar su adecuación con el contenido sustantivo del artículo 48 CE. Esto supone que, ante cualquier grado de intervención positiva, por mínimo que sea, es relativamente sencillo someterlo a control de constitucionalidad por los cauces explícitamente previstos por nuestra Norma Fundamental. El verdadero conflicto surge, como anticipaba *ad supra*, en el control de la realización del derecho objetivo ante la inactividad, o la inexistencia de la intervención objetivamente exigida de los poderes públicos.

⁷⁰⁵ Se trata este del único significado que tendría sentido, de los recogidos por el *Diccionario de la lengua española (op. cit.)* para la voz “inspirar”, en su tercera acepción.

a. El incumplimiento de los mandatos constitucionales por omisión de los poderes públicos

Para Jiménez Campos (*op. cit.*) ya hemos visto que, al constituir el artículo 48 CE uno más de los principios rectores, sería una mera cláusula habilitante cuya ignorancia no merece ningún reproche jurídico. Esta consecuencia ha sido sostenida también, en ocasiones, por quienes han reconocido en todos los principios rectores el contenido de derechos económicos, sociales y culturales, siendo aquellos para cuyo cumplimiento es necesaria una disposición de medios materiales, de manera que la viabilidad de su grado de cumplimiento debe ser ponderada por el legislador en cada contexto socioeconómico posconstitucional.

Existen, por lo tanto, dos razones para sostener la validez constitucional de un nivel de absoluta no-intervención pública sobre los principios rectores constitucionales: 1) que no son verdaderos derechos objetivos, sino reglas habilitantes de uso discrecional para los poderes constituidos, y 2) que su realización depende, en realidad, de la disponibilidad de recursos cuya valoración corresponde, en cada momento, a los poderes constituidos.

Con respecto a la primera razón, ya hemos acreditado que no es compartida por la doctrina mayoritaria ni por el Tribunal Constitucional, porque no se sostiene con el significado integral de nuestra Constitución.

La segunda razón solo sería válida, por el contrario, en aquellos principios o derechos que, en efecto, sean susceptibles de realización únicamente mediante la disposición de medios económicos. Naturalmente, ante circunstancias de imposibilidad material absoluta (desastres naturales, etc.), el grado cero es no solo posible, sino tal vez inevitable. Igual que es obvio que todos los principios rectores podrían alcanzar mayores cotas de realización efectiva si los poderes públicos dispusieran de más y mejores medios para ello. Pero también es evidente que no todos dependen de la misma manera de los recursos económicos para que puedan articularse concreciones de desarrollo. La diferencia de esta “dependencia” económica o material para su cumplimiento se aprecia con claridad al contrastar el derecho objetivo a la vivienda del artículo 47 CE, donde la capacidad material cuantitativa es determinante, con el

mandato de promover la participación juvenil del artículo 48 CE, precisamente, donde un esfuerzo cualitativo puede ser suficiente.

La diversidad sustantiva de los principios rectores ha evidenciado que no todos, ni en todo su contenido, son del tipo de derechos económicos, de los que requieren dotación de recursos. Por ejemplo, la realización de la participación juvenil se ha configurado en nuestro ordenamiento, en parte, mediante la creación de la forma de asociaciones juveniles como tipo especial, sin que por ello estén obligados los poderes públicos a dirigir ningún tipo de recursos en tal dirección, ya que solo abre vías a la autoorganización privada de los sujetos por razón de su edad, en una clara expansión o concreción del derecho de asociación, quizá inspirado (“informado”) por el artículo 48 CE. Esta forma de cumplir el artículo 48 CE ya es una superación de la no intervención absoluta, y no requiere más de lo que exige un respeto básico del derecho general de asociación⁷⁰⁶.

Además de lo anterior, Balaguer Callejón *et al.* (*op. cit.*, 115), aludiendo a su vez a Gomes Canotilho, advierten que, en todo caso, los problemas de financiación no pueden permitir el “grado cero” de vinculación jurídica de los principios rectores, porque reducirían el texto constitucional a meras declaraciones políticas sin fuerza vinculante. No obstante, matizaré este extremo al tratar la potencial regresividad del desarrollo alcanzado.

Como el artículo 48 CE no obliga a una determinada intervención específica, cuantificable, sino a alcanzar metas abstractas con ciertos parámetros orientadores, el legislador ausente es fácilmente impune. Y lo mismo se puede predicar de un ejecutivo indolente. De hecho, no existe mecanismo para reprochar la inactividad por vía

⁷⁰⁶ De hecho, lo que en 1977 y 1988 no era contenido fundamental del derecho de asociación, sí lo es en 2002 con la promulgación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación (LODA). Me refiero a la formulación, en la parte orgánica de aquella Ley, sobre los derechos subjetivos de los jóvenes a partir de 14 años en materia de asociacionismo, que es pura participación juvenil social. En efecto, tanto la jurisprudencia como la literatura doctrinal ya mencionada en esta obra reconocen que ciertos elementos de los principios rectores pueden considerarse inscritos en derechos fundamentales, con todas las consecuencias jurídicas que se derivan de ello en tales casos. El artículo 48 CE, sin duda, recoge elementos que no son meros derechos de prestación, sino también auténticos derechos civiles y políticos.

jurídica⁷⁰⁷, y apenas existe una práctica sólida de reproche político que afecte mínimamente a la tranquilidad de las magistraturas inactivas en general, menos aún para el incumplimiento del mandato de participación juvenil del artículo 48 CE. En palabras de Cascajo Castro (*op. cit.*, p. 946), “su mayor o menor virtualidad jurídica depende demasiado de la obra del legislador. Su dinamismo y su propia necesidad de graduación constituyen un factor de dificultad añadida”.

En cualquier caso, la no-intervención absoluta de un determinado poder constituido no supone obstáculo para la vinculación activa del resto con respecto del mandato constitucional. De hecho, la intervención de uno solo puede desencadenar la del resto. El legislador bien puede forzar al ejecutivo a adoptar determinadas disposiciones por imperativo legal, así como a establecer derechos subjetivos a los que deba dar respuesta la Administración. El ejecutivo puede actuar ante la indolencia del legislativo con sus propias potestades reglamentarias y administrativas en beneficio de la participación juvenil. Además, Parejo Alfonso (2018b: 221) ofrece una solución en un doble plano para la intervención de la práctica judicial, aun cuando no exista desarrollo legislativo ni intervención del ejecutivo. Siguiendo a este autor, incluso en situaciones de omisión del legislador, el poder judicial queda directamente obligado por el precepto en un primer plano normativo, es decir, desplegando eficacia directa y por su cualidad de principio hermenéutico del resto de normas. En segundo lugar, desplegaría eficacia directa sin mediación del legislador desde un plano subjetivo, es decir, en calidad de derecho subjetivo directamente desde la Constitución cuando el contenido del precepto “pueda considerarse inscrito” en otro derecho fundamental⁷⁰⁸. Parejo Alfonso (*op. cit.*) cita como ejemplo de este último plano las SSTC 119/2001 y 16/2004, como respuesta a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷⁰⁹. Es

⁷⁰⁷ Este extremo podría ser, sin embargo, objeto de regulación legislativa con carácter general, como desarrollo y concreción del art. 53.3 CE, existiendo en el derecho comparado otras fórmulas que podrían ser incorporadas a nuestro ordenamiento para sancionar políticamente no tanto a los propios poderes públicos en cuanto tales, por razones obvias, sino a los titulares de las magistraturas cuya inactividad en una determinada materia pueda ser acreditada de forma fehaciente.

⁷⁰⁸ Se trata, naturalmente, de una “inscripción” parcial del principio rector, un ámbito de coincidencia tangencial entre el valor programático y hermenéutico del principio y el contenido esencial del derecho fundamental, puesto que si fuera una identidad plena carecería de sentido que un mismo mandato fuera derecho fundamental y principio rector constitucional.

⁷⁰⁹ El ejemplo ofrecido por Parejo Alfonso se refiere a la relación del derecho a un medioambiente adecuado (art. 45 CE) concretado en el derecho a la defensa por intromisiones acústicas y

razonable preguntarse, por tanto, si parte del contenido del artículo 48 CE “puede considerarse inscrito” en alguno de los derechos fundamentales. Sin ánimo de realizar ahora un análisis exhaustivo de esta posibilidad, baste enunciar lo evidente de esta vinculación, por ejemplo, en la manera de ejercer los derechos de participación de los estudiantes jóvenes hacia la configuración del sistema educativo y la vida de los centros de enseñanza financiados con medios públicos (art. 27 CE).

Sea como fuera, la inacción absoluta de los poderes públicos, incluso del legislativo y del ejecutivo, es más un problema teórico que real, puesto que tal falta absoluta de intervención no se ha producido nunca hasta la fecha, en todo el período de vigencia constitucional⁷¹⁰.

b. Los límites a la legítima regresividad del desarrollo legislativo del artículo 48 de la Constitución

El verdadero riesgo de un incumplimiento total del derecho objetivo del artículo 48 CE se plantea, en la práctica, más como una posibilidad derivada de la eventual reversión del desarrollo del precepto. Está fuera de discusión que la Constitución encarga a los poderes constituidos la valoración de la viabilidad fáctica y jurídica del alcance de las

perturbaciones similares, con el derecho a la intimidad personal y familiar del art. 18 CE. En concreto, el Fundamento Jurídico 3 de la STC 16/2004, recoge lo siguiente:

“Este Tribunal ha sido en todo momento consciente del valor que por virtud del art. 10.2 CE ha de reconocerse a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su interpretación y tutela de los derechos fundamentales (por todas, STC 35/1995, de 6 de febrero, FJ 3). En lo que ahora estrictamente interesa, dicha doctrina se recoge especialmente en las citadas SSTEDH de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia, algo matizada en la de 8 de julio de 2003, caso Hatton y otros contra Reino Unido. En dichas resoluciones se advierte que, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio, en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma (SSTEDH de 9 de diciembre de 1994, § 51, y de 19 de febrero de 1998, § 60).”

⁷¹⁰ Aunque la intervención haya podido ser mínima o cuestionable, la propia articulación de una institución orgánica de participación juvenil (consejo de la juventud) fue objeto de interés del legislador antes incluso de la promulgación de la Constitución, como se ha acreditado en los fundamentos históricos del capítulo anterior. También con anterioridad a la vigencia del artículo 48 CE, el poder ejecutivo ha articulado una Administración especializada en el seno de la Administración General del Estado (Instituto de la Juventud), con dotación presupuestaria y estructura orgánica expresamente orientada, en parte, al fomento de la participación juvenil, de forma ininterrumpida hasta la actualidad. Estos marcos estatales han sido emulados, con mejor o peor fortuna, por las Administraciones autonómicas de forma prácticamente generalizada, y hasta en ciertas ocasiones por las Administraciones locales.

metas que se contienen en los principios rectores, como “mandatos de optimización” (cfr. Rodríguez de Santiago, *op. cit.*). La propia jurisprudencia constitucional ha confirmado la validez de la minoración de prestaciones configuradas al amparo de los principios rectores, en función de las “posibilidades reales” y otras circunstancias de hecho (*vid.* STC 189/1987, F. J. 10º)⁷¹¹. En consecuencia, el ordenamiento español admite, con carácter general, la reversibilidad de las conquistas sociales, o la también llamada regresión de los derechos sociales.

b.1. El debate doctrinal

La cuestión de la reversión no es enteramente pacífica, a la luz de la literatura académica. Algunos autores, como recoge Agudo Zamora (2017: 860), “siguiendo la doctrina alemana”, habrían “propugnado la irreversibilidad del núcleo esencial de los derechos sociales una vez han sido configurados por el legislador ordinario y en la medida en que por éste se haya realizado la concreción”, destacando, principalmente, a Parejo Alfonso (1983). Esta postura implica una cierta irreversibilidad de la legislación ordinaria que parece muy difícil de sostener, y en particular casi imposible de aplicar al artículo 48 CE.

En todo caso, la idea de que los principios rectores también tienen un “núcleo o reducto” positivo (no solo negativo, de prohibición de legislar en contra) “indisponible por el legislador”, lo ha recogido la jurisprudencia constitucional, aunque advirtiendo que el legislador tiene “libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia” de la previsión constitucional (SSTC 37/1994, F. J. 3º; y 128/2009, F. J. 4º).

El conflicto emerge en dos momentos: 1º) al ponderar los intereses que colisionan con las circunstancias fácticas (como habilitadoras de la regresión, incluso, del núcleo esencial); y 2º) al poder apreciar la inexistencia de tal núcleo en aquello que no es un

⁷¹¹ Agudo Zamora (2017: 861) ha matizado la contundencia de esta jurisprudencia constitucional, advirtiendo que en ocasiones sí se ha manifestado de manera más favorable (por ejemplo, véanse las STC 81/1982, F. J. 3º; y STC 65/1987, F. J. 18º).

derecho fundamental, porque las propias circunstancias pueden invalidar la viabilidad de esos mínimos que requieren prestación material –por ejemplo, por un desastre natural, como sugieren, entre otros, Arango (2006: 153-171) y Agudo Zamora (2017: 863)–.

Como resultado de la matización de la jurisprudencia constitucional, otros autores mencionados por Agudo Zamora (*op. cit.*) considerarían preferible entender que la prohibición de la reversibilidad solo actúa ante la falta de razones suficientes para tal regresión de prestaciones sociales legisladas⁷¹².

b.2. El margen de regresión del desarrollo del artículo 48 de la Constitución

La delimitación de las circunstancias que imponen restricciones a la regresión de un desarrollo normativo como el que nos ocupa tampoco es pacífica. En síntesis, y a la luz de las distintas fuentes, considero plausible admitir, con cierta seguridad, dos límites aplicables a una hipotética regresión del desarrollo del artículo 48 CE.

En primer lugar, los compromisos sustantivos que España adquiera, por la ratificación de acuerdos internacionales vinculantes que concreten la ordenación aplicable a la participación juvenil⁷¹³.

En segundo lugar, existe una clara exigencia de “intervención razonada” a los poderes públicos, por la propia interdicción de la arbitrariedad, también en el desarrollo del artículo 48 CE y en la reversión del mismo. Este segundo límite ha desempeñado un papel cierto y esencial en la actual configuración jurídica del derecho de participación

⁷¹² Esta doctrina podría ser representada, entre otros, por Carro Fernández-Valmayor (2008; 2012: 3825-2850), Loperena Rota (2012) o Escobar Roca (2012: 632 y ss.). Para todos ellos, la regresión es perfectamente plausible y legítima, pero no cualquier regresión ni en cualquier circunstancia.

⁷¹³ Podrá denunciarse este desarrollo supralegal y revertirse, pero mientras esté vigente, será indisponible para los poderes constituidos. Sea como fuere, estos límites son, hoy en día, más bien escasos. Por afectación tangencial, sí son aplicables los parámetros de participación infantil ya mencionados (al abordar la participación estudiantil, por ejemplo) a raíz de la doctrina legítima del Comité de los Derechos del Niño. Poco aportan a esta cuestión sustantiva las interpretaciones del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al no ser la participación juvenil objeto de clara protección en el Pacto correspondiente. Ello no obsta para que, si en el futuro España suscribe un instrumento vinculante sobre derechos de los jóvenes, sea muy probable que el ámbito indisponible para el legislador ordinario en materia de participación juvenil, como en el de otros muchos derechos, se vea legítima y claramente ampliado.

juvenil en España. T. R. Fernández Rodríguez (1998: 74) plantea que la regresión de medidas de índole social, como pueden ser los principios rectores constitucionales, debe ser adoptada bajo “motivación suficiente”. Y no sería tal “la apelación genérica a situaciones de crisis o incluso a los principios de sostenibilidad económica y estabilidad presupuestaria también recogidos en el Texto Fundamental” (*id.*). Para este autor, se produciría una clara “degradación de derechos”, inadmisibles, si el poder público interviniente (presumiblemente el legislador, aunque a instancia del ejecutivo) no justifica de forma suficientemente razonada que la medida de regresión se adopta tras restringir los gastos no supeditados a “específicos” mandatos constitucionales⁷¹⁴. En este planteamiento insiste la doctrina internacional de Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como recoge Agudo Zamora (p. 873)⁷¹⁵.

De acuerdo con este segundo límite, las “coyunturas económicas” servirán como fundamento para alterar de forma regresiva aquellas medidas desarrolladas legislativamente a favor de la participación juvenil cuando requieran medios

⁷¹⁴ Este segundo límite sí ha sido esgrimido para justificar lo inaceptable de ciertas pretensiones de regresión del desarrollo legal del artículo 48 CE. Me refiero al intento histórico de supresión del Consejo de la Juventud de España, por parte de Gobierno de España, entre los años 2013 y siguientes, que analizaron de forma exhaustiva Mestre Delgado y Álvarez García (*op. cit.*). No obstante, estos autores advertían de la irracionalidad de la medida prevista por el Gobierno, y en consecuencia el riesgo de arbitrariedad, con independencia de su consideración de desarrollo de un principio rector constitucional, y desde luego, no por una pretendida irreversibilidad de los derechos sociales. El límite de la arbitrariedad, por tanto, es muy oportuno para entender la ordenación histórica en España del artículo 48 CE, pero no es exclusivo de los principios rectores.

⁷¹⁵ Según este autor, el Comité establece que, cuando se adoptan medidas regresivas contra derechos contenidos en el Pacto de 1966 y sus Protocolos Adicionales, “corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte”. Del conjunto de los tratados sobre derechos sociales, y de su interpretación jurisdiccional vinculante para España, mencionada por Agudo Zamora (pp. 866-868), se deriva que las prestaciones sociales conectadas con derechos recogidos en estos tratados son de carácter progresivo, y su reversión queda circunscrita a la fundamentación racional en general y, en particular, a la justificación por parte de los Estados de “la plena utilización del máximo de los recursos disponibles antes de adoptar cualquier medida regresiva” (p. 867), así como la sujeción a los criterios de proporcionalidad, temporalidad y carácter no discriminatorio de la medida de reversión adoptada. Esto, sin embargo, no vincula al art. 48 CE de manera muy clara, al tratarse de un elemento de difícil cuantificación: es relativamente fácil medir el cumplimiento del derecho a una vivienda digna (art. 47 CE), definiendo primero un concepto aceptado de “digna” y cuantificando el número de personas que no disponen de ella; pero la participación juvenil libre y eficaz requiere la definición de muchos más parámetros, que en conjunto serán casi imposibles de medir para cada joven tomado de forma individual, sin excluir ninguna de las posibles alternativas disponibles y su utilización. Es fácil medir “tendencias participativas” en conjuntos de población, pero medir su capacidad de ejercer la participación de manera individual es casi imposible.

económicos, esto es, la situación económica justificará una reorganización del nivel de protección del principio cuando exista conexión entre tal fórmula de protección y los medios económicos. Pero no tendría sentido que, con esa misma razón de “la coyuntura económica”, lo que se produjera fuera una alteración del régimen de libertad y eficacia de los procesos participativos de los jóvenes, por ejemplo, sin que tras la medida se produjera un verdadero ahorro económico público, o que tal ahorro no sirviera para preservar intereses jurídicos prevalentes a este principio constitucional.

Al margen de la razonabilidad de la reversión de derechos sociales por causa de la situación económica, existen causas no económicas que también permiten, claramente, la reversión del desarrollo legislativo del artículo 48 CE. Pero el principio democrático exige que distintas opciones políticas, vencedoras en procesos electorales, puedan ordenar el cumplimiento del mandato de acuerdo a criterios político-técnicos divergentes. Una regresión del desarrollo legislativo del artículo 48 CE puede obedecer, y ser legítima, cuando se articulan alternativas inéditas o se pretende dar preponderancia a otras formas participativas. Se trataría de desarticular una prestación por la existencia de otra forma válida y garantista de desarrollar el mandato; ni el principio democrático admitiría una actuación contra el mandato. Por ejemplo, la participación juvenil asociativa podría perder relevancia a favor de una participación individual, o de colectivos no formales, *a priori* sin menoscabo directo del mandato constitucional⁷¹⁶. Estas deberán ser, también, razonadas de forma que no se vulnere la interdicción de la arbitrariedad.

Agudo Zamora (pp. 869-871) plantea que existen, además de los anteriores, “límites derivados de la dignidad como contenido esencial de los derechos sociales”. A pesar del esfuerzo del autor por desarrollar esta idea, la considero de muy difícil aplicación al artículo 48 CE⁷¹⁷.

⁷¹⁶ Nótese que estas regresiones podrán encontrar límites en el contenido esencial de determinados derechos fundamentales. O que bajo la aparente alteración de “formas” se esconda, en realidad, una minoración injustificada de libertad, de eficacia, de legitimidad o de algún otro principio esencial de la participación juvenil constitucional.

⁷¹⁷ Quizá, en todo caso, sería subsumible la idea de Parejo Alfonso (2018b) ya aludida *ad supra* acerca de posibles conexiones entre ciertos elementos de los principios rectores con algunos auténticos

En la última década (a raíz de la crisis financiera de 2008) hemos podido asistir a una verdadera oleada de reversión del desarrollo normativo y administrativo, en el plano estatal y en el autonómico de forma singular, que se ha concretado tanto en la supresión de organismos públicos de participación juvenil, como en la drástica minoración de la inversión pública en políticas de juventud. Aquello que ha sido verdaderamente cuestionable de esta tendencia no es la posibilidad hipotética de la reversión, que nadie ha cuestionado, sino la racionalidad de la misma, la adecuación de las razones esgrimidas por los poderes públicos y los resultados reales derivados en las disposiciones adoptadas para articular estas minoraciones. Y sobre esto, en realidad, existen indicios muy poco optimistas, evidenciados por los pocos estudios que por ahora se han llevado a cabo (cfr. Mestre Delgado y Álvarez García, *op. cit.*).

D. Los problemas derivados de la alegación del precepto ante la jurisdicción ordinaria y los mecanismos constitucionales de control que son aplicables

El artículo 53.3 CE, además de imponer la fuerza informadora de los principios rectores a todos los poderes públicos, recogen una expresión que ha sido la causa principal de las mayores críticas a este precepto. Y es que, según la última frase de este artículo, los principios rectores “sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

Esta fórmula es, para Jiménez Campo (*op. cit.*), el resultado de una clara influencia del artículo 45 de la Constitución de Irlanda⁷¹⁸. Rodríguez de Santiago (*op. cit.*, p. 1189), por su parte, lo vincula con la denominada “cláusula del miedo”, del artículo 20.a) de la Ley Fundamental de Bonn. De estas normas había pasado al artículo 52.5 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como recoge Nogueira Guastavino (2017: 108).

derechos fundamentales: la participación juvenil exige la libertad de asociación de los jóvenes, por ejemplo, antes de la mayoría de edad (dado que la juventud se inicia antes, como es comúnmente admitido en el derecho español). Solo este tipo de conexiones podrían constituir tal zona de “núcleo mínimo” del artículo 48 CE, y no sin cierta incertidumbre.

⁷¹⁸ El primer párrafo del art. 45 de la Constitución vigente de Irlanda dice: “*The principles of social policy set forth in this Article are intended for the general guidance of the Oireachtas. The application of those principles in the making of laws shall be the care of the Oireachtas exclusively, and shall not be cognisable by any Court under any of the provisions of this Constitution*”. El *Oireachtas* es el nombre propio del Parlamento irlandés.

Durante bastantes años, parte de la doctrina ha pretendido que la cláusula aludida suponga una plena remisión del grado absoluto de cumplimiento al legislador ordinario, que puede optar entre ignorar el precepto (dado que no hay sanción a la inactividad) como desarrollarlo de cualquier forma, pues solo la norma legal sería alegable ante los tribunales.

Por fortuna para el valor material del artículo 48 CE, aquella interpretación fue convenientemente refutada por la mayoría de la literatura contemporánea. De manera muy reciente, Cascajo Castro (*op. cit.*) ha reiterado que “no parece de recibo que el principio de vinculación a la Constitución opere de forma distinta según se trate” de unos capítulos u otros de los diferentes títulos de la Carta Magna, “porque la fuerza normativa” se proclama para toda la Constitución. Para Rodríguez de Santiago (*op. cit.*), esta cláusula impide que los tribunales ordinarios “entren con criterios propios” a enjuiciar este contenido constitucional. De esta manera el constituyente ha querido que el poder judicial no adquiera, por la abstracción de los principios, potestades de concreción que son, en realidad, propias del legislador, del ejecutivo y de la Administración. Esto, que impide que la judicatura se aleje del principio de legalidad, no reduce el control de constitucionalidad ni la fuerza de los preceptos, como aclararé más adelante. Y desde luego, como creo que coincide de forma casi unánime la doctrina, no impide en ningún caso que los principios rectores puedan ser alegados en cualquier argumentación ante órganos judiciales (ni siquiera Jiménez Campo ha limitado esta opción, aunque circunscriba su eficacia al uso argumentativo *secundum legem*).

En conclusión, la principal diferencia entre estos principios rectores y la protección de los derechos fundamentales radica, solo, en la posibilidad de los ciudadanos de invocar la vulneración de estos por la vía del recurso de amparo [arts. 53.2 y 162.1.b) CE]. No es pequeña diferencia, pero tampoco es una brecha absoluta entre protección total y protección nula. Todas las demás formas de control de la constitucionalidad son perfectamente aplicables al artículo 48 CE.

Como consecuencia de ello, podemos recordar siete vías previstas para la defensa jurídica del contenido del precepto en cuestión. Las cinco primeras representarían

supuestos de tutela directa por parte de los propios jóvenes, y las dos últimas a instancias, o por mediación, de otros actores distintos.

En primer lugar, la juventud dispone de todas las fórmulas de cualquier conjunto de ciudadanos, que individual y colectivamente pueden acudir al Defensor del Pueblo (art. 54 CE)⁷¹⁹.

En segundo lugar, los jóvenes pueden solicitar, de manera formal, una determinada intervención de los poderes públicos por la vía directa del derecho de petición (arts. 29 y 77 CE).

En tercer lugar, el legislador orgánico podría haber previsto (y tal vez lo haga en el futuro) que algún sujeto público o híbrido especialmente legitimado para la defensa de intereses colectivos de toda la juventud (por ejemplo, un consejo de la juventud) pueda actuar directamente ante la jurisdicción constitucional en defensa de este principio rector. Ello exigiría incluir en la legislación orgánica correspondiente a este o estos sujetos de forma expresa, en virtud de lo previsto por el artículo 162.2 CE.

En cuarto lugar, la ciudadanía joven y las organizaciones juveniles pueden actuar ante la jurisdicción ordinaria invocando, siempre que lo consideren oportuno, el artículo 48 CE en defensa de sus propios intereses.

En quinto lugar, y para concluir las posibilidades de defensa constitucional del precepto a instancias de la propia juventud, recordemos la posibilidad dada por Parejo Alfonso (*op. cit.*) a raíz de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo: si existe conexión que inscriba parte del artículo 48 CE en alguna dimensión de los derechos

⁷¹⁹ No lo hace de forma nominalmente explícita, pero es posible que fuera pertinente modificar el tratamiento subjetivo colectivo que esta alta institución hace de los menores, ampliándolo y modulándolo de manera más eficaz por alusión expresa a la “Infancia y juventud”, en su organización material interna (perceptible a través de su portal web oficial, disponible a 1 de febrero de 2019, en: <https://www.defensordelpueblo.es>). No obstante, es posible que esta estructura obedezca a la dicción literal del art. 10 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo: “Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna. No podrán constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una Administración o Poder público”.

fundamentales, también podrá instarse la defensa de éste por la vía del recurso de amparo, aunque solo sea en aquello protegido como derecho fundamental.

En sexto lugar, y aunque hemos señalado que los jueces no pueden actuar como legisladores, si un órgano judicial tiene dudas sobre la adecuación a la Constitución de una ley que desarrolle un principio rector, tiene la obligación de acudir a la denominada cuestión de constitucionalidad (art. 163 CE).

En séptimo y último lugar, el artículo 162.1.a) CE ofrece un elenco de sujetos legitimados, por condición de su cargo público, para actuar en defensa del texto constitucional en toda su extensión, y por tanto también en defensa de los valores contenidos en el artículo 48 CE⁷²⁰.

Solo estos últimos sujetos legitimados por razón de su cargo han sido, hasta la fecha, los que han hecho uso de sus prerrogativas para invocar cuestiones que han permitido al Tribunal Constitucional pronunciarse, aunque fuera de forma tangencial y puntual, acerca del valor jurídico del artículo 48 CE.

⁷²⁰ En total, por el desarrollo del bloque de constitucionalidad, podemos identificar hasta 38 sujetos legitimados para ello: 1) el Presidente del Gobierno, 2º) el Defensor del Pueblo, 3º) cincuenta diputados de los trescientos cincuenta que constituyen actualmente la Cámara Baja, 4º) cincuenta senadores de los doscientos sesenta y seis que conforman hoy en día la Cámara Alta, 5º) los ejecutivos de las diecisiete Comunidades Autónomas, y 6º) la mayoría parlamentaria de las diecisiete cámaras legislativas autonómicas.

PARTE SEGUNDA

IV. Las competencias, la organización y las características funcionales de la Administración juvenil española

- 1. La descentralización territorial y política en materia de participación juvenil*
- 2. La organización administrativa para el desarrollo de la política de juventud*

V. El desarrollo normativo sobre la participación juvenil en España

- 1. Los instrumentos para la participación de la juventud en el ámbito estatal*
- 2. Los modelos de regulación de las comunidades autónomas*
- 3. Las debilidades y las fortalezas del desarrollo jurídico español sobre los consejos de la juventud*

Capítulo IV. Las competencias, la organización y las características funcionales de la Administración juvenil española

En los dos capítulos precedentes (II y III) se ha expuesto el origen y los elementos fundamentales del régimen constitucional aplicable a la intervención de los poderes públicos en materia de juventud. El desarrollo de estos mandatos constitucionales se ha articulado, con mejor o peor fortuna según cada caso, sobre tres pilares de desarrollo normativo frecuente en todos los niveles territoriales del Estado⁷²¹. En este capítulo será abordada la realización organizativa del primer pilar de dicha intervención, esto es, la configuración de la que he denominado Administración juvenil española.

Por Administración juvenil no aludo a las estructuras públicas que, en España, canalizan la participación de los jóvenes, es decir, a los consejos de la juventud. El desarrollo de estas otras estructuras y sus procedimientos netamente participativos serán tratados en el capítulo V. Sin embargo, para entender el desarrollo normativo completo puede ser útil comprender, con anterioridad, el entramado administrativo que se ordena subordinado a los órganos de gobierno de las llamadas Administraciones territoriales, es decir, en el sentido dado a la noción de Administración burocrática sobre juventud por Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 54 y ss.). Esta Administración juvenil es la plasmación de la especialización técnica del sector público para realizar la llamada política de juventud (o “política de promoción de la juventud”, como la define, en concreto, la STC 13/1992, de 6 de febrero⁷²²). Es una forma de organización que da lugar a distintos grados de especialización administrativa, alcanzando en ocasiones una auténtica descentralización funcional. Tal Administración es, también, la habitual impulsora del resto del desarrollo normativo sobre participación juvenil, y suele servir como interlocutora inmediata de la

⁷²¹ Si el primer pilar es la Administración juvenil, el segundo pilar pueden ser los consejos de la juventud, y el tercero de ellos lo compondrían el conjunto de normas, cuando existe, sobre políticas de juventud que no ordenan las estructuras antedichas.

⁷²² Sobre esta primera Sentencia, y otras posteriores que la refuerzan y la complementan, ya formulé un escueto análisis con anterioridad (Hernández Díez, 2017: 19-21).

participación política de los jóvenes, en sentido lato. Por ello, sirve de eje vertebrador para entender los demás pilares del desarrollo normativo.

La Administración juvenil existe con notas comunes en la práctica totalidad de los Estados europeos y latinoamericanos, sin perjuicio de una amplia heterogeneidad específica de formas, nombres y funciones⁷²³. Esta especialización es más difícil de identificar en otras latitudes (Asia, la América anglosajona, etc.), aunque el impulso de las Naciones Unidas hacia una política de juventud global incentiva, muy probablemente, su progresiva convergencia⁷²⁴. Sea como fuere, el sistema español, por tanto, no es original a este respecto. Sin embargo, la característica española de la descentralización política territorial conduce a un complejo sistema competencial, en absoluto clarificado por las normas positivas. La organización estructural de la Administración juvenil en los distintos niveles territoriales es más o menos convencional, pero no así su funcionalidad o, dicho en otros términos, el alcance material y formal del ejercicio de sus facultades con incidencia directa en la política pública de juventud es extraordinariamente complejo.

Para comprender el desarrollo organizativo realizado en España, a partir del marco constitucional, es imprescindible referirse a dos claves principales, vinculadas ambas con las acepciones dadas al concepto de descentralización. La primera se deduce de la cualidad de España como Estado políticamente descentralizado, ya que la política de juventud es, por esta razón, una materia objeto de una fuerte descentralización territorial. No obstante, el desarrollo normativo de los distintos entes territoriales competentes en materia de política juvenil ha confirmado la sinergia antedicha, es decir, la especialización técnica de departamentos administrativos para liderar, coordinar o ejecutar, según el caso, dicha política de juventud encomendada a cada nivel territorial. Ello nos conduce a la segunda acepción de la descentralización, y segunda clave principal objeto de análisis en este capítulo: la efectiva realización sobre

⁷²³ La colección de Informes nacionales del Consejo de Europa, de un lado, y la composición organizativa de la Organización Iberoamericana de Juventud, por otro lado, son fiel reflejo de estos rasgos comunes de la Administración juvenil a ambos lados del Atlántico.

⁷²⁴ Sobre la ordenación de la política de juventud del Sistema de las Naciones Unidas, y sobre la participación de los jóvenes en dicho marco, véase Hernández Díez (2018: 137-160). Sin perspectiva jurídica, véanse Youniss *et al.* (2002), o el Informe Mundial de Juventud (*World Youth Report*) de la ONU titulado *Youth Civic Engagement*, de 2017 (Dolan *et al.*).

este sector material de una especialización técnica, que justifica una heterogénea descentralización, desconcentración o mera atribución interna de funciones, según cada caso, para acometer las diversas facultades de política juvenil integral, especializada o transversal.

Ninguna de las dos nociones de descentralización suele darse “en términos absolutos o puros”, como advierte Carbonell Porrás (2005: 926), ya que se trata de un principio no binario, sino modulable, o “tendencial”, según esta autora. La plasmación constitucional expresa del principio general, en el artículo 103.1 CE, no agota su presencia en todo el sistema de Estado, como acredita la organización territorial del país (*op. cit.*), de una parte, pero también la aceptación de la posible personificación de Administraciones institucionales, de la otra parte. Estos dos planos de distribución suponen “un valor diverso” (Tornos Mas, 2005: 518), ya que el primero “implica atribuir poder político a entes políticos” (*id.*), pero no el segundo, que se desarrolla en el plano técnico-administrativo.

1. La descentralización territorial y política en materia de participación juvenil

España, en tanto que país descentralizado territorialmente en la acepción de descentralización política que refiere Muñoz Machado (2017-X: 66), consta de “entidades infraestatales autónomas, con poderes propios, y una posición jurídica garantizada” constitucionalmente frente a los poderes del Estado (*op. cit.*). Podemos identificar tres niveles territoriales, por tanto: el del Estado central, el de las comunidades autónomas y el de los entes locales. Carbonell Porrás advertía (2005: 926) que esta descentralización territorial obedece a tres criterios, y en los tres casos podremos encontrar reflejos positivados de la doctrina política más extendida sobre la intervención pública en la materia juvenil: a) las ideas nacionalistas que menciona la autora se proyectan en la política de juventud mediante los múltiples intentos de socialización identitaria de la juventud en las legislaciones autonómicas sectoriales⁷²⁵;

⁷²⁵ Sobre esta tendencia de incluir, entre las funciones de la Administración juvenil o de consejos de la juventud, específicos mandatos de socialización territorial identitaria (regionalista o nacionalista), véanse los siguientes preceptos: art. 3.3, apartados k), l), m) y o) de la Ley catalana 33/2010, de 1 de octubre, de políticas de juventud; art. 16 de la Ley 6/2012, de 19 de junio, de

b) el principio democrático que legitima las Administraciones territoriales descentralizadas justifica también la racionalidad de una participación juvenil dirigida a cada una de estas instancias; y c) la alusión al valor de la proximidad de la Administración al ciudadano ha servido de justificación recurrente para la descentralización *ad infra* de la competencia genérica sobre política de juventud. Así pues, las razones para la descentralización política general conectan con la vigente descentralización territorial de la política juvenil, y condicionará, como expondré a continuación, el esquema real de la distribución de competencias, en primer término, y la organización administrativa especializada, en segundo término.

A pesar de lo anterior, no toda la descentralización territorial operada reviste la misma fuerza, ni en el régimen general, ni tampoco en lo que respecta a la política de juventud. Muñoz Machado (2017-X: 66) menciona el “nivel más debilitado” de la descentralización de los entes locales, en comparación con las facultades normativas casi plenas de las comunidades autónomas. El grado de autonomía de los entes locales, de hecho, para desarrollar políticas propias de juventud es mucho más reducido del que disfrutaban, como veremos más adelante, las comunidades autónomas⁷²⁶. Además, el sistema de competencias locales sobre juventud es profundamente asimétrico. Ello obedece, en parte, a la propia asimetría de la segunda descentralización territorial en el plano autonómico, aunque volveremos sobre este asunto más adelante. En todo caso, no debe obviarse que algunos de los riesgos que M. Sahadžić (2019) enumera sobre la constitucionalidad asimétrica se verán proyectados en el sistema español de participación juvenil, amenazando la equidad y la transparencia de los mecanismos diseñados a este respecto.

Sea como fuere, resulta evidente que la política pública dirigida a la juventud es ejercida de forma efectiva por diversas autoridades públicas territoriales. Podríamos asumir, de hecho, que es un ámbito sobre el que actúan todas las Administraciones

juventud de Galicia; o el art. 2.9 de la Ley 8/2017, de 27 de junio, de creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid. Existen otros supuestos, pero sirvan estos tres para ejemplificar la generalidad de estas cláusulas en todo tipo de leyes sobre el sector.

⁷²⁶ García de Enterría y Fernández (2008-I: 280) señalan, a este respecto, que las comunidades autónomas son “entes políticos de primera significación”, mientras los entes locales están dotados “de responsabilidades y poderes meramente administrativos”. Castells Arteché (2005: 1166) también acude a estas palabras de García de Enterría para subrayar la diferente descentralización autonómica y local.

territoriales en España, de una forma más o menos intensa, y más o menos explícita, según cada caso. Por tal razón, es fácil identificar claras Administraciones juveniles en el ámbito estatal (el Instituto de la Juventud o INJUVE, sin ir más lejos), en todas las comunidades autónomas, y en la pléyade de órganos de gobierno de los entes locales, desde diputaciones a órganos de entidades locales menores, pasando por cabildos o consejos insulares y, naturalmente, también en los ayuntamientos.

Como trataré de mostrar, la complejidad del esquema competencial se debe, en parte, a que dentro de la materia general de la política juvenil podemos distinguir materias específicas, y estas sí pueden corresponderse con un ámbito competencial exclusivo de una u otra Administración territorial, en virtud de distintos puntos de conexión y conforme a los criterios de la jurisprudencia constitucional. Anticipando parte del resultado de un análisis pausado, la complejidad a la que aludía *ad supra* sobre la política de juventud es consecuencia inevitable de la naturaleza sustantiva de la materia (juventud), que hace que se entremezclen competencias exclusivas, coincidentes o concurrentes, y compartidas.

El Tribunal Constitucional ha reconocido que la delimitación de las competencias debe analizarse caso por caso (cfr. Tornos Mas, 2005: 521). El Alto Tribunal ha resuelto algunos conflictos específicos sobre competencias en materia de juventud, es decir, sobre algunos de esos casos individuales, que ayudan a intuir trazos más generales, pero sin excesivas certezas. Hasta la fecha, la mayoría de autores recientes nos hemos contentado con predicar la “conurrencia” de hecho de la política juvenil, como un conjunto general, entre todas las Administraciones territoriales, sin un análisis muy profundo al respecto. Dada esta situación, parece necesario analizar con algo de detenimiento qué han entendido los poderes públicos (legislativo y ejecutivo, principalmente) por tales políticas de juventud, para tratar de inferir, al menos, el alcance de las facultades en la materia específica de participación juvenil, en cada Administración territorial.

El contenido sustantivo de la competencia, esto es, la materia que el Alto Tribunal denomina “política de promoción de la juventud” (STC 13/1992), ha incluido aspectos denominados por la doctrina política como específicos, y otros transversales, dando lugar (en ocasiones) a una denominada política integral de juventud, compuesta de

forma heterogénea por diversas materias y derechos conectados con la juventud: empleo juvenil, educación, acceso a la vivienda, participación, asociacionismo, etc. La distinción entre funciones de política especializada y transversal, que se da como regla general en todas las Administraciones territoriales españolas, ayuda también a distinguir el ámbito de facultades específicas de cada una de ellas. Esta diferenciación sirve de engarce, precisamente, entre el tratamiento que realizaré sobre la descentralización territorial y sobre la especialización técnica (que conduce, en ocasiones, a la descentralización funcional).

A. La tipología de las competencias sobre la política general de juventud

A los efectos del reparto de responsabilidades públicas entre Administraciones territoriales, entendemos por competencia “el ámbito material previamente delimitado normativamente dentro del cual puede ejercer su actividad una Administración” (Tornos Mas, 2005: 517), por lo que la competencia es un “requisito de validez de la actuación administrativa” (*id.*). Como Garrido Mayol *et al.* (2006) advierten, la Constitución emplea una triple terminología, que incluye las competencias como término más frecuente, pero que es en realidad la “refundición” de las “materias” y de las “facultades” (*op. cit.*)⁷²⁷.

Recordemos que hemos advertido la generalización de departamentos especializados sobre política de juventud, como materia general, en todos los niveles territoriales del Estado. Si admitimos que la existencia de competencias legítimas sobre política juvenil es condición *sine qua non* para la creación de una Administración juvenil (como departamento especializado de la correspondiente Administración territorial),

⁷²⁷ Las materias que son objeto de este estudio, en tanto que sectores sustantivos sobre los que se ejercen las competencias, incluye, a nivel genérico, la política integral de juventud y, a nivel específico, la política de participación juvenil. Las facultades, por su parte, hacen referencia a las potestades que el poder público en cuestión puede ejercer sobre tales materias (*op. cit.*). Por ello, las facultades pueden ser normativas o ejecutivas, así como entre las normativas podremos distinguir entre legislativas o reglamentarias, y entre las legislativas podríamos diferenciar, a su vez, la facultad de dictar legislación básica o de desarrollo, entre otros posibles matices. En todo caso, como algunas facultades se ejercen sobre la materia genérica, es previsible que afecten a la específica.

debemos cuestionar algunas de las afirmaciones doctrinales frecuentes, deducidas de una lectura superficial del derecho positivo.

En particular, la evidencia antedicha nos obliga a dudar en dos direcciones. Primero, del tenor literal de los Estatutos de autonomía que presumen de una competencia autonómica exclusiva sobre juventud. En segundo lugar, nos obliga a indagar en la justificación jurídica racional que convierte parte del derecho positivo en fórmulas de exclusividad impropias, derivando en la existencia de competencias coincidentes, concurrentes y compartidas, aun sin que sea así declarado de forma explícita en ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico.

La cuestión competencial en España debería dilucidarse mediante la exégesis del denominado bloque de constitucionalidad. Sobre esta noción, entendido tal bloque como “parámetro para el enjuiciamiento” sobre la validez de las normas (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6), acudo a la descripción que realiza Álvarez García (2013: 76 y ss.), en sintonía con los demás autores por él mencionados. En este caso, el bloque de constitucionalidad queda referido a sus “componentes esenciales” (*op. cit.*), es decir, la Constitución española y los Estatutos de autonomía. Estos elementos facilitan la distinción entre el nivel más intenso de descentralización territorial o política: entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ello aclararía el “sistema básico”, en palabras de Tornos Mas (2005: 518).

Sin embargo, la cuestión competencial del objeto de estudio obliga a acudir, también, a la delimitación de las responsabilidades de las Administraciones locales en materia de política de juventud. Esto supone un problema añadido, por el carácter bifronte del régimen local (Muñoz Machado, 2015-XI: 19; Álvarez García, 2013; Guichot, 2005: 153⁷²⁸), que deriva en una dispersa atribución de facultades a los entes locales españoles en esta materia, y podremos encontrarlas propias o delegadas. Por un lado, habrá que atender a la legislación estatal que establece las bases del régimen local, muy poco elocuente sobre políticas públicas de juventud. Por otro lado, la legislación sectorial sobre juventud de las comunidades autónomas ha previsto diversos regímenes de atribución a los entes locales en cada caso, debiendo reconocer, además,

⁷²⁸ Este último autor recuerda que la idea fue tempranamente recogida por el Tribunal Constitucional, mediante la STC 84/1982, de 23 de diciembre.

que han existido al menos dos procesos o momentos históricos de descentralización local (Carbonell Porrás, 2005: 928). Aun sin previsiones normativas explícitas, las Administraciones locales de cualquier rincón del país (principalmente los municipios, pero también provincias u otros entes locales) no han renunciado a ejercer una auténtica política juvenil propia⁷²⁹. De hecho, y por lo general, es obvio que las habilitaciones explícitas de los legisladores autonómicos, allí donde se han producido, son notablemente posteriores al ejercicio real de competencias locales juveniles⁷³⁰.

La doctrina ha elaborado teorías sobre un posible sistema de triple, doble o de única lista sobre la atribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. La triple lista es sugerida por Garrido Mayol *et al.* (2006), aludiendo a lo recogido en los artículos 148, 149 y 150 CE. La doble lista es enunciada por este autor (que se desprendería, respectivamente, de los artículos 148 y 149.1 CE), pero también por Muñoz Machado (2007: 423) o Tornos Mas (2005: 518). Sin embargo, este último autor advierte que el artículo 148 CE sería ya un precepto iushistórico, sin valor normativo actual. Por ello, estima que actualmente encontraríamos “un sistema de lista única” (*op. cit.*), regida por el llamado principio dispositivo, conforme al cual son las comunidades autónomas las que optan por la asunción de competencias en sus Estatutos de autonomía con el límite de la lista única de competencias exclusivas del Estado (art. 149 CE). Esta única lista constitucional se vería completada con la llamada cláusula de cierre (Tornos Mas, 2005: 518), que supone que todo aquello no reservado al Estado puede ser asumido como competencia propia en los Estatutos de autonomía. Garrido Mayol *et al.* (2006) recuerdan que el artículo 149.3 CE “arbitra, por último, toda una serie de técnicas e instrumentos destinados a salvar hipotéticos conflictos

⁷²⁹ Como muestra, baste preguntarse cuál de ellos carece hoy en día de una concejalía o similar que, quizá entre muchas otras materias, figura como responsable de la política juvenil del ente local.

⁷³⁰ Muestra de ello son los tempranos documentos editados al servicio de este desarrollo local de la política juvenil, como son las obras –en Cánovas *et al.* (1984)– de Comín (pp. 139-144), Truñó (pp. 145-152) o Vallverdú (pp. 153-164), así como los manuales de la década de 1990 orientados a la capacitación de los responsables públicos locales en materia de juventud (principalmente, concejales de juventud), como la de Cervetto Guijarro *et al.* (1995) o la coordinada por Aguilar Montferrer (1994), en la que Serrano Blanquer (pp. 14-16) sintetiza la trayectoria y antecedentes de las políticas locales de juventud, desde los primeros ayuntamientos democráticos (1979-1983) hasta lo que el autor califica como etapa de “consolidación” de estas políticas (1987-1991). En ello abundan las Actas de las Jornadas sobre Juventud y Corporaciones Locales celebradas en 1997 (“La Administración Local y las Políticas de Juventud”, 1998).

competenciales y de ordenación entre el Estado” y las comunidades autónomas: una cláusula residual, una cláusula de prevalencia y una cláusula de supletoriedad⁷³¹.

Con independencia de las controversias doctrinales y jurisprudenciales suscitadas en torno a los complejos conceptos y las técnicas jurídicas del sistema general del reparto de competencias, se puede advertir que ninguna de las hipotéticas listas se pronuncia de forma explícita sobre facultades relacionadas con la materia de política juvenil general. Ya hemos advertido que los preceptos constitucionales referidos a la juventud no son cláusulas competenciales, ni aun cuando el artículo 48 CE haga referencia a “los poderes públicos” en sentido amplio. En consecuencia, la atribución de esta materia como objeto de facultades públicas debe buscarse en otras normas, ya sean: 1) referencias tangenciales, no explícitas, de las reglas competenciales de la Constitución; 2) los Estatutos de autonomía; o 3) leyes autonómicas sectoriales que las atribuyen de forma asimétrica a las Administraciones locales, dada la imprecisión sobre esta materia de las bases estatales del régimen local. Los siguientes epígrafes ilustrarán el contenido de estos tres tipos de fuentes en el vigente reparto competencial juvenil. No obstante, conviene detenernos antes, al menos de forma sucinta, en los tipos de competencias que estas fuentes pueden contener, y anticipar cuáles de ellas son las que realmente recogen reglas de atribución sobre las materias objeto de este estudio.

a. El lugar de la política juvenil en las tipologías generales de competencias del sistema español

La doctrina ha distinguido a muy grandes rasgos entre competencias exclusivas, compartidas o concurrentes (por todos, véase Garrido Mayol *et al.*, 2006). Esta distinción ha sido insuficiente para clarificar la realidad, por la utilización impropia de los términos que han hecho algunos poderes públicos, y muy en particular, de las supuestas “competencias exclusivas”. De hecho, es patente la colisión entre el sentido literal de los Estatutos de autonomía, que presumen todos ellos de una competencia exclusiva sobre la política juvenil general, y la interpretación doctrinal, que

⁷³¹ Otras importantes aportaciones doctrinales sobre el precepto señalado (art. 149.3 CE) son sintetizadas por Cosculluela Montaner (2018: 647-650), Borrajo Inieta (2018: 1508-1539) o González Pascual (2018: 2039-2048).

mayoritariamente se ha inclinado por presumir una competencia concurrente *lato sensu*, no solo entre el Estado y las comunidades autónomas, sino también, en un sentido que será descrito más adelante, con las Administraciones locales⁷³². La exclusividad autonómica, por estas y otras razones que se irán constatando, es solo parcial, y no evita una verdadera política juvenil estatal y local.

Dadas las imprecisiones normativas, ante las que es fácil enfrentar realidades que no se corresponden con la literalidad positivada, es conveniente acudir a clasificaciones competenciales un tanto más complejas, para afinar el tipo de concurrencias y deberes de compartición que pueden producirse.

Tornos Mas (*op. cit.*) ofrece otra categorización de la tipología de competencias que conviene mencionar, a partir de la cual resulta algo más sencillo advertir qué tipos podremos encontrar vinculados a la política general de juventud, de un lado, y a la política específica de participación juvenil, de otro lado. Para este autor, las competencias administrativas en España pueden distinguirse tanto en función del contenido (materia) como de la forma de ejercicio (facultad). Según el contenido, las competencias pueden ser exclusivas (con las salvedades antedichas), concurrentes, compartidas, o indistintas (*op. cit.*, p. 524). Y según el ejercicio, las competencias podrían ser instrumentales, coincidentes o de colaboración (*id.*). Muñoz Machado (2015-IX: 102-105) señala una distinción en función del origen y tipo de la atribución competencial, diferenciando competencias propias y delegadas⁷³³.

A la luz de las clasificaciones anteriores, y en base al derecho positivo interpretado de una forma muy crítica con su literalidad, podríamos concluir que en materia de juventud encontraremos una amplia variedad tipológica de competencias reales.

⁷³² Entre los autores que han señalado de forma explícita esta concurrencia, al menos referida a las comunidades autónomas con el Estado, se encuentran Álvarez Vélez y Grande Arana (2003: 18) y, de forma especialmente destacada, Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 43) –el año de publicación de la obra de referencia no es obstáculo para identificar que se trata de la edición de un previo Dictamen, de 2013, de los mismos autores–, postura que consideré acertada (Hernández Díez, 2015-2016, 2018), a la que se han sumado Zelaia Garagarza (2018: 890 y ss.) y Gabriel Carranza (2018: 342), entre otros.

⁷³³ Tornos Mas (*op. cit.*) también realiza una distinción en función del origen, pero al ceñirlo al reparto entre el Estado y las comunidades autónomas, su distinción entre “propias” y “extraestatutarias” resulta menos precisa, a los efectos de este estudio, que la más amplia de Muñoz Machado.

En función del origen, parece plausible reconocer: 1) competencias propias del Estado, en cuanto se derivan de la especialización etaria a favor de la juventud desgajadas de otras materias de las previstas en la lista del artículo 149 CE; 2) competencias propias de las comunidades autónomas, con carácter general, porque así lo prevén todos los Estatutos de autonomía y no lo impide el artículo 149 CE; 3) competencias propias de las Administraciones locales, cuando algunas comunidades autónomas lo hayan previsto en su respectivo ámbito mediante leyes sectoriales, o mediante una interpretación (quizá) generosa de la legislación básica estatal de régimen local; y 4) competencias delegadas a ciertas Administraciones locales, también por previsiones heterogéneas de los legisladores autonómicos⁷³⁴.

En función del ejercicio, siguiendo la clasificación de Tornos Mas (*op. cit.*), podremos encontrar algunos de los casos más complejos y singulares sobre esta materia general: 1) competencias instrumentales, en el sentido de aquellas no atribuidas normativamente a un poder territorial específico, pero que ejerce alguno por tratarse de “actividades técnicas relacionadas con el sistema general de ordenación de competencias” (*op. cit.*, p. 524)⁷³⁵; 2) competencias coincidentes, en el sentido de proyectarse “sobre un mismo espacio territorial” (*op. cit.*)⁷³⁶; y 3) competencias de colaboración, como aquellas ejercidas mediante “potestades que no se poseen en

⁷³⁴ Ni el Estado ni las comunidades autónomas ejercen competencias delegadas en materia de juventud, puesto que ni siquiera pueden considerarse como tales las gestiones delegadas de ciertos programas juveniles de la Unión Europea, que analizaremos en ulteriores capítulos, ya que la efectiva gestión descentralizada de estos programas por las comunidades autónomas obedece a su competencia propia sobre la política juvenil.

⁷³⁵ Es un claro ejemplo de ello la obligación de la Administración General del Estado sobre la remisión a la Organización Iberoamericana de la Juventud del informe bienal sobre el cumplimiento de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, hecha en Badajoz en 2005, que se deriva de la posición jurídica del Estado en materia de compromisos internacionales. En términos de participación juvenil, resulta obvio que cualquier Administración territorial es receptora de la participación de los ciudadanos jóvenes, por el simple hecho de su naturaleza basada en el principio democrático.

⁷³⁶ Este es el caso, por ejemplo, de la promoción de la cultura juvenil que debe realizar tanto el Estado sobre todo el territorio nacional, coincidiendo con la que se puede esperar que realicen las comunidades autónomas en su respectivo territorio. Este supuesto se deriva fácilmente de la concurrencia plena (Muñoz Machado, 2017-IX: 88 y ss.) de la política de promoción cultural general recogida en la Constitución (art. 149.2 CE), en este caso especializada por razón de la edad. Como hemos referido ya, y reiteraremos más adelante, no es baladí la vinculación sustantiva entre la política de promoción de la cultura y la política de juventud.

virtud de títulos competenciales previos sino como consecuencia de la concepción subjetiva de su titular, esto es, del carácter de ente territorial que poseen” (*op. cit.*)⁷³⁷.

En función del contenido material de la competencia es donde podemos encontrar una clasificación más intuitiva y fácil de identificar, dadas las reglas de la jurisprudencia constitucional. En concreto, encontraremos competencias: 1) exclusivas de las comunidades autónomas, pues así lo predicen literalmente los Estatutos de autonomía de todas ellas; 2) exclusivas del Estado, en virtud de la conexión tangencial de ciertas materias recogidas en el artículo 149 CE; 3) concurrentes entre dos o todas las Administraciones territoriales, en diversos sentidos que analizaremos a continuación; 4) compartidas, en el sentido de Tornos Mas (*op. cit.*) solo cuando así lo prevean el legislador estatal o los autonómicos a favor de Administraciones de ámbito territorial inferior, respecto de competencias *a priori* propias⁷³⁸; y 5) indistintas, entendiendo como tales aquellas en las que “dos entes pueden ejercer las mismas funciones sobre una materia sin que exista preferencia a favor de ninguna de las dos intervenciones” porque no se entorpecen mutuamente⁷³⁹.

⁷³⁷ Con especial incidencia sobre la ordenación de la participación juvenil, la colaboración interadministrativa concretada en una determinada forma de ejercer su autoorganización es imprescindible, en la práctica, para que exista un flujo racional de participación estructurada mediante instrumentos orgánicos clásicos, como es el hecho de que los entes locales reconozcan consejos de juventud en su ámbito territorial, las comunidades autónomas contemplen la integración de estos sujetos locales en los consejos autonómicos, y prevean a su vez formas organizativas que sean coherentes con las exigencias formales de la ordenación estatal, como, por ejemplo, que los consejos de la juventud de ámbito autonómico dispongan de personalidad jurídica propia para poder integrarse en el Consejo de la Juventud de España –cfr. art. 4.1.d) del Real Decreto 999/2018, de 3 de agosto, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España–. Es obvio que existen resortes reservados a la propia autonomía organizativa de cada poder territorial, por los cuales existirán auténticas brechas participativas de los jóvenes. Tal es el caso de la ausencia de un consejo autonómico capaz de participar en el ámbito estatal en las comunidades autónomas de Galicia, Andalucía o Baleares, por ejemplo, por la determinación discrecional de sus legisladores, aun en claro perjuicio de la eficacia participativa de la juventud sus respectivos territorios.

⁷³⁸ Veremos muchos de estos supuestos previstos por los legisladores autonómicos en las denominadas leyes generales de juventud, a favor de la ejecución de ciertas medidas por parte de los entes locales, bajo la regulación plena reservada a los poderes autonómicos (tanto la legislativa como la reglamentaria).

⁷³⁹ Aunque el autor (Tornos Mas, *op. cit.*) menciona como ejemplo de este tipo de competencias el fomento de la cultura o la investigación, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que Muñoz Machado (2017-IX: 88 y ss.) presume que habilita la llamada concurrencia plena, en materia de juventud podría ser este el caso de una gran variedad de potenciales medidas de fomento sobre, por ejemplo, la llamada política de información juvenil, en el que el Estado debe desarrollar un papel difusor que no es incompatible con la propia difusión autonómica e incluso local.

b. La concurrencia lato sensu de la política general o integral de juventud

Parece difícil de evitar la posible confusión del sentido dado a la concurrencia, la coincidencia o la indistinción según Tornos Mas (*op. cit.*) con otros autores que emplean alguno de tales términos con un sentido diverso –por ejemplo, la descripción que hacen Muñoz Machado (*op. cit.*) y Garrido Mayol (*op. cit.*) sobre las competencias concurrentes se parecen al sentido que Tornos Mas da a las competencias indistintas–. A los efectos de este estudio, estimo que los tres términos tienen un significado equivalente para las competencias sobre política juvenil, y que coincide con el dado por Muñoz Machado a la concurrencia, entendida como cualidad gradual.

En materia de política de juventud, la concurrencia puede ser apreciada, con distintos grados, en dos niveles distintos: uno primero general o aplicable a toda la política juvenil, y otro específico, referido solo a una de las materias concretadas, que es la protagonista de este estudio, esto es, la política de participación juvenil. Por ello, primero, podremos hablar de una concurrencia general, fruto de la convergencia de potestades idénticas o complementarias sobre una gran variedad de materias (específicas) que integran, todas juntas, la materia general de la política juvenil integral⁷⁴⁰. Por concurrencia específica, en segundo lugar, me referiré a aquella competencia indistinta y coincidente que se da, como trataré de demostrar a continuación, en el ámbito específico de la política de participación juvenil.

En definitiva, y a pesar de la falta de claridad de las normas positivas, debido a este esquema estimo que se puede hablar de una concurrencia efectiva de la política de juventud en términos generales: todas las Administraciones territoriales ejercen funciones específicas, coincidentes o no, conectadas de forma directa con la población joven, y con las materias comúnmente denominadas “juveniles”. Considero posible destacar dos motivos principales que justifican esta afirmación, ciñéndonos solo a aquellas materias que han sido asumidas por los poderes públicos e incorporadas al ordenamiento, tal vez de forma sutil, y quizá en alguna ocasión hasta de manera no plenamente consciente por las fuentes orgánicas del derecho. La primera razón radica

⁷⁴⁰ Sobre el concepto de “política integral de juventud” nos detendremos en el apartado siguiente de este epígrafe (VII.1.B). En este momento hace referencia al sentido más amplio o generalista de políticas de juventud que puedan ser categorizadas como tales.

en el inevitable reconocimiento como verdadera política juvenil de aquella política, derivada de otros títulos competenciales, que resulta de la especialización por razón de la edad. La segunda es que la interpretación de la concurrencia sobre la política juvenil es la más ajustada a la intención teleológica del constituyente, a pesar de algunos cambios formales en estos cuarenta años.

b.1. La política juvenil integral o transversal puede ser el resultado de una especialización etaria en el ejercicio de otros títulos competenciales

La concurrencia general parece inevitable si aceptamos que la política de juventud (o parte de ella) es una especialización etaria de otras políticas públicas. Todas las Administraciones territoriales previstas en la Constitución española ejercen competencias que suponen intervenciones dirigidas de forma directa hacia la ciudadanía, es decir, hacia las personas (por contraposición del territorio u otros elementos materiales). Tal ciudadanía es, habitualmente, aquella originaria o residente en su respectivo territorio, con independencia de su edad. Es harto difícil imaginar una Administración territorial en España cuya intervención normativa o material no alcance a afectar a la población joven.

La forma de garantizar una exclusividad absoluta (o monopolística) para una Administración territorial concreta conduciría a una situación absurda: parece ilógico impedir que una Administración atienda a parte de esa ciudadanía por razón de su edad (podría conducir, incluso, a vulneraciones de la igualdad formal). Un segundo intento de protección de la exclusividad monopolística podría sugerir que la prohibición se desplegara hacia la especialización, es decir, que una Administración no pudiera ejecutar políticas hacia la población atendéndola de forma diferenciada según la edad de sus beneficiarios. Una prohibición absoluta en este sentido (que impida especializar políticas por motivos etarios) daría lugar a que la juventud pueda ser destinataria solo indirecta o circunstancial de ciertas políticas, por su simple integración en la ciudadanía general. Semejante obstáculo también resultaría irracional, y posiblemente contrario a otros principios jurídicos vinculantes para la cualquier Administración española. Esto es así porque es perfectamente plausible que

tal sectorización sea, en ocasiones, lo más adecuado para mejorar la intervención en aquellos ámbitos sobre los que sí tiene la competencia explícita en las normas positivas, por criterios, por ejemplo, de igualdad material o positiva. En consecuencia, el conjunto de principios constitucionales y legales que rigen toda intervención administrativa pueden justificar la especialización por razón de la edad en cualquier nivel del Estado: la simple eficacia, la proximidad o la adecuación de los medios a los fines pueden fundamentar la creación de instrumentos, servicios, políticas públicas, e incluso estructuras administrativas, que focalicen y perfeccionen el ejercicio de las competencias propias hacia los ciudadanos por motivos etarios. Todo ello sin que exista una atribución explícita sobre política juvenil.

b.2. La integración o la conexión conceptual de la política de juventud ha conducido a una concurrencia histórica poco cuestionada

Durante décadas, la política juvenil española ha transitado distintos marcos teóricos de la ciencia política, y ha padecido no pocas influencias reduccionistas sobre su papel (ya se han descrito en capítulos anteriores, y continuaré constatándolo en los siguientes). Pero el efecto de estas vinculaciones entre políticas públicas ha desplegado, en el ámbito jurídico, un notable conflicto de encajes competenciales. De hecho, este conflicto no del todo resuelto es el único motivo por el cual disponemos de la sucinta jurisprudencia constitucional sobre políticas de juventud. Tal jurisprudencia confirma a la doctrina mayoritaria en su hipótesis de la concurrencia general de la política juvenil: existen ámbitos donde el Estado deberá o podrá ejecutar políticas de juventud que no sean “regionalizables”. Esta interpretación del Alto Tribunal ha sido admitida por la doctrina como la más racional posible, ya que no parece que ningún autor haya rechazado la cierta concurrencia competencial, y no han sido pocos quienes lo han manifestado de forma explícita⁷⁴¹.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha entendido en ocasiones que sus pronunciamientos sobre la política de juventud se producían por las controversias

⁷⁴¹ Ya se han mencionado, con anterioridad, Álvarez Vélez y Grande Arana (2003: 18), Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 43), Hernández Díez (2015-2016, 2018; 2020a; 2020b), Zelaia Garagarza (2018: 890 y ss.) y Gabriel Carranza (2018: 342), entre otros.

competenciales con otros títulos tangenciales o abarcadores del juvenil. Por un lado, el Tribunal Constitucional ha calificado la competencia sobre juventud como enormemente abstracta, por lo cual entiende que caben intervenciones exclusivas del Estado y otras de las comunidades autónomas, según la convergencia con otros títulos competenciales (STC 13/1992, de 6 de febrero, F.J. 13º). Por otro lado, el mismo Tribunal ha supeditado la condición juvenil de ciertas políticas estatales controvertidas primero a un ámbito material (STC 129/2010, de 29 de noviembre, FF.JJ. 3º y 5º), y ha rectificado sobre la misma exacta norma positiva después, interpretando que se dictaba en virtud de otros títulos competenciales, distintos de los referidos por la propia norma y de los argumentados por todas las Administraciones en litigio⁷⁴². Como resultado de estas dudas, el Tribunal parece haberse inclinado, finalmente, por concebir la política juvenil como una parte de la política social o de servicios sociales (de nuevo, la STC 36/2012, de 15 de marzo), sin que sea ahora el lugar de abundar en los errores que ello puede producir en el desarrollo normativo.

Al margen de las propias dudas del Tribunal Constitucional, la concurrencia en materia de juventud fue presumida durante un período histórico por otra subsunción de los títulos competenciales. El sistema constitucional español ha previsto desde su origen una particular materia política como concurrente plena, de manera nítida: el servicio a la cultura (*ex art. 149.2 CE*)⁷⁴³. Resulta que la política juvenil fue concebida, en la primera etapa constitucional, como una parte de la política cultural, como sugiere la adscripción de los órganos de Administración juvenil durante la Transición y los primeros años de la democracia, aspecto ya mencionado en capítulos precedentes. En consecuencia, la política juvenil estaba ínsita en tal concurrencia. Tanto es así que, por ejemplo, Rallo Lombarte (*op. cit.*, p. 116) aludió a la STC 49/1984, de 5 de abril, para recordar la imposibilidad de construir competencias omnímodas y excluyentes en ámbitos que conectan con las políticas culturales, refiriéndose a la política juvenil general. Esta postura ha estado en sintonía con buena parte de la doctrina jurídica y política del país durante décadas.

⁷⁴² Por todas, véase la STC 77/2012, de 16 de abril, F.J. 2º, que alude a las previas SSTC 36/2012; 72/2012 y 73/2012.

⁷⁴³ A este respecto, véanse Muñoz Machado (2017-IX: 88 y ss.) y Alegre Ávila (2018).

Es cierto que hoy en día no se sostiene ya, ni por la doctrina ni por las normas positivas, que la juventud se subsuma íntegramente entre las políticas culturales. Pero la concepción sobre los ámbitos materiales vigentes al inicio de la etapa autonómica explica la concurrencia genérica interiorizada de forma implícita en el desarrollo normativo multinivel. Sea como fuere, y trasciendan o no el ámbito de la política cultural, es imposible concebir la política juvenil como una parte derivada de una única otra política pública. Por sus conexiones conceptuales, en fin, es por lo que también podemos reconocerla como una materia susceptible de la concurrencia de hecho y en sentido amplio.

c. La concurrencia stricto sensu de la política específica de participación juvenil

Además de las dos justificaciones racionales sobre la concurrencia *lato sensu* de la política general de juventud, existe una tercera razón para sostener una concurrencia singular en el caso del específico objeto de estudio, la participación juvenil, cuando sobre él se ejercen facultades públicas (es decir, cuando se convierte en la materia de una competencia administrativa). Esta razón estriba en la noción sustantiva de la propia materia, entendida por la doctrina como intrínsecamente concurrente, esto es, que la propia participación juvenil es un concepto político juridificado desde una concepción multinivel.

La lógica jurídica del sistema constitucional español vincula el principio democrático-representativo y el de participación (*tertium genus*, es decir, en tanto que principio a medio camino entre las instituciones de “democracia representativa” y de “democracia directa”⁷⁴⁴) como elementos legitimadores indispensables de todas las Administraciones territoriales. De tal manera que, si la participación ciudadana es un principio predicable de todo el sistema público (con independencia del nivel territorial), la participación de una parte de la ciudadanía diferenciada por razón de la edad es, en última instancia, parte de ese todo. Como consecuencia de ello, la participación juvenil es asunto concurrente de cualquier poder público en el que tenga

⁷⁴⁴ Sobre este sentido del principio participativo, dado por el Tribunal Constitucional (SSTC 119/1995, de 17 de julio, FJ 4º; y 31/2015, de 25 de febrero), ya señalé algunas implicaciones en páginas anteriores.

cabida, de una forma u otra, la participación ciudadana general. Por lo tanto, aun cuando puedan existir ámbitos exclusivos de política juvenil atribuida a una u otra Administración territorial, por la exclusividad sectorial tangencial (empleo, vivienda, salud, etc.), un pretendido carácter monista es inaceptable en el ámbito concreto de la participación. Esta idea abunda en la noción de colaboración interadministrativa hacia un sector que, según mencionaba Tornos Mas (*op. cit.*) conecta con las facultades presumidas “de la concepción subjetiva de su titular, esto es, del carácter de ente territorial que poseen”. En este caso, les convierte (a las Administraciones territoriales) en sujetos pasivos inevitables de la participación democrática de toda la ciudadanía, libremente organizada cuando sean jóvenes, si lo desean, mediante técnicas propias de participación juvenil⁷⁴⁵.

Dado el valor del principio democrático y del principio participativo en la Administración, es fácil aceptar que la efectiva participación no se produce por la mera ordenación de procedimientos reactivos, sino que requiere (además) la intervención positiva, promotora o impulsora, de las Administraciones. Por ello, la materia específica de promoción de la participación juvenil se entiende como competencia coincidente o indistinta, si se quiere, de aquellas Administraciones que se ven afectadas por la denominada democracia participativa. De esta manera, la jurisprudencia constitucional redunda en los razonamientos anteriores: cualquier Administración territorial susceptible de recibir una participación cívica general (es

⁷⁴⁵ Para reforzar esta interpretación y su fundamento jurídico en España conviene recordar el artículo 48 CE (no por su valor como título competencial, que es inexistente, sino por la fundamentación material de su llamamiento a los poderes públicos: la participación juvenil se proyecta en todas las direcciones sectoriales imaginables). También se expresó en capítulos previos que este precepto ha sido interpretado como un mandato de especialización del artículo 9.2 CE, en lo referido a la participación ciudadana general. Esto supone que la participación de los jóvenes se ejerce sin límite objetivo, es decir, que estos sujetos, diferenciados por su edad, están llamados a participar no solo en las específicas “cuestiones juveniles”, lo que la circunscribiría a la participación ante poderes públicos con competencia sobre asuntos calificados expresamente como “juveniles”. Al contrario, la participación juvenil es entendida como un derecho para ser ejercido hacia cualquier asunto que sea de interés para los jóvenes, según los propios jóvenes consideren que tal asunto sea o no de su interés. Así se desprende de la doctrina europea más asentada sobre esta cuestión, sobre la cual más adelante daremos cuenta. En definitiva, esta idea de vinculación participativa hacia todos los poderes territoriales se ve reforzada por los principios comunes de los Estados europeos, cuando interpretan los derechos fundamentales de los jóvenes: su participación es un asunto de responsabilidad concurrente multinivel, que trasciende incluso las fronteras del Estado, porque una sociedad no puede decirse democrática, en ningún nivel, excluyendo a una parte de su ciudadanía, o ignorando sus circunstancias cívicas diferenciadoras de una forma irracional.

decir, todas ellas), podría desarrollar canales específicos para impulsar y/o recibir tal participación, pero, además, también distinguida por razón de la edad.

Por todo lo expuesto, resulta inevitable que el común de las Administraciones territoriales tienda a formular mecanismos propios de Administración juvenil. Lo harán, como mínimo, para dar respuesta (política reactiva) a una participación juvenil emergida desde el ejercicio de potestades privadas legítimas. Más allá del mínimo, es posible que también esta Administración juvenil sea útil para contemplar con frecuencia instrumentos específicos (actividad de fomento, de servicio público, de contro, de planificación, de regulación, etc.), para la participación de los ciudadanos jóvenes en su respectivo ámbito territorial.

B. La equívoca atribución de la competencia exclusiva a las comunidades autónomas sobre la política general de juventud

La concurrencia multinivel en sentido amplio, de la política juvenil general, no ha encontrado un reflejo suficientemente claro en el desarrollo del legislador estatutario. Las diecisiete comunidades autónomas y las dos ciudades de Ceuta y Melilla ostentan, en apariencia, la competencia exclusiva sobre toda la política juvenil⁷⁴⁶.

En cualquier caso, aceptando que lo anteriormente dicho es válido para todas las comunidades autónomas, es necesario subrayar que no todas se reconocen a sí mismas como competentes de la misma forma, y han acudido a técnicas diversas para definir su exclusividad parcial. Esta heterogeneidad se predica también del contenido, en cuanto a los principios estatutarios diversos o aspiraciones programáticas (y en algún caso, inexistentes) que debieran regir sobre la política juvenil en cada comunidad autónoma. Las formas y los contenidos distintos, en cada Estatuto de autonomía, no pueden ser irrelevantes, por lo que debemos detenernos a analizarlos. *A sensu contrario*, la propia asimetría de la descentralización autonómica quedaría en papel mojado si a todas las comunidades autónomas les atribuyéramos los mismos

⁷⁴⁶ Ya se ha expuesto por qué esta posible exclusividad sería irracional, si se pretendiera interpretar de forma plena o monopolística, restringiendo en exceso las potestades de otras Administraciones para diseñar intervenciones dirigidas expresamente hacia la juventud.

resultados a partir de textos estatutarios diferentes. Ello justifica los subepígrafes siguientes.

a. Las consecuencias comunes del protagonismo competencial de todas las comunidades autónomas

La primera duda inevitable, derivada de los catálogos estatutarios, es qué tipo de exclusividad será predicable sobre la política general de juventud, en unas menciones que debemos presumir como válidas, dado que no han sido declaradas inconstitucionales, ni siquiera seriamente cuestionadas por la doctrina. Muñoz Machado (2015-IX: 78) advierte de forma contundente sobre “la confusa utilización” del término exclusivo aplicado a ciertas competencias autonómicas, según se predica en los Estatutos de autonomía desde su primera serie. Este eventual uso impropio de los términos nos lleva a considerar que la materia de juventud puede ser de aquellas sobre las que existen competencias “exclusivas parciales”, un tipo surgido de la gran “flexibilidad” que este autor atribuye al Tribunal Constitucional “a la hora de inventar categorías de competencias exclusivas que no implican monopolio, es decir, que son exclusivas pero que no impiden intervenciones de otro poder público” (Muñoz Machado refiere como base de tal tipo de competencias exclusivas, por ejemplo, la STC 146/1986, de 25 de noviembre). Coincide Tornos Mas (2005: 523) en que, en ocasiones, “las competencias definidas exclusivas en los Estatutos de autonomía no responden a las notas propias de la exclusividad” monopolística.

Por todo lo anterior, la exclusividad debe ser aceptada (lo manda el legislador estatutario sin haber sido desautorizado en su literalidad, hasta la fecha). Pero debe ser una aceptación cautelosa o, con otras palabras, interpretada conforme al resto del esquema competencial, como sugiere implícitamente el Tribunal Constitucional. No obstante, el Alto Tribunal no ha sido precisamente prolijo en su demarcación competencial, por lo que la doctrina puede elaborar catálogos con base racional, pero sin auténtico refrendo jurisprudencial.

Con carácter general, parece claro que las comunidades autónomas son los primeros entes territoriales llamados a protagonizar el diseño de una propia política juvenil

integral, o genérica. Con el mismo tenor generalista, y por las razones ya dadas, su exclusividad no implica el monopolio de la intervención pública sobre la materia juvenil, por lo que el Estado y los entes locales también pueden diseñar y ejecutar sus propias planificaciones integrales, o sectorializadas, sobre la juventud. Sin embargo, la exclusividad estatutaria sí permite deducir cuatro consecuencias con respecto a la intervención del resto de Administraciones territoriales.

En primer término, la política autonómica de juventud está protegida frente a cualquier injerencia de los poderes estatales orientados hacia sus propias preferencias discrecionales. Es decir, el Estado no puede imponer a las comunidades autónomas ninguna orientación estratégica sobre esta materia. No obstante, resultará inevitable que el ejercicio de diversas potestades reservadas a los poderes estatales sí derive en límites de obligado respeto autonómico en el desarrollo de su política de juventud, como por ejemplo sucede con el contenido esencial desarrollado por Ley Orgánica de las reglas para el ejercicio de derechos participativos iusfundamentales entre los ciudadanos jóvenes (asociacionismo, sufragio, representación sindical, etc.). Así, la prohibición general de interferencia estatal se ve matizada por interferencias indirectas, fruto del desarrollo de cuestiones que no son, *stricto sensu*, ejercicio de la política general de juventud, pero afectan a esta (cfr. STC 64/1990, de 5 de abril).

En segundo término, la competencia exclusiva estatutaria sí permite a las comunidades autónomas orientar la política de juventud de sus respectivos entes locales, pero dentro de las materias que ellas mismas les hayan atribuido. Es decir, esta capacidad de los entes autonómicos para condicionar la política local de juventud, que es evidente e incontrovertida, es solo parcial, porque se ve limitada por dos factores obvios. Primero, las comunidades autónomas podrán dictar la orientación o el modo de ejecución en aquella política de juventud que era propia autonómica y ha delegado o atribuido a los entes locales, pero no sobre aquella política juvenil que le corresponda por la eventual atribución del legislador estatal o del constituyente. Y segundo, las comunidades autónomas podrán pactar condiciones para la delegación, pero si se acude a la atribución como competencia local propia, cualquier orientación de las comunidades autónomas se topará con un nuevo límite: las garantías propias de la autonomía local.

En tercer término, las comunidades autónomas no pueden impedir la intervención de otros entes territoriales sobre la política general de juventud, en abstracto, pero sí pueden reclamar su participación en todo aquello que sea regionalizable. A esta conclusión se llega por la vía inversa del razonamiento jurisprudencial recogido en las SSTC 129/2010 y 36/2012. Tal consecuencia ha dejado un reducido espacio de intervención a la Administración General del Estado y al legislador estatal, aunque dicho espacio sí existe y sí ha sido aprovechado en algunas ocasiones (cfr. STC 157/1992)⁷⁴⁷. Por ello podríamos decir que las comunidades autónomas ejercen fuerza centrípeta a su favor, para la descentralización de la política estatal de juventud y, al mismo tiempo, para reservarse el dictado de pautas básicas sobre la política local de juventud en su respectivo ámbito territorial.

En cuarto término, la jurisprudencia constitucional ha decidido que, en caso de conflicto sobre el alcance sustantivo de la política de juventud, la controversia se resuelva a favor de quien ostente, si procede, el título competencial tangencial que eventualmente se vincule a la cuestionada política juvenil específica. Por ello se ha considerado oportuno que cualquier ente territorial que ejecute políticas propias de juventud lo haga fundamentándose, también, en la conexión con otras habilitaciones competenciales exclusivas (desarrollo asociativo, tiempo libre, promoción del empleo, vivienda, servicios sociales, etc.). Las SSTC 281/1986, de 20 de marzo, 157/1992, de 22 de octubre, y 173/1998, de 23 de julio, apuntalan esta fórmula.

Por lo antedicho, y a pesar de la configuración pretendidamente exclusiva del legislador estatutario sobre la competencia autonómica en materia de juventud, los poderes públicos autonómicos tienden a ejercer una competencia exclusiva amplia, pero no absoluta ni excluyente. Son, más bien, los competentes primarios o centrales.

⁷⁴⁷ Nótese que ha llegado a ser regionalizable (y la participación autonómica en ello es capital hoy en día), hasta la gestión en España de los programas de juventud de la Unión Europea, que expondré más adelante, y la propia determinación de la posición española en la política europea de juventud.

b. Los distintos modelos de atribución de las competencias sobre juventud en las comunidades autónomas

Recordemos que la política juvenil no fue expresamente consignada en la Constitución española de 1978 como una materia susceptible de atribución a las comunidades autónomas (art. 148 CE). Sin embargo, el legislador estatutario la incorporó en los catálogos de competencias exclusivas desde la primera generación de Estatutos de autonomía, y hasta en las reformas más recientes. Sucede, en ambos casos, en virtud de la cláusula de cierre que menciona Tornos Mas (2005: 518), por la cual los Estatutos de autonomía podían asumir todo lo que no estuviera reservado al Estado (en el art. 149 CE o en otros preceptos de reservas singulares). Como anticipaba páginas atrás, ninguna ciudad autónoma ni comunidad queda hoy sin proclamar tal competencia genérica sobre la política juvenil⁷⁴⁸. Sin embargo, la técnica empleada no ha sido la misma: existen distintas formas de atribuir la competencia exclusiva sobre la política juvenil. No todas son igual de generosas, además, hacia la participación juvenil, y por ello conviene hacer alusión a su heterogeneidad adjetiva.

Gabriel Carranza (2018: 351) menciona tres tipos de comunidades autónomas, en relación a su forma de incorporación de la cuestión juvenil en sus Estatutos de autonomía: 1) “aquellas que asumen la competencia exclusiva sobre la materia” de forma explícita; 2) “aquellas que [además] receptan a la juventud como principio rector”; y 3) “aquellas que no tienen referencia explícita alguna en el contenido de su estatuto”. Por mi parte, sistematicé otros tres conjuntos para referir los modelos empleados por las comunidades autónomas en sus Estatutos de autonomía (Hernández Díez, 2017: 10-19): a) aquellos que recogían un contenido explícito y desarrollado mediante principios orientadores sobre la competencia en políticas de juventud; b) aquellos que incorporaban una mención explícita, pero sucinta o meramente enunciativa sobre la competencia⁷⁴⁹; y c) aquellos que empleaban una

⁷⁴⁸ Un análisis sucinto sobre la situación de las referencias juveniles en los Estatutos de primera generación, con anterioridad a las reformas, fue realizado por Álvarez Vélez y Grande Arana (2003: 19-20). También estos autores abordaron el papel que habían desempeñado los Reales Decretos de transferencia de competencias, y el valor interpretativo dado a los mismos por el Tribunal Constitucional, por ejemplo, mediante su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto.

⁷⁴⁹ Desde 2017 hasta la actualidad se ha reformado el Estatuto de Autonomía de Canarias (mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias), dando a esta comunidad una notable profundización de su marco estatutario sobre el desarrollo

técnica de alusión implícita o generalista, es decir, sin utilizar términos expresos sobre la política juvenil. Este último esquema fue seguido por Zelaia Garagarza (2018: 891) en su propio análisis de la plasmación estatutaria de los valores del artículo 48 CE.

Como consecuencia de lo anterior, y a los efectos de este estudio, es posible determinar una nueva clasificación enriquecida sobre la técnica empleada por el legislador estatutario para atribuir la competencia sobre política juvenil, en general, y para determinar aspectos relativos a la participación juvenil, en particular, en el vigente bloque de constitucionalidad.

La clasificación puede ser estructurada en dos niveles. En el primero de ellos distinguiremos aquellos Estatutos de las comunidades autónomas en los que se ha utilizado una técnica de naturaleza descriptiva, frente a los meramente enunciativos o de atribución implícita.

Podemos considerar que ocho de los Estatutos emplean esta técnica descriptiva, para determinar no solo que existe la competencia (explícita parcial, siempre) sobre política juvenil, sino además bajo qué parámetros, o a la luz de qué principios y prioridades, debe hacerse. Es el caso de las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Illes Balears, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña y Extremadura. La técnica descriptiva es, por tanto, la más empleada, aunque no mayoritaria en el cómputo total de las diecisiete comunidades autónomas.

Seis Estatutos de autonomía podrían calificarse como enunciativos. Estos son los de Cantabria, de la Comunidad de Madrid, de la Región de Murcia, de la Comunidad Foral de Navarra, del País Vasco y de la Comunidad Valenciana.

Finalmente, solo tres comunidades autonómicas acuden a una técnica implícita para la atribución de la competencia (Principado de Asturias, Galicia y La Rioja)⁷⁵⁰. Esta misma

de la política juvenil, con lo que debe dejar de ser considerado un Estatuto enunciativo, como lo fue en 2017.

⁷⁵⁰ El clásico enfoque social de la política juvenil en España (ya mencionado) ha permitido interpretar que la intervención de los poderes públicos hacia la juventud podría ser subsumida dentro de las políticas sociales y, en consecuencia, podría ser una materia de competencia exclusiva autonómica a raíz de tales mandatos. Ya lo anticiparon Álvarez Vélez y Grande Arana (2003: 20). El legislador estatutario ha confirmado esta interpretación también en otras latitudes, por ejemplo mediante la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, en cuya parte expositiva se alude,

técnica es la utilizada, por cierto, en los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla⁷⁵¹.

Sobre el primer nivel de clasificación conviene hacer una puntualización. A medio camino entre los textos descriptivos y enunciativos podría situarse al Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio). Esta norma muestra una doble enunciación, o mínima descripción, al recoger el objeto del artículo 48 CE en su artículo 10.3, como uno de los ámbitos en los que “se centrará primordialmente” la Administración autonómica⁷⁵². En todo caso, no aporta contenido sustantivo nuevo al ordenamiento, por lo que no es abordado entre los Estatutos descriptivos.

El segundo de los niveles de la clasificación permite diferenciar, entre aquellos Estatutos categorizados como descriptivos, distintas trazas de estilo en esta materia.

De los Estatutos descriptivos sobre la competencia en la política general de juventud, dos no aportan valor añadido en la materia específica de participación juvenil: ni la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (reformada por última vez en 2010), ni la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (reformada por última vez en 2014). Por lo tanto, solo nos detendremos en los contenidos de los otros seis Estatutos descriptivos: Andalucía, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Cataluña y Extremadura.

Las trazas de aquellos seis, sobre participación juvenil, se entremezclan con el transcurso del tiempo, y puede apreciarse cómo las reformas estatutarias más recientes tienden a incorporar elementos de los previstos en otros Estatutos previos (no sin excepciones, como veremos en el texto castellanoleonés). En todo caso, podemos distinguir preceptos de desarrollo objetivo de la competencia, por un lado, frente a preceptos principialistas o programáticos, por otro lado. Así, los primeros mencionan unas materias mínimas que configuran el objeto de la competencia exclusiva sobre juventud, mientras que los segundos recogen metas de la actuación de

como títulos habilitantes para esta legislación sectorial, los artículos 149.1.20º de la Constitución española, sobre asistencia social.

⁷⁵¹ Así se infiere del artículo 21, apartados 17 y 18, de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta; copiado idéntico en el mismo artículo y apartados de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

⁷⁵² Lo hace al incluir, entre otros aspectos “la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”.

los poderes públicos autonómicos. Si nos ceñimos al contenido participativo, el Estatuto de Cataluña de 2006 fue pionero en ambos tipos⁷⁵³.

El principal ejemplo del desarrollo sustantivo de la competencia sobre juventud lo constituye el artículo 142.1 del Estatuto de Cataluña⁷⁵⁴. Este precepto contiene una descripción de las materias esenciales (“en todo caso”) que se consideran parte de la competencia exclusiva sobre juventud, refiriéndose a elementos sobre: a) planificación política, b) promoción participativa (incluyendo asociacionismo), c) movilidad juvenil y turismo, y d) gestión de actividades e instalaciones dirigidas a la juventud (que se refiere, en general, a aquellas organizadas o usadas por las organizaciones juveniles o en el marco general del tiempo libre y de la educación no formal). Describe, por tanto, lugares comunes que serán calificados por los legisladores autonómicos, en el desarrollo sectorial de la cuestión, como políticas (integrales, específicas o transversales) de juventud. Volveremos a ello más adelante.

El texto catalán fue replicado, de manera casi literal, en los artículos 74 y 146 de los Estatutos andaluz y canario, respectivamente. Primero lo hizo el texto andaluz de la Ley Orgánica 2/2007, añadiendo a los elementos anteriores un enfoque sobre políticas de emancipación o transición (integración en la vida adulta)⁷⁵⁵, que fue copiado también para la Ley Orgánica 1/2018, del Estatuto canario.

⁷⁵³ El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (adoptado mediante la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto) recoge un precepto principalista por el cual debemos considerar a este texto como uno de naturaleza descriptiva, aunque lo es mínimamente, y el principio, recogido en el artículo cuarto, apartado cuatro, letra b), se refiere a una programación que afecta al empleo juvenil, no a la participación. A esta misma filosofía responde, por ejemplo, un texto muy posterior, como es el art. 10.3.1º del Estatuto andaluz (Ley Orgánica 2/2007), y también el único contenido descriptivo que fue incorporado en los arts. 24.f) y 27 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

⁷⁵⁴ Dicho art. 142 de la Ley Orgánica 6/2006, dice:

“1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de juventud, que incluye en todo caso: a) El diseño, la aplicación y la evaluación de políticas, planes y programas destinados a la juventud. b) La promoción del asociacionismo juvenil, de las iniciativas de participación de la gente joven, de la movilidad internacional y del turismo juvenil. c) La regulación, la gestión, la intervención y la policía administrativa de actividades e instalaciones destinadas a la juventud.”

⁷⁵⁵ A este propósito responden los artículos 74.a) –“La promoción del desarrollo personal y social de los jóvenes así como las actividades de fomento o normativas dirigidas a conseguir el acceso de éstos al trabajo, la vivienda y la formación profesional”– y 146.a) –“Los poderes públicos fomentarán el acceso al empleo de los jóvenes y orientarán sus políticas a la creación de empleo estable y de calidad para todos los andaluces y andaluzas. A tales efectos, establecerán políticas específicas de inserción laboral, formación y promoción profesional, estabilidad en el empleo y reducción de la precariedad laboral”– del Estatuto andaluz.

Un ejemplo claro de precepto programático o principialista (de una traza distinta, por tanto, de los recién mencionados), lo constituye el artículo 40.4 del Estatuto catalán de 2006. Este recoge el deber de los poderes públicos de promover políticas que faciliten a los jóvenes “participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural”. En una línea muy semejante, pero con redacciones distintas, encontramos reflejos de esta idea en los Estatutos balear, andaluz, castellanoleonés y extremeño.

El texto balear se aproxima más al contenido del artículo 48 CE, sin copiarlo (art. 16.3 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero⁷⁵⁶), mientras que el Estatuto andaluz incorpora la idea de forma notablemente dispersa, solo identificable mediante una lectura combinada de los artículos 10.1, 37.1.8º y 37.1.16º (de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), es decir, concretando la habilitación para las “medidas de acción positiva” que contempla el primero (art. 10.1) en el segundo y tercer precepto mencionado, al servicio de “la calidad de la democracia” mediante una alusión clara al artículo 9.2 CE.

El artículo 16.12 del Estatuto castellanoleonés (Ley Orgánica 14/2007) sustituye la “participación” por “plena integración”, pero alude a que esta sea “en la vida pública y en la sociedad”, por lo que nos encontramos ante un principio rector (art. 16) de tipo claramente participativo.

Con posterioridad, el artículo 7.16 del Estatuto extremeño (Ley Orgánica 11/2011, de 28 de enero), resulta ser el más extenso de los preceptos programáticos, instando a los poderes públicos a que cuiden “de la existencia de canales para la expresión de las opiniones de los jóvenes, de la eficacia de sus sistemas asociativos (...), asumiendo su participación como un elemento esencial para el desarrollo presente y futuro de la región”.

Finalmente, el Estatuto de Canarias de 2018 incluye, en su artículo 37.20, una réplica casi literal del artículo 48 CE (nos detendremos en el subepígrafe siguiente en las

⁷⁵⁶ Este precepto dice: “3. En todo caso, la actuación de las Administraciones públicas de las Illes Balears deberá centrarse primordialmente en los siguientes ámbitos: (...) la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (...)”.

sutiles pero importantes omisiones de estas réplicas del texto constitucional en los Estatutos y en las leyes ordinarias autonómicas).

En definitiva, acerca de la dimensión participativa, los Estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias combinan preceptos programáticos y descriptivos del ámbito material de la competencia sobre participación juvenil, mientras que los Estatutos de Castilla y León, Extremadura e Illes Balears solo contienen preceptos programáticos a este respecto.

c. Las consecuencias de los principios estatutarios sobre la participación juvenil

Los Estatutos de autonomía son normas singulares de nuestro ordenamiento jurídico, previstas en el artículo 147 CE⁷⁵⁷. Por un lado, son empleadas como parte del bloque de la constitucionalidad para enjuiciar la validez del resto de normas legales. Por otro lado, son normas con forma de Ley orgánica, aunque requieren una doble voluntad, autonómica y estatal, para su adopción (Álvarez García, 2013: 85)⁷⁵⁸. El propio Tribunal Constitucional reconoce su “singular rigidez” debido a este “peculiar procedimiento de elaboración y reforma” (por todas, cfr. STC 247/2007, FJ 6º). Estas normas, modificadas solo de manera excepcional, son relevantes para este estudio porque contienen mandatos que vinculan al legislador autonómico en cada caso, también en la ordenación que este pretenda hacer de la participación juvenil. En este enfoque sustantivo, Castells Arteché (2005: 1166) recuerda que la existencia de los Estatutos deriva en “un complejo sistema de ordenamientos separados, regidos por el principio de competencia y delimitados, en el supuesto de colisión o interferencia, por el decisionismo arbitral del Tribunal Constitucional”. Este autor señala, remitiéndose a García de Enterría y Fernández (2000-I: 292), que los Estatutos serían normas con una “auténtica superioridad de rango (...) sobre el resto del conjunto normativo legal” (Castells Arteché, 2005: 1171).

⁷⁵⁷ Con independencia de las referencias doctrinales que serán mencionadas en las siguientes páginas, en relación con el valor de estas normas, véanse las síntesis doctrinales de Carmona Contreras (2018: 563-566), García Roca y García Vitoria (2018: 1124-1142) o Sánchez Amor (2018: 2019-2034).

⁷⁵⁸ Este mismo autor sugiere la consulta (p. 76) de las siguientes obras destacadas, respecto del valor jurídico de los Estatutos de autonomía: Aguado Renedo, C. (1996); Aragón Reyes, M. (2011); Jiménez Campo, J. (2011); Muñoz Machado, S. (2006: 666 y ss.; 2007: 309 y ss.).

La lectura de los Estatutos de autonomía desde el enfoque específico de la participación juvenil permite inferir algunos matices que deberían proyectarse sobre el ordenamiento de cada comunidad autónoma. También permiten deducir las prioridades políticas, incluso por sus silencios. Estos contenidos son, no obstante, de aquellos que Álvarez García (*op. cit.*) recuerda calificar como de conexión implícita o indirecta, admisible en los Estatutos de acuerdo a la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 247/2007, FJ 12º), pero en ningún caso fruto de un mandato constitucional explícito, ni de contenido mínimo, ni adicional en sentido estricto.

Un primer rasgo llamativo de todos los Estatutos de autonomía con preceptos descriptivos es la reiterada omisión de los principios de libertad y eficacia referidos a la participación juvenil, incluso cuando varios de ellos recogen el texto casi literal del artículo 48 CE para explicitar principios rectores autonómicos o el propio ámbito competencial objetivo⁷⁵⁹. Así pues, aunque esta opción del legislador estatutario no parece conducir a una consecuencia directa, sí denota una selección interesada del texto reproducido, muchas veces muy semejante al artículo 48 CE, pero que parece querer rebajar las expectativas de la versión constitucional. Naturalmente, la ausencia en los textos estatutarios de elementos constitucionales no impedirá, en ningún caso, la plena vigencia del art 48 CE en todos los ordenamientos autonómicos. Prueba de ello será la incorporación de los elementos ignorados por los Estatutos, con posterioridad, en el desarrollo legislativo ordinario en muchas de estas comunidades autónomas⁷⁶⁰. Frente a estas omisiones, algunos de los Estatutos con textos enunciativos de la competencia sí son fieles a la hora de reproducir los aspectos esenciales del precepto constitucional mencionado⁷⁶¹.

⁷⁵⁹ El artículo 48 CE no es, como ya hemos advertido, un precepto competencial de la Carta Magna, pero sin embargo es replicado por varios Estatutos de autonomía (Comunidad Valenciana, Illes Balears, Castilla y León y Canarias, por ejemplo), y por la práctica totalidad de los desarrollos legislativos ordinarios, estatal o autonómicos, para fundamentar las regulaciones afrontadas en materia de juventud, empleándolo como un auténtico título habilitante.

⁷⁶⁰ Lo encontraremos en normas tales como la Ley balear 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud; la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud; la Ley 1/2005, de 7 de abril, de los Consejos de la Juventud de Castilla-La Mancha; la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León; o la Ley catalana 33/2010, de 1 de octubre, de políticas de juventud, entre otras.

⁷⁶¹ Así lo hacen el artículo 71.38ª de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, y el artículo 26.1.24 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid Comunidad de Madrid.

Como anticipaba, en todo caso, los textos estatutarios recogen mandatos de intervención pública que conectan con mayor o menor fidelidad con el artículo 48 CE, en los preceptos principialistas aludidos. No significa que sea negativo el distanciamiento del texto constitucional, *per se*, porque es indudable que tal texto rige también en el ordenamiento jurídico de cada comunidad autónoma, esté o no recogido cada extremo de su literalidad en los textos estatutarios. Sin embargo, el legislador orgánico parece pretender poner los acentos en distintos puntos, en cada caso, y es conveniente detenerse en ello, al menos de forma somera.

Llama la atención que el Estatuto catalán de 2006 aporte tan poco sobre la participación política de la juventud, habiendo sido tan innovador en su plasmación extensa sobre políticas juveniles (a los ya citados, hay que sumar las alusiones no participativas, pero sí juveniles, de los artículos 47 y 142.2, por ejemplo). Se distancia del texto constitucional al emplear la palabra “vida” en lugar de “desarrollo”, a lo que podríamos atribuir significados como los ya expuestos al abordar las diferencias entre los artículos 9.2 y 48 CE. Pero además ciñe la participación en la vida “social y cultural”, omitiendo el desarrollo o la vida política y económica (si bien, sobre esto último, habría que aclarar que varias expresiones del Estatuto sí se refieren a una participación juvenil en la vida económica laboral). La posterior vinculación, en el artículo 142.1.b) del Estatuto, entre la participación y el asociacionismo (con la movilidad internacional y el turismo) parecen restar empaque cívico y político a la dimensión participativa. Por todo ello, y a la luz combinada de los distintos preceptos señalados, parece evidente que el principal acento de la política juvenil diseñada por el Estatuto catalán no sería tanto la política de participación, como las políticas de emancipación o transición.

El Estatuto balear, por su parte, sí emplea con mayor fidelidad la dicción del artículo 48 CE en su artículo 16.3 ya mencionado, usando tanto la palabra “desarrollo” como el cuarteto “político, social, económico y cultural”. Destaca la pretensión de que la articulación de tales políticas sea garantizada, en lugar de simplemente promovidas, impulsadas, etc. Estas son fórmulas semánticas menos ambiciosas o exigentes que una

“garantía”, pero mucho más frecuentes en los textos jurídicos referidos a la política juvenil⁷⁶².

El texto del Estatuto andaluz con contenido programático ya ha sido enunciado, sin que puedan extraerse de sus opciones semánticas mayor enjundia de la expresada. No se trata, precisamente, de un texto innovador ni garantista de la participación juvenil. Comparte con el catalán la omisión de las referencias cívicas y políticas frente a la preponderancia de una participación más de corte social, cultural y económico.

Del Estatuto castellanoleonés (art. 16.12), sin embargo, sí cabría esperar una ulterior política de juventud que instrumentara la participación (“integración en la vida pública”) como meta de otras políticas de transición (“el acceso a la formación, al empleo y a la vivienda”). Es decir, es el primero de los Estatutos descriptivos, de segunda generación, que sitúa la participación juvenil como centro de la política de juventud. Se distingue así de los que optan por las políticas de emancipación socioeconómica, mencionados *ad supra*.

El Estatuto de Extremadura (reformado mediante la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero) sigue la senda abierta por el castellanoleonés, poniendo en el centro de la política juvenil la dimensión participativa integral. El artículo 7.16, ya aludido, sobresale por dos claves dignas de mención, a pesar de su brevedad.

La primera clave consiste en su cualidad de ser el primer y único precepto programático en una norma del bloque de constitucionalidad que recoge trazas de lo que pudo ser, y no fue, una eventual garantía orgánica en la Constitución (como se ha mencionado al tratar el *iter legis* del precepto constitucional, capítulos atrás, sobre “las organizaciones propias de los jóvenes”). Este artículo alude tanto a la existencia de “canales para la expresión”, esto es, participativos, como a los “sistemas asociativos” de los jóvenes, formulados en plural, eficaces para dicha participación⁷⁶³.

⁷⁶² Este lenguaje tiene su origen, aplicado a la participación juvenil, en el artículo 10.3 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que ya se ha citado con anterioridad.

⁷⁶³ Aunque sí lo es dentro del bloque de constitucionalidad, no es la primera garantía organizativa de la participación juvenil en una Ley Orgánica: tanto la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA), como la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de

La segunda clave deriva de la condición temporal que aplica a la participación juvenil, calificándola de “esencial para el desarrollo presente y futuro de la región”. Es una sutil forma de descartar, por parte del legislador estatutario, las frecuentes pretensiones que limitan la juventud como ciudadanía “de futuro”, a la espera de su protagonismo cuando deje de ser joven. Al aforismo de que la juventud es parte del futuro, añade este Estatuto que sin juventud no hay desarrollo presente (por lo que la juventud no sería “ciudadanía en espera”).

Una posible debilidad del Estatuto extremeño es la limitación geográfica del desarrollo en el que toman parte los jóvenes, es decir, hacia qué marco territorial se proyecta la participación juvenil promovida por las instancias autonómicas. El texto menciona el desarrollo “de la región”, algo que no hizo el artículo 48 CE, por su probable conexión con la dimensión global de los textos inspiradores de Naciones Unidas, ya aludidos. Esta limitación geográfica coincide con una tendencia de socialización territorial compartida y reiterada por los legisladores ordinarios en prácticamente todas las comunidades autónomas: la juventud será considerada valiosa para el desarrollo de cada comunidad autónoma, y mucho menos, o ni siquiera de forma expresa, para el desarrollo trascendente en el plano territorial, esto es, fuera de sus fronteras regionales. Esta opción legislativa supone una relectura empobrecida y limitada del precepto constitucional, que además tampoco se corresponde con la realidad pretendida por los mismos textos autonómicos (muchos de ellos presumen la intervención de sus organismos legitimados de representación juvenil –consejos de la juventud– en las plataformas estatales e internacionales de participación juvenil).

Finalmente, el Estatuto canario de 2018 se suma a estos últimos (castellanoleonés y extremeño) en la configuración central de la participación como eje vertebrador de la política juvenil, aunque es de aquellos que solo replican parte del artículo 48 CE. En este caso, lo incorpora de forma casi literal entre sus principios rectores del artículo 37, apartado 20, pero omite los principios de libertad y eficacia, y ciñe también, como el extremeño, el territorio de incidencia en el desarrollo favorecido por la juventud en “las islas”.

Enjuiciamiento Civil (reformada de forma sustancial, por última vez, en 2015), mencionan el asociacionismo juvenil como parte intrínseca del contenido iusfundamental derivado de las libertades asociativas de las que disfrutaban los ciudadanos jóvenes en España.

Una primera conclusión del contenido de estos principios parece evidente: solo una mínima parte de las comunidades autónomas (las tres últimas aludidas) han reconocido en sus normas estatutarias la preponderancia de la dimensión participativa sobre el conjunto de la política de juventud. Esto significa que el legislador estatutario ha avalado, con mayor frecuencia⁷⁶⁴, una dimensión más social que cívica en su enfoque de la política juvenil, a diferencia del constituyente de 1978.

Una segunda consecuencia de lo descrito y que redundando en la primera, aunque es menos obvia, se desprende de cómo la mayoría de Estatutos descriptivos subrayan un segundo aspecto prioritario de la política juvenil, además o en lugar de la participación: la política de transición centrada en la emancipación (residencial, laboral-económica, etc.)⁷⁶⁵.

C. El aprovechamiento limitado de los márgenes competenciales para una política juvenil estatal: competencia exclusiva estatal y competencias compartidas

Con independencia de las funciones autonómicas, el Estado está obligado a perseguir el cumplimiento del artículo 48 CE. En consecuencia, parece necesario tratar de identificar cuáles son los argumentos jurídicos que sostienen el ejercicio de competencias propias estatales en materia de participación juvenil, por un lado, y qué técnicas permiten deslindarlas e identificar su alcance, por otro lado.

a. Los principales argumentos para el reconocimiento de unas concretas competencias estatales en materia de participación juvenil

Existen tres argumentos principales, a la luz del ordenamiento vigente, para defender la existencia de un auténtico ámbito de intervención estatal sobre la política pública de participación juvenil en el país.

⁷⁶⁴ Nótese que a esta opción explícita de la mayoría de textos descriptivos hay que sumar, al menos, los tres Estatutos de autonomía cuya competencia implícita ha sido entendida por la subsunción de la política juvenil dentro de la política social.

⁷⁶⁵ Recordemos que esta opción había sido previamente rechazada en el proceso constituyente, con respecto de las enmiendas al actual artículo 48 CE.

El primero es el llamamiento constitucional a la intervención implícita de todos los poderes públicos. Como ejemplo de este razonamiento, podemos traer a colación la deducción de Carrillo Donaire (2005: 2215): este autor señala que el artículo 9.2 CE reclama la intervención del Estado en materia de participación ciudadana, porque es uno de los poderes públicos implícitamente aludidos. Si es válida esta presunción para el caso general, también debe serlo para el colectivo específico (juventud), puesto que no pueden derivarse significados distintos para mandatos equivalentes.

El segundo argumento favorable a la intervención estatal en la ordenación de la participación juvenil es el alcance de la convocatoria participativa de la juventud, conectada con elementos esenciales de la unidad económica estatal. De hecho, a pesar de que he rechazado la subsunción íntegra de la política juvenil como mero apartado de la política económica y social (por su dimensión cívica y política), es obvio que el Tribunal Constitucional sí entendió que así podía ser considerada, o al menos una parte nuclear de ella sobre la que ejercen competencias exclusivas parciales las comunidades autónomas con atribución implícita. Si esto es así, parece oportuno recordar las palabras de Carrillo Donaire también a este respecto: “a la luz de la jurisprudencia constitucional es posible afirmar la existencia de una reserva general de poderes en la esfera central, los cuales permiten al Estado dotarse de los medios necesarios para imponer una política económica unitaria a nivel nacional” (2005: 2217). Cuando aquella política económica unitaria afecta de forma directa a los ciudadanos jóvenes, también debe ser predicable esta reserva, ya que las comunidades autónomas están capacitadas para hacer “posible otra política económica al margen de la estatal, que complemente, desarrolle o persiga otros fines, pero siempre que los objetivos y medidas de la primera se respeten” (*id.*). Según este mismo autor, y en consonancia con la jurisprudencia constitucional, la unidad de mercado “descansa sobre dos presupuestos irreductibles: la libre circulación y establecimiento de personas y bienes, de una parte, y de otra la igualdad de los derechos y obligaciones en el ejercicio de la actividad económica” (p. 2218). De ello extrae que será difícil ignorar cómo la mayor movilidad de población en el mercado interior se produce entre ciudadanos jóvenes, por ejemplo. Ellos constituyen el segmento etario menos arraigado al territorio, y para el que resulta más relevante, si

cabe, la unidad del mercado interior, a la que corresponde incidir mediante una participación coordinada en el plano estatal para que verdaderamente pueda incidir en el desarrollo económico general.

El tercero se deduce de la imposibilidad de regionalizar la intervención pública de determinadas políticas sectoriales. Existe la necesidad de una política estatal de juventud, a través de “sus propias competencias sectoriales”, especialmente cuando conecten con títulos competenciales “que no fueran regionalizables” (STC 13/1992, FJ 13)⁷⁶⁶.

Con respecto al tercer argumento antedicho, han sobresalido dos ámbitos concretos que permiten realizar un ejercicio inductivo, esto es, hacia unas reglas generales para identificar competencias sobre participación juvenil no susceptible de ser ejercida en planos territoriales inferiores.

La primera regla es que la intervención (de fomento, control o cualesquiera otra que proceda en virtud del ordenamiento) sobre personas jurídicas de ámbito estatal no es susceptible de ser regionalizada. La participación juvenil organizada toma en consideración, especialmente, estas formas organizativas de ámbito estatal. Esta primera regla la confirmó expresamente el propio Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre las ayudas (subvenciones) a organizaciones juveniles estatales, como competencia legítima de la Administración General del Estado para apoyar el asociacionismo juvenil de ámbito estatal. Es decir, la ordenación administrativa sobre personas jurídicas que operan directamente sobre todo el ámbito estatal no es “regionalizable”, como parece evidente a pesar de los conflictos suscitados.

El segundo de los ámbitos, que sí puede incidir en personas físicas susceptibles de ser vinculadas a un territorio de ámbito inferior (autonómico, municipal, etc.) se deduce

⁷⁶⁶ Según el Tribunal Constitucional, tales títulos van más allá de las relaciones internacionales en materia de juventud y de la coordinación interautonómica (ámbitos a los que pretendía circunscribir la intervención del Estado la comunidad autónoma litigante en el proceso antedicho, es decir, Cataluña. Esta comunidad autónoma suscitó, por cierto, una ulterior controversia sobre su capacidad para desarrollar relaciones internacionales en materia de juventud, obteniendo la confirmación del Tribunal Constitucional mediante las SSTC 31/2010, de 28 de junio, y 137/2010, de 16 de diciembre, especificando que será posible ejercer tal competencia cuando de ella no se deriven obligaciones por actos vinculantes de los reservados al Estado (por ejemplo, la suscripción de tratados internacionales).

de un razonamiento aportado también por el Alto Tribunal⁷⁶⁷, cuando debió resolver los conflictos de competencia positiva sobre unas mismas ayudas estatales a la emancipación de los jóvenes⁷⁶⁸. Como sostuve anteriormente (Hernández Diez, 2017: 20), el Tribunal consideró que la mayor parte de la actividad administrativa relacionada con las ayudas era regionalizable, estimando en gran medida los diferentes recursos de las comunidades autónomas. Aquello confirmó uno de los tipos de competencia sobre política juvenil que involucra al Estado y a las comunidades autónomas: la competencia compartida, porque sobre un mismo ámbito (ayudas a la emancipación juvenil), la norma reglamentaria del Estado, legítima al establecer un elemento común de derechos socioeconómicos en todo el país, daba pie a una política regionalizable, cuya gestión entraba en la esfera exclusiva de las comunidades autónomas, aunque se basara en una previa ordenación estatal válida, que cualquier comunidad autónoma debía respetar⁷⁶⁹.

b. Dos posibles técnicas para el deslinde de competencias exclusivas del Estado hacia la política de juventud

En realidad, las posibles competencias que resulten ser compartidas entre el Estado y la Administración autonómica lo serán, la mayoría de las veces, por el ejercicio de respectivas competencias exclusivas entrelazadas en un mismo ámbito sectorial específico, o en ámbitos que se interfieren mutuamente. Dado que todas las competencias compartidas entre el Estado y otras Administraciones territoriales lo son de forma implícita, a partir de una previa competencia propia (exclusiva o concurrente) del Estado, necesitamos acudir a dos técnicas complementarias para esbozar el ámbito de competencia exclusiva estatal en materia de juventud, potencial o ejercida.

La primera de las técnicas consiste en inducir ámbitos generales a partir de la ordenación, efectiva y concreta, llevada a cabo sin desautorización del Tribunal

⁷⁶⁷ Lo hace en las SSTC 129/2010, de 29 de noviembre; 36/2012, de 15 de marzo; 73/2012, de 16 de abril; y 77/2012, de 16 de abril.

⁷⁶⁸ En particular, sobre el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, de la renta básica de emancipación de los jóvenes, posteriormente reformado por el Real Decreto 366/2009, de 20 de marzo, y por el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre.

⁷⁶⁹ Por todas, véanse las SSTC 129/2010 y 36/2012.

Constitucional. La segunda, que además puede confirmar los resultados de la primera, consiste en realizar una lectura del precepto constitucional sobre las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 CE) desde un enfoque de política general de juventud.

Esta primera técnica nos revela que los poderes públicos estatales han ejercido su competencia sobre juventud en tres direcciones principales: 1) desarrollo de ciertos derechos fundamentales ejercidos por jóvenes (menores y mayores de edad) y su protección, dando lugar al “nivel mínimo de igualdad formal en el ejercicio y cumplimiento de los mismos”, en palabras de Carrillo Donaire (2005: 2220)⁷⁷⁰; 2) ordenación de instrumentos de participación juvenil en el propio ámbito estatal⁷⁷¹; y 3) ejercicio de la representatividad del Estado en relaciones supraestatales, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el ámbito internacional⁷⁷².

La segunda técnica (deductiva) permite completar la tríada anterior, aun cuando los poderes públicos de ámbito estatal no han hecho uso de la mayoría de las competencias que se van a exponer a continuación. La lectura del artículo 149 CE desde el enfoque anunciado permitiría intuir un posible margen de desarrollo normativo estatal sobre diversas cuestiones de relevancia para la política juvenil en España: a) condiciones básicas para garantizar la igualdad de los ciudadanos jóvenes en España en el ejercicio de sus derechos participativos civiles, políticos y sociales (art.

⁷⁷⁰ Ejemplo de ello son las explícitas previsiones juveniles de normas como la LODA, LOPJM, ya mencionadas, y algunos desarrollos reglamentarios sobre la forma de ejercer algunos de tales derechos en el ámbito estatal (por ejemplo, el Real Decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de Asociaciones juveniles). Esta intervención estatal resulta obvia por dos vertientes del desarrollo normativo: a) el desarrollo del contenido esencial de los derechos fundamentales debe realizarse mediante Ley orgánica (cfr. art. 81.1 CE), lo que impide la intervención del legislador autonómico; b) el desarrollo reglamentario estatal ha sido necesario para ordenar realidades del ejercicio de tales derechos que son, territorialmente, de ámbito superior al autonómico: asociaciones de ámbito estatal, etc.

⁷⁷¹ Parece obvio que la articulación de mecanismos de democracia participativa estatal es parte de la competencia exclusiva del Estado, puesto que quién si no son los poderes públicos estatales podría crear o legitimar para la participación ante tales poderes a instituciones como el Consejo de la Juventud de España.

⁷⁷² Fruto de ello es la suscripción, por ejemplo, de los tratados internacionales vinculados a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, tanto por lo que se refiere a la creación de la Organización Iberoamericana de Juventud, como la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. En materia de derecho de la Unión Europea y políticas de juventud, más adelante se constatará cuál es el papel de la Administración General del Estado, y cómo encaja la competencia exclusiva de las comunidades autónomas sobre la política juvenil *stricto sensu*.

149.1.1ª CE)⁷⁷³; b) ordenación de reglas específicas sobre las migraciones juveniles y el ejercicio de los derechos a la participación efectiva por parte de extranjeros jóvenes (art. 149.1.2ª CE); c) participación juvenil española en el ámbito de las relaciones internacionales gubernamentales (art. 149.1.3ª CE); d) derechos procesales de la ciudadanía joven vinculada con la participación y la representatividad de intereses colectivos en sedes jurisdiccionales (art. 149.1.6ª CE); e) concreción de derechos laborales y de participación laboral de los jóvenes (art. 149.1.7ª CE)⁷⁷⁴; f) bases y coordinación general de la actividad económica con incidencia directa en la juventud, en íntima conexión con la realización efectiva de los derechos de emancipación juvenil (art. 149.1.13ª CE)⁷⁷⁵; g) fomento y coordinación general de una verdadera (y positivada) I+D+i sobre juventud en el ámbito estatal (art. 149.1.15ª CE)⁷⁷⁶; h) bases del régimen jurídico de la Administración juvenil en todo el Estado, y del régimen jurídico de los órganos públicos de participación juvenil (art. 149.1.18ª CE); i)

⁷⁷³ Esta finalidad es la que se encuentra detrás, muy probablemente, de previsiones como la exigencia de disponer de una personalidad jurídica propia de los consejos de la juventud reconocidos por las Administraciones autonómicas que deseen integrarse en el Consejo de la Juventud de España, exigencia recogida en el art. 4.1.d) del Real Decreto 999/2018, de 3 de agosto, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España.

Este mismo precepto constitucional podría servir de fundamento al desarrollo reglamentario del asociacionismo juvenil estatal, pero también a reglas estatales que garanticen normas básicas para el ejercicio de la participación social en todo el territorio del Estado, por ejemplo, mediante el desarrollo de las clásicas actividades de educación no formal en el tiempo libre, hoy considerablemente dificultadas por la asimetría de las regulaciones autonómicas.

⁷⁷⁴ Como ejemplo de ello, nótese que el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil fue dictado al amparo del artículo 149.1.7.ª, 13.ª y 17.ª de la Constitución, según su Disposición final primera.

⁷⁷⁵ Recordemos que este fue el precepto habilitante para la promulgación del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, y sus ulteriores reformas al dictado de la jurisprudencia constitucional, aun cuando el Tribunal Constitucional rechazó la validez de esta pretensión gubernamental, por el escaso impacto económico que en realidad tenía la medida, lo que motivó al Tribunal a considerar la norma dictada al amparo de las competencias sobre asistencia social, aun sin invadir las competencias autonómicas en esta materia (cfr. STC 36/2012, FJ 5). Cabe cuestionarse si cabe un mayor impacto económico, por ejemplo, que la constitución de efectivos derechos subjetivos sobre el acceso al trabajo o a la vivienda por parte de los ciudadanos jóvenes (una eventual garantía juvenil positivada como derecho subjetivo) serían reconocidos por el Tribunal como verdaderas normas dictadas al amparo de dicha competencia, realizando desde el Estado nuevos avances en relación con principios rectores constitucionales como los arts. 40.1 y 47 CE. Lo cierto, en todo caso, es que aun sin configurar tales derechos subjetivos, la regulación estatal de la llamada Garantía Juvenil sí se ha dictado al amparo del artículo 149.1.7.ª, 13.ª y 17.ª de la Constitución, según la Disposición final primera del Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

⁷⁷⁶ Véase, a este respecto, el Real Decreto 80/2019, de 22 de febrero, por el que se crea la Academia Joven de España y se aprueban sus estatutos.

legislación básica sobre la participación en clave generacional ante los desafíos climáticos emergentes (art. 149.1.23ª CE); j) normas mínimas comunes de garantías sobre representatividad y participación estudiantil (art. 149.1.30ª CE, en desarrollo del art. 27 CE); k) reglas sobre los sistemas estatales de producción estadística al servicio de la política juvenil basada en evidencias (art. 149.1.31ª CE); y l) un régimen supletorio común sobre políticas de juventud y regímenes de participación (art. 149.3 CE), especialmente útil allá donde existieran omisiones flagrantes, a este respecto, por parte del legislador autonómico⁷⁷⁷.

Del ejercicio de alguno de los anteriores ámbitos de competencia exclusiva del Estado podría derivarse la realización de una verdadera política de competencias compartidas. Hay dos ejemplos que ilustran esta realidad.

El primer ejemplo se deduce de cómo la participación juvenil estatal se canaliza a través de una institución pública corporativa, de base privada (Consejo de la Juventud de España) que se compone, en parte, a través de estructuras (consejos de la juventud de ámbito autonómico) que son fruto del ejercicio de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas para regular su propia organización administrativa. Sin la coordinación de ambas Administraciones territoriales, enormes conjuntos de juventud participativa ven reducidas sus posibilidades de participación cívica en el ámbito estatal (allí donde las comunidades autónomas renuncian a reconocer consejos de la juventud con parámetros válidos para el régimen estatal). De hecho, en esta materia concreta de la participación juvenil, hemos asistido desde los orígenes del Estado autonómico a una clarísima integración de las estructuras autonómicas en el Estado, en contra de la tendencia general de la duplicidad de estructuras que señala Muñoz Machado (2015-IX: 41), lo que ha supuesto un marco nítido de ejercicio de una competencia compartida sobre la materia, capaz de integrar la participación originada en el ámbito autonómico dentro del ámbito estatal. La eficacia de ambas regulaciones

⁷⁷⁷ Sirva de ejemplo la inexistencia de regímenes claros sobre la participación juvenil local estructurada en diversas comunidades autónomas, como se expondrá en epígrafes siguientes, lo cual provoca una notable inseguridad jurídica sobre la naturaleza y el régimen aplicable a los consejos de la juventud de ámbito local en determinados territorios del país. Un régimen supletorio sobre esta u otras materias específicas, no podría ser un régimen de políticas activas, pero sí reactivas, que favorecerían la seguridad jurídica en no pocos supuestos de indolencia de otros poderes públicos hacia la participación de la juventud.

administrativas (estatal y autonómica) exige la intervención coordinada de la otra, aun respetando márgenes de discrecionalidad organizativa en cada caso⁷⁷⁸.

El segundo ejemplo nos lo ha ofrecido, fuera del marco participativo estricto, el Tribunal Constitucional, mediante la jurisprudencia ya expuesta, relativa a la renta básica de emancipación. Sus conclusiones confirmaron que el Estado podía regular elementos suficientes para instaurar una determinada ayuda social a la juventud en todo el país, sin perjuicio del importante papel que debían desempeñar las Administraciones autonómicas en su gestión y desarrollo, dentro de sus respectivos territorios⁷⁷⁹.

D. La atribución de funciones sobre la política juvenil a las Administraciones locales

No es sencillo determinar cuáles son las competencias de la Administración local en España sobre la política de juventud. Esto es así, en primer término, por la compleja situación general de la regulación estatal del régimen local (Álvarez García, 2013; Guichot 2005)⁷⁸⁰; en segundo término, por la inexistente alusión a la cuestión juvenil en la referida legislación estatal; y, en tercer término, por la radical asimetría positiva del legislador estatutario y de los legisladores autonómicos a la hora de delimitar el papel de la Administración local en la política de juventud.

Parte de la complejidad general señalada (en primer término) deriva de la gran diversidad de entes locales, con sus propias formas de organización y regímenes diversos (Morillo-Velarde Pérez, 2005: 1110). Muñoz Machado (2015-XI: 193) recuerda que la Constitución menciona distintos tipos de entes locales con autonomía

⁷⁷⁸ Ejemplo sencillo de esto es que la falta de un consejo de la juventud autonómico reconocido o constituido que cumpla las exigencias de membresía del CJE en el ámbito estatal conduce, de forma obvia, a la imposibilidad de muchas entidades locales y regionales de aquella comunidad de poder participar en el ámbito estatal y europeo.

⁷⁷⁹ Véase, a este respecto, la contribución de Presno Linero *et al.* (2021) a propósito del acceso de los jóvenes al Ingreso Mínimo Vital.

⁷⁸⁰ En particular, Guichot (2005: 158) atribuye la complejidad del sistema a tres factores: 1) además de existir dos actores que regulan sus competencias, se realiza en dos planos normativos, de bases y de desarrollo; 2) la determinación final de las competencias es una mezcla de principios generales, materias y servicios; y 3) la intervención estatal ha sido justificada en un doble título constitucional (la legislación de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y la autonomía local).

reconocida: primero, los municipios (*ex arts. 137 y 140 CE*) y las provincias (*arts. 137 y 141.1 CE*); segundo, las islas organizadas en cabildos o consejos (*art. 141.4 CE*); y, tercero, una cláusula abierta a la creación de “agrupaciones de municipios diferentes de la provincia” (*art. 141.3 CE*)⁷⁸¹. Esto significa que la Constitución garantiza algunos tipos, pero no cierra la puerta a la existencia de otros, dando lugar a una pluralidad de entes que motiva diversos intentos de clasificación. Entre tales intentos destaca la distinción, recogida por el legislador, entre entidades públicas territoriales y no territoriales, es decir, institucionales. Las territoriales serían los municipios, las provincias y las islas, y las institucionales serían todas las demás (Muñoz Machado, *op. cit.*, p. 194; Morillo-Velarde Pérez, 2005: 1110). Esta distinción sirve para aclarar que solo las primeras tienen las potestades recogidas en el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). En ellas centraremos nuestra atención en este análisis, dado que algunas de aquellas potestades (reglamentaria, de autoorganización, planificación, investigación, etc.) son las que conectan, de forma inevitable, con la potencial creación de una política propia de juventud.

Otra parte de la complejidad del sistema local radica en la afectación del régimen a dos posibles voluntades normativas por encima de la Administración local: la del Estado y la de las comunidades autónomas. De hecho, la política local de juventud es un ámbito donde se aprecia con nitidez el carácter bifronte del régimen local en España⁷⁸². Esto significa que los poderes públicos locales (municipios, diputaciones, cabildos o consejos insulares, y otros) ordenan su organización y funcionamiento de acuerdo con normas estatales, derivadas de la legislación básica del régimen jurídico del sector público aplicable al ámbito local (*ex art. 149.1.18ª*), pero también deben someterse a normas autonómicas sobre dicho régimen, relevantes en este sentido en múltiples aspectos, dado que las comunidades autónomas se presumen a sí mismas como competentes exclusivas de la política juvenil, por lo que tienden a ordenar elementos

⁷⁸¹ A este esquema hay que sumar, como advierte el propio autor, el régimen municipal especial de Ceuta y de Melilla.

⁷⁸² Sobre este concepto, ya se ha referenciado anteriormente, por todos, a Muñoz Machado (2015-XI: 19), Álvarez García (2013: 64 y ss.) y Guichot (2005: 153).

(no básicos en sentido estricto) del régimen local vinculado con la organización de una Administración local juvenil.

A pesar de las dificultades antedichas, el análisis del ordenamiento parece permitir la distinción de tres posibles situaciones que aclaran cuáles son las competencias de las Administraciones locales en materia de política juvenil: 1) el ejercicio de una política transversal de juventud, derivada de la especialización etaria de sus competencias propias atribuidas por la legislación estatal, es decir, a partir de otras no expresamente juveniles (resultando en la posible concurrencia general ya mencionada); 2) el ejercicio de la competencia concurrente específica, sobre promoción y canalización de la participación juvenil en su respectivo ámbito local (territorial y sectorial⁷⁸³); y 3) el ejercicio de otras competencias explícitas, directas o transversales, sobre política juvenil, solo si son atribuidas como propias o delegadas por las Administraciones autonómicas.

Por lo que interesa a los efectos de este estudio, centraré la atención de las siguientes páginas en tres aspectos. Primero, describiré someramente qué posibilidades de especialización pueden incidir en la participación juvenil local, respecto del primer tipo antedicho de competencias propias. Segundo, enunciaré cuál es el margen mínimo común a todo el Estado disponible para la autoorganización local de la participación juvenil. Y tercero, señalaré qué tipo de competencias expresas han sido delegadas o atribuidas a los entes locales en materia de participación de los jóvenes, por las Administraciones autonómicas.

a. Las posibilidades de desarrollo de una política local de participación juvenil fundamentada en la legislación básica estatal del régimen local

La jurisprudencia constitucional ha considerado que el Estado puede establecer normas sobre el régimen local en el ejercicio de sus propias competencias, por varios

⁷⁸³ Por participación juvenil territorial y sectorial me refiero a las posibilidades de previsión organizativa de fórmulas de participación de los vecinos jóvenes de un municipio, diferenciadas por razón de su edad, en el sistema de participación de distritos, o consejos sectoriales temáticos, etc.

motivos⁷⁸⁴. Por un lado, porque el régimen local es parte del régimen jurídico del sector público, cuyas bases son competencia exclusiva del Estado según el artículo 149.1.18ª CE, y, por otro lado, porque el mismo precepto alude también a la garantía del tratamiento común a los administrados. Pero, además de estas dos razones competenciales, el Tribunal Constitucional ha invocado el principio de igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1º CE), y el derecho fundamental a la participación política (art. 23 CE)⁷⁸⁵.

Dadas aquellas competencias, el Estado las ejerció dictando la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Como menciona Álvarez García (2013: 85), estas bases estatales del régimen local constituyen un “denominador normativo común mínimo” aplicable a todo el sector público local del país. Por ello es pertinente tratar de identificar qué implicaciones tiene para el diseño de la política juvenil local.

En el seno de la LRBRL, Guichot (2005: 154) sugiere que se consignó una triple técnica para fijar las competencias de las entidades locales: a) la cláusula general del artículo 2 LRBRL, sobre la autonomía local; b) un listado de materias sobre las que tendrían competencias los municipios o las diputaciones (arts. 25 y 36 LRBRL, respectivamente); y c) un catálogo de servicios mínimos municipales en función del tamaño (art. 26 LRBRL).

Ninguna de aquellas técnicas recoge mención expresa a políticas públicas siquiera basadas en la edad, o que la tengan en cuenta. Por lo tanto, ninguna de estas fórmulas permite inferir de manera directa la existencia de una política local de juventud, o de tercera edad, o de infancia. Sin embargo, un somero vistazo a la organización administrativa de cualquiera de estas corporaciones prueba que casi todas, con independencia del régimen legal autonómico aplicable, incluyen dependencias

⁷⁸⁴ Aludo a la jurisprudencia mencionada por Guichot (2005: 154), que se compone de las SSTC 32/1981, de 28 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; y 25/1983, de 7 de abril.

⁷⁸⁵ Sobre la participación política local, véanse las obras de Presno Linera y García Majado (2019), de Martín Cubas (2015; 2016), la tesis de Campos Jiménez (2014), los comentarios a la jurisprudencia constitucional de Presno Linera (2013), la síntesis de Rivero Ortega y Sánchez Sánchez (2011: 1419-1466), la monografía sobre elecciones municipales de Presno Linera (2004), o el estudio en profundidad del caso de algunos municipios madrileños que hizo, hace ya más de dos décadas, Cuenca Valdivia (1998).

administrativas especializadas sobre juventud⁷⁸⁶. Esta realidad es jurídicamente válida⁷⁸⁷, y posiblemente inevitable, debido a dos razones principales, al margen de la hipotética ordenación autonómica.

a.1. La autonomía organizativa local permite especializar su planificación política teniendo en cuenta la edad de la ciudadanía destinataria

La primera justificación para sustentar una política local de juventud basada en el ordenamiento estatal es que podemos aplicar sobre esta política los mismos razonamientos ya mencionados, que refuerzan la noción de la concurrencia Estado-comunidades autónomas. No parece necesario abundar en ello: cualquier Administración con autonomía organizativa puede considerar pertinente especializar parte de sus servicios y otras intervenciones competenciales propias indubitadas por razón de la edad. Ello permite dar lugar a una política transversal de juventud fundamentada en sus competencias propias, sin que deba suponer ninguna conflictividad competencial con el Estado o su respectiva comunidad autónoma⁷⁸⁸.

Morillo-Velarde (2005: 1112) señaló que se había hablado de autonomía local como mera autonomía administrativa, no política, porque se entendía que la capacidad de crear políticas propias requería la titularidad de poder legislativo⁷⁸⁹. Pero hoy nadie parece dudar de que los órganos de representación de las Administraciones locales territoriales “responden a patrones plenamente democráticos” (p. 1113), aun cuando la capacidad normativa de estos entes se encuentre subordinada a los poderes legislativos (estatal y autonómico). En palabras de Muñoz Machado (2015-XI: 198), “la autonomía implica siempre el reconocimiento de potestades de autoorganización”,

⁷⁸⁶ Buena muestra de ello son las recurrentes actividades de la Federación Española de Municipios y Provincias de España (FEMP) orientadas a la política local de juventud, y la participación en ella de profesionales y responsables políticos de todo tipo de órganos y unidades especializadas, desde no importa qué territorio (y desde la década de 1980 hasta la actualidad).

⁷⁸⁷ Además de las referencias realizadas en el conjunto de este estudio a otros autores, en relación con las potestades de autoorganización, véanse, para la materia específica de la autoorganización local, la obra de Parejo Alfonso (1991: 13-44).

⁷⁸⁸ Da buena cuenta de los argumentos para la especialización etaria de las intervenciones administrativas la tesis de García-Maestro García (2013), aun cuando se refiere a la tercera edad.

⁷⁸⁹ Una revisión más reciente sobre el significado de la autonomía local y sus consecuencias competenciales la ha realizado, por ejemplo, Baño León (2019: 8-15). También reviste especial importancia el análisis de Desdentado Daroca (2010: 877-900), sobre el principio de autonomía local.

como consecuencia de las previsiones del constituyente en los artículos 137, 140 y 141 CE.

Conviene recordar lo ya expresado sobre la clasificación de los entes locales, y es que no todos gozan de las mismas capacidades autoorganizativas. Morillo-Velarde (2005: 1110) sugiere que puede ser más útil distinguir entre “entidades que institucionalizan de modo directo los intereses de una colectividad” y “entidades que sirven de cauce al reforzamiento de las anteriores”. En las segundas, por tanto, cualquier participación ciudadana puede configurarse de forma mediada por las primeras, pero es en las primeras en las que esa colectividad puede ser reconocida de forma sectorial. Muñoz Machado (2015-XI: 195) expresa una idea semejante al señalar que las Administraciones locales territoriales “tienen universalidad de fines, y las institucionales se rigen por el principio de especificidad”.

Como resultado de lo anterior, cabe una política local de juventud en las Administraciones locales territoriales, por la vía de la especialización etaria de intervenciones generales. No es necesario que exista un específico régimen legislativo ordinario, estatal o autonómico, que explicita esta posibilidad calificando a la juventud como una materia específica propia de los municipios. Basta que exista justificación suficiente en los principios generales (por ejemplo, por razones de eficacia, o proximidad), para que se pueda ejercer la especialización en virtud del sentido amplio de la autonomía local y de las potestades de autoorganización.

Sin embargo, la posibilidad no significa que sea obligatorio para aquellos entes locales el ejercicio de tales facultades orientadas a la especialización juvenil. No existe, por el mismo razonamiento del silencio del legislador estatal, ninguna obligación jurídica estricta de articular un servicio público local para la juventud basada en las bases del régimen local. Es obvio que existe un derecho indicativo que lo recomienda insistentemente, conectando el artículo 48 CE con otros principios generales asumidos por España en distintos contextos, pero nada más⁷⁹⁰.

⁷⁹⁰ Como piedra angular de los mandatos indicativos, véase la Carta Europea revisada sobre la participación de la juventud en la vida local y regional, del Consejo de Europa, a la que volveremos a hacer mención más adelante.

a.2. La legislación básica estatal determina la atribución de competencias propias intrínsecamente vinculadas a la política general de juventud

La segunda razón que ha servido, tradicionalmente, para aceptar que existe base legal que justifique el efectivo desarrollo de una cierta política local juvenil ha sido un conjunto de previsiones en la LRBRL, no explícitas sobre juventud, pero estrechamente conectadas. Son cinco principales: 1) compatibilidad del ocio juvenil con las políticas de medio ambiente urbano y vínculos emergentes entre participación juvenil y cuestiones medioambientales – *ex art. 25.2.b)*–; 2) promoción del deporte y el tiempo libre, lo que conduce irremediabilmente a los espacios y contextos de desarrollo de las expresiones más extendidas sobre la educación informal y la educación no formal – *ex art. 25.2.l)*–; 3) promoción cultural, en sintonía con la concurrencia específica de esta materia – *ex art. 25.2.m)*–; 4) escolaridad obligatoria (afecta a jóvenes de hasta dieciséis años) y cooperación general con la Administración educativa – *ex art. 25.2.n)*–; y, en ciertos casos, 5) políticas sobre servicios sociales para la igualdad de oportunidades –*ex arts. 25.2.e), 25.2.o) y 27.3.c)*–.

Para probar la vinculación de estos ámbitos materiales con la política juvenil se pueden mencionar dos circunstancias específicas ya anticipadas. Por una parte, en el ámbito concreto de la “política social”, el argumento de la subsunción sectorial de la política juvenil dentro de aquella materia fue válido para interpretar que determinados Estatutos de autonomía proclamaban la competencia autonómica sobre la política juvenil. Por otra parte, la tradicional concurrencia de la política cultural habilitó el ejercicio de la política juvenil dentro de ella. En consecuencia, las mismas palabras, referidas al mismo sector, no pueden significar algo diametralmente distinto en otra norma del mismo ordenamiento⁷⁹¹.

La segunda razón de las específicas previsiones materiales conexas permite identificar, además, otros ámbitos competenciales donde los municipios ejercerán competencias propias íntima e implícitamente unidas a la política juvenil, aunque no han sido tenidas

⁷⁹¹ De hecho, el legislador autonómico ha confirmado esta interpretación, como se desprende, por ejemplo, de la parte expositiva de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, en la cual se alude expresamente al artículo 25.2.m) de la LRBRL, sobre competencias municipales en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, como justificación competencial para el subsiguiente régimen local de competencias propias en materia de política de juventud.

en cuenta de forma frecuente por los ordenamientos locales. Es cierto, no obstante, que la especialización sectorial etaria a la que aludíamos anteriormente (primera razón) no se ha desplegado en estos ámbitos de una forma que parezca tan evidente como las primeras referencias. Pero una lectura detenida de los preceptos citados, y en concreto al artículo 25.2 LRBRL, atribuye a los municipios competencias propias sobre las siguientes materias que podrían situarse, de forma atípica, entre una verdadera política juvenil local, de tipo integral o transversal: 1) el planeamiento urbanístico con perspectiva generacional, incluyendo la vivienda para jóvenes o la gestión de equipamientos juveniles de titularidad local y transporte urbano accesible a la juventud – *ex art. 25.2.a)*–; 2) servicios de información turística juvenil – *ex art. 25.2.h)*–; 3) fomento de la participación en el uso tecnológico y de los sistemas de comunicaciones – *ex art. 25.2.h)*–; y 4) promoción general de la igualdad de género y la prevención de violencia de género – *ex art. 25.2.o)*–.

Sin alcance general, sino en función del tamaño del municipio, el artículo 26.1 LRBRL determina algunos de los servicios obligatorios que los municipios deben prestar, según su población. Solo a modo de ejemplo por su potencial vinculación con la política juvenil, aquellos con más de 5.000 habitantes deben asumir servicios ligados a la política social y cultural, como son los parques y bibliotecas. Al mismo tiempo, a partir de 20.000 habitantes es indispensable que el municipio preste servicios de evaluación e información sobre situaciones de necesidad social, contra el riesgo de exclusión⁷⁹², además de prestar servicios mínimos de instalaciones deportivas.

Por último, y al margen de las competencias municipales, también conviene mencionar una previsión que afecta a la política juvenil provincial, recogida en el artículo 31.2 LRBRL. Este señala que son “fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social”. Lo cual se traduce, en cierto sentido, en la competencia propia (art. 36.1 LRBRL) sobre “cooperación en el fomento del desarrollo económico y social”, que pueden ser interpretadas en clara sintonía con las nociones recogidas y ya estudiadas del artículo 48 CE.

⁷⁹² Véase, sobre la pobreza relativa y el empeoramiento de la situación de riesgo de exclusión entre la juventud española en las últimas décadas, por ejemplo, la obra de Reguera Zaratigui (2018), o las anotaciones del informe coordinado por Hernández Díez (2019: 99-109).

b. La competencia de la Administración local para ordenar la participación juvenil que tenga origen en su ámbito territorial

Si la primera característica que he destacado de la LRBRL es su desconocimiento explícito de la materia específica de juventud, una posible segunda característica es que contiene un régimen jurídico de participación cívica local, obviamente general (no etario), que va más allá de los derechos de sufragio propios de las instituciones representativas en el sentido iusfundamental estricto. Como consecuencia de estas previsiones, es plausible que tal ordenación de los entes locales sobre la participación ciudadana local sea susceptible de ser especializada por razón de la edad⁷⁹³.

Resulta llamativo que la regulación de la participación local venga recogida en preceptos distintos de las tres técnicas a las que hacíamos alusión por referencia a Guichot (*op. cit.*): la participación no figura como principio en la cláusula general del artículo 2 LRBRL, ni entre las competencias propias mínimas del artículo 25 LRBRL, ni entre los servicios del artículo 26 LRBRL. Ello podría inducir a interpretar que las Administraciones locales carecen de funciones sobre tal ámbito. Sin embargo, las alusiones al principio democrático de los entes locales se reiteran a lo largo de toda la LRBRL.

No en vano, el artículo 1.1 LRBRL califica a los municipios como “cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos”. Si es así en términos generales, también debe serlo en términos específicos para la ciudadanía joven. Esta interpretación es coherente, además, con los compromisos vinculantes e indicativos de España en el ámbito europeo sobre autonomía local y políticas juveniles municipales⁷⁹⁴. Pero este precepto es solo el pórtico del régimen participativo. Tras él, encontramos: 1) un catálogo de derechos participativos de los vecinos que se pueden modular en función de la edad; 2) la capacidad de desconcentración territorial al

⁷⁹³ Sobre esta cuestión, véanse, además de las referencias anotadas a lo largo de las páginas anteriores y siguientes, los estudios específicos como el de Montes Armada (2010: 180-184), Reverte Martínez (2010), o Sonia Camallonga (2019: 95-114).

⁷⁹⁴ Sobre este asunto nos detendremos más adelante, pero es de aplicación indicativa e interpretativa para todo el Estado español la denominada Carta europea revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional, aprobada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa el 21 de mayo de 2003.

servicio de la participación cívica; y 3) un conjunto de preceptos expresamente orientados al fomento de la participación ciudadana en el ámbito local.

El artículo 18.1 LRBRL recoge los derechos participativos generales de los vecinos de un municipio. Este catálogo incluye derechos fundamentales (como el de sufragio), que en España coincide en su rango etario para todos los niveles territoriales, junto a otros derechos que no estarían ínsitos en la protección del artículo 23.1 CE, según la jurisprudencia constitucional ya citada. En síntesis, son derechos participativos susceptibles de un tratamiento especializado, de los recogidos en este precepto: 1) el de sufragio activo y pasivo –18.1.a)–; 2) la capacidad de intervención en la gestión local y de colaborar con carácter voluntario a requerimiento de los órganos representativos –18.1.b)–; 3) el derecho a la información como requisito preparticipativo –18.1.e)–, la consulta popular local –18.1.f)–; 4) la capacidad, expresamente reconocida, de reivindicar derechos subjetivos a determinados servicios previstos por el ordenamiento –18.1.g)–; 5) la iniciativa popular local –18.1.h)–; y 6) otros posibles derechos participativos recogidos en normas distintas –18.1.i)–.

Resulta llamativa la expresa potestad de desconcentración territorial que prevé el artículo 24.1 LRBRL⁷⁹⁵, frente al silencio de una eventual desconcentración funcional o sectorial (por ejemplo, etaria). No obstante, no existen impedimentos al respecto, y no es extraña ni la desconcentración ni la descentralización funcional en este sentido⁷⁹⁶.

Finalmente, los artículos 69 a 72 y el 123 LRBRL recogen, todos ellos, mandatos valiosos para configurar la eventual participación juvenil local en cualquier ente local de España. Según el artículo 69.1, las corporaciones “facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida

⁷⁹⁵ Este precepto señala: “(P)ara facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio”.

⁷⁹⁶ Prueba de ello es la existencia, por ejemplo, de estructuras funcionalmente descentralizadas como el organismo autónomo Instituto Municipal de Juventud creado por el Ayuntamiento de Cáceres (cfr. Estatutos del organismo autónomo “Instituto Municipal de Juventud” del Excmo. Ayuntamiento de Cáceres, publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Cáceres núm. 200, de 19 de octubre de 2005, pp. 24-34), o los más frecuentes departamentos y centros juveniles desconcentrados en otros municipios o entes locales supramunicipales (por todos, véase el caso de las Oficinas Locales de Juventud previstas por el artículo 19.2 de la Ley 7/2005, de 30 de junio, de Juventud de La Rioja).

local”, disponiendo de “potestad de autoorganización” para ordenar “formas, medios y procedimientos de participación”, sin perjuicio de las facultades de los órganos representativos (art. 69.2). El artículo 70bis obliga a prever procedimientos y órganos de participación efectiva, distintos de los derechos de sufragio (apartados 1 y 2). El apartado 3 de este mismo precepto alude a la importancia creciente de la participación digital, que debe ser contemplada en la antedicha ordenación orgánica y procedimental, y al final de este mismo apartado, el legislador obliga a determinados entes locales a prestar apoyo y colaboración a este respecto a los municipios, desde las diputaciones, cabildos o consejos insulares. El artículo 71 establece el régimen básico de las consultas populares, y el artículo 72 resulta relevante por la vinculación participativa que instituye entre todas las previsiones expuestas y un deber de promoción asociativa, es decir, de reconocimiento y fortalecimiento de la sociedad civil organizada. Por último, el artículo 123.1.c) recuerda a los poderes locales que aquellas normas reglamentarias adoptadas para “la regulación de los órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana” son normas con un carácter orgánico, que deben ser, entre otras exigencias legales, adoptadas en los Plenos de las distintas corporaciones locales.

c. El régimen local de competencias sobre la participación juvenil previsto a partir de la ordenación autonómica

La brecha existente entre, por un lado, el disperso contenido que señalan las bases del régimen local dictadas por el legislador estatal y, por otro lado, el efectivo desarrollo generalizado de las políticas de juventud locales, quizá podría haber estado fundado sobre el otro frente del carácter bifronte del régimen local: la ordenación autonómica, ya fuera estatutaria o de legislación ordinaria. En realidad, sin embargo, las alusiones de los Estatutos de autonomía a la política local de juventud, o a la participación juvenil local, son muy escasas. Y ello a pesar de que no ha sido extraño que los Estatutos de autonomía recojan aspectos del régimen jurídico local, especialmente a partir de la segunda generación de Estatutos (Álvarez García, 2013; Velasco Caballero, 2009). La legislación ordinaria también ha sido tardía (con excepciones) a la hora de

abordar estas cuestiones, en comparación con el efectivo desarrollo de las competencias sobre juventud en el ámbito local.

De entre las normas que componen el bloque de constitucionalidad, solo los Estatutos de Illes Balears y de Canarias contemplan un régimen competencial explícito de las Administraciones locales en materia de política juvenil. Lo hacen mediante el artículo 70 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Illes Balears⁷⁹⁷, y mediante el artículo 75 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias⁷⁹⁸.

c.1. Las previsiones de los legisladores autonómicos para la atribución de competencias a los entes locales en materia de política juvenil general

Al margen de las referidas alusiones estatutarias, la ordenación sobre un régimen jurídico local para ejercer una política de juventud explícita en dicho ámbito se limita a la actividad del legislador autonómico. En su conjunto, la atribución de responsabilidades propias o delegadas a las Administraciones locales en esta materia es profundamente asimétrica entre unas y otras comunidades autónomas. Tal asimetría responde a un distinto grado de detalle, o de previsión legal del principio de cooperación entre Administración autonómica y local, según haya querido confiar cada legislador. Podemos distinguir tres tipos principales de previsiones: generalistas, participativas y organizativas.

En el marco legislativo ordinario, y hasta 2019, quince de las diecisiete comunidades autónomas han dispuesto reglas específicas de atribución de competencias propias o

⁷⁹⁷ Nótese que este precepto es reflejo muy sucinto, en todo caso, de una previa legislación ordinaria aún vigente, que se refleja en la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud. Esta norma, en sus artículos 9 y 10, detalla las competencias insulares y municipales, respectivamente, sobre la política pública de juventud, que se completa más adelante con los regímenes de planificación multinivel y otros instrumentos (arts. 15 y ss.). Esta Ley fue complementada, poco después, por la Ley 21/2006, de 15 de diciembre, de atribución de competencias a los consejos insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera en materia de juventud y ocio, en cuyo artículo 2.d) recoge, expresamente, la competencia de estos entes sobre “asociacionismo y participación”, detallando que sus funciones, a este respecto, incluyen (art. 6) elementos de fomento asociativo general, promoción de participación no asociada, etc.

⁷⁹⁸ La legislación vigente anterior a la reforma estatutaria ya contemplaba, también en el caso de Canarias, la competencia local sobre política de juventud. Véanse, a este respecto, los artículos 4, 7 y 8 de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud.

delegadas sobre juventud a algún tipo de Administración local (provincias, municipios, comarcas u otras)⁷⁹⁹. Estas son las previsiones competenciales generalistas, que representan el primer tipo mencionado.

En segundo lugar, es relevante que la mayoría de territorios autonómicos disponen de un cierto grado de legalización sobre el régimen de los eventuales consejos de la juventud de ámbito local. Estas son las previsiones organizativas de tipo participativo. En concreto, catorce de las diecisiete han previsto una ordenación legal, al menos mínima, sobre estas figuras⁸⁰⁰. Su naturaleza y su base o régimen de composición varía de unos lugares a otros, pero conviene subrayar que siempre son caracterizados de forma similar al resto del sistema de consejos de juventud en España. Por ello, y aunque depende del legislador autonómico, los consejos de la juventud locales son tradicionalmente herramientas de participación distintas de otros órganos consultivos insertos en la estructura administrativa local, a pesar de relacionarse con ella.

Un tercer tipo de previsiones recogidas en la legislación autonómica sobre el régimen jurídico de la Administración juvenil en el plano local enuncian, ocasionalmente, una posible desconcentración territorial de sus estructuras autonómicas de Administración juvenil especializada, acorde con la división territorial local preferida en cada caso⁸⁰¹. Nos detendremos sobre este tipo al abordar la organización administrativa sobre la política de juventud en el plano autonómico.

⁷⁹⁹ Las dos comunidades autónomas que no han formulado un régimen específico de competencias locales sobre política juvenil son Andalucía y Castilla-La Mancha. Cantabria, no obstante, se limita a introducir una cláusula de delegación potencial a favor de los municipios, sobre un ámbito muy concreto de la política juvenil, a través del artículo 62.b) de la Ley 4/2010, de 6 de julio, de educación en el tiempo libre.

⁸⁰⁰ Las tres comunidades autónomas que carecen de la más mínima ordenación sustantiva en la legislación juvenil sobre algún tipo de órgano participativo en el ámbito local son País Vasco, Cataluña y Madrid, si bien Extremadura dispone de una ordenación conflictiva, por su insuficiencia.

⁸⁰¹ Ejemplo de ello son el artículo 12 de la Ley 19/2001, de 4 de diciembre, del Instituto Aragonés de la Juventud; el artículo 5 de la Ley 1/2007, del Instituto de la Juventud de Extremadura, y los Decretos 52/1998 y 452/2004, que prevén la ordenación de las coordinaciones provinciales del Instituto Andaluz de la Juventud.

c.2. Los grados de responsabilidad local explícita sobre participación juvenil y las técnicas de atribución de competencias específicas

De acuerdo con el nivel de previsión positiva en la legislación autonómica, podemos distinguir, a grandes rasgos, tres grados de responsabilidad local explícita sobre una política de participación juvenil propia. Estos son, además, encomendados como responsabilidad general (no delegada de manera singular) a toda una categoría, o a varias, de las posibles Administraciones locales.

Un primer grado se ve reflejado, por ejemplo, en la legislación andaluza, castellano-manchega y cántabra. Este grado transita entre la ausencia total de atribución de competencias locales explícitas y una atribución mínima. Andalucía carece de cualquier régimen que no sea la mera desconcentración territorial de las estructuras autonómicas⁸⁰², mientras que Castilla-La Mancha se limita a conferir a las entidades locales la potestad de reconocer las estructuras orgánicas de participación juvenil de su correspondiente ámbito territorial⁸⁰³. Cantabria, además de un mecanismo similar al castellano-manchego (también previsto en muchas otras normas autonómicas), incluye una cláusula de habilitación para establecer competencias delegadas, sin atribución general alguna⁸⁰⁴.

El segundo grado, que podríamos llamar intermedio o enunciativo, se encuentra representado por la legislación extremeña, madrileña y vasca, principalmente, aunque podría añadirse, por su escaso desarrollo, la normativa castellanoleonésa. En todo caso, la técnica empleada por cada una de estas comunidades autónomas para

⁸⁰² En Andalucía, por ejemplo, no existe un esquema explícito sobre participación juvenil local o sobre políticas locales de juventud, que pueda ser fruto de una verdadera comunicación competencial entre el ámbito autonómico y el local. Pero el ordenamiento andaluz sí prevé un régimen de desconcentración territorial coincidente, aunque ajeno, a los poderes públicos locales, tanto en el régimen orgánico de participación (configurando los consejos locales y provinciales de juventud como órganos territorialmente desconcentrados del Consejo de la Juventud de Andalucía, sobre lo que pueden consultarse los arts. 41 y ss. del Decreto 6/2007) como en la Administración juvenil burocrática, mediante disposiciones reglamentarias organizativas (por ejemplo, a través del Decreto 118/1997, de 22 de abril, por el que se aprueba el régimen de organización y funcionamiento del Instituto Andaluz de la Juventud, al que se incorpora un sistema de desconcentración provincial de dicho ente público, a través del Decreto 52/1998, de 3 de marzo, por el que se crean los puestos de Coordinadores/as [provinciales] del Instituto Andaluz de la Juventud, mecanismo ulteriormente incorporado al texto del Decreto de 1997 mediante el Decreto 452/2004, de 6 de julio).

⁸⁰³ Véanse los arts. 13.2, 13.5 y 14.6 de la Ley 1/2005, de 7 de abril, de los Consejos de la Juventud de Castilla-La Mancha.

⁸⁰⁴ Cfr. art. 6.2 de la Ley 4/2010, de 6 de julio, de educación en el tiempo libre.

plasmar el régimen competencial local es muy diferente. Por ejemplo, el legislador extremeño se ha sumado de forma reciente a esta categoría, a través de la inclusión de una cláusula competencial en una ley sobre la ordenación autonómica del régimen local⁸⁰⁵. Por su parte, el legislador vasco adoptó una norma expresa para conferir las competencias generales sobre política juvenil solo a los Territorios Históricos⁸⁰⁶, complementándolo después con una atribución enunciativa a las instituciones locales en otra norma legal⁸⁰⁷. Madrid y Castilla y León, sin embargo, recogen las alusiones sucintas en sus respectivas leyes generales de juventud⁸⁰⁸. Ninguna de ellas aporta una orientación sustantiva sobre las competencias atribuidas o delegadas.

El grado máximo, o de desarrollo amplio, se aprecia con claridad en los marcos legislativos del resto de comunidades autónomas, aunque destacan, por su alto nivel de detalle, las legislaciones de Cataluña, Galicia o Navarra. La mayoría de todas estas comunidades autónomas (no solo las tres destacadas) cuentan, en sus leyes generales de juventud, con preceptos que enuncian de forma más o menos pormenorizada un catálogo de competencias propias locales, al menos a los municipios, y ocasionalmente a entidades locales supramunicipales, ya sean comarcas o equivalentes (Aragón, Cataluña y Navarra, por ejemplo), o bien provincias o entes semejantes a ellas (Illes Balears, Canarias y Galicia, por ejemplo). Este alto grado de previsión competencial suele incluir atribuciones para la gestión de servicios locales a la juventud, de gestión de infraestructuras y, muy relevante, de planificación política local especializada, coherente con (pero diferenciada de) la planificación autonómica.

En materia específica de competencias sobre fomento participativo, aun no siendo necesarias por los razonamientos expuestos en los epígrafes precedentes, resultan esclarecedoras algunas de las técnicas empleadas por los legisladores autonómicos.

⁸⁰⁵ Así lo refleja el art. 15.1.d)7ª de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.

⁸⁰⁶ Me refiero al art. 7.c)2 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

⁸⁰⁷ En particular, mediante el art. 17.1.36) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

⁸⁰⁸ Esto es, respectivamente, en los arts. 29 a 31 de la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid, y en los arts. 3.2 y 10 de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León.

De un lado, encontramos regímenes locales que recogen de manera casi literal el contenido del artículo 48 CE, o que, en todo caso, formulan competencias de promoción participativa integral⁸⁰⁹.

Frente a ello, encontramos también preceptos que omiten o esquivan algunos ámbitos de participación juvenil, especialmente en detrimento de la participación política, y en beneficio de cláusulas ceñidas a la promoción de la participación social, asociativa o de voluntariado⁸¹⁰. Aunque aquello permita intuir enfoques políticos preeminentes en el momento de dictar tales normas, sus omisiones no restan nada a la plena fuerza del artículo 48 CE sobre cuál es el marco debido de la participación juvenil, también cuando se desarrolle en el ámbito local.

2. La organización administrativa para el desarrollo de la política de juventud

El desarrollo normativo que da origen a la Administración juvenil es muy heterogéneo en el derecho español, pero comparte algunas notas comunes que pueden ser descritas y analizadas en su conjunto. Tanto las similitudes como las divergencias resultan de interés para este estudio, porque la Administración juvenil es el resultado de relacionar principios jurídicos sustantivos de la política juvenil, de los que destacaré en estas páginas aquellos específicos sobre la participación juvenil, con otros principios jurídicos adjetivos (organizativos y funcionales), propios del sector público en España.

Con independencia de la complejidad del régimen competencial ya expuesto, existe un cierto consenso entre los poderes públicos españoles que actúan en el ámbito de la política juvenil, en torno a dos cuestiones interdependientes que influyen en la organización administrativa.

⁸⁰⁹ Así lo hacen las leyes generales de juventud del Principado de Asturias (Ley 6/2019, de 29 de marzo), Illes Balears (Ley 10/2006, de 15 de diciembre), Castilla y León (Ley 11/2002, de 10 de julio), La Rioja (Ley 7/2005, de 30 de junio), la Región de Murcia (Ley 6/2007, de 4 de abril), la Comunidad Foral de Navarra (Ley Foral 11/2011, de 1 de abril) y la Comunidad Valenciana (Ley 15/2017, de 10 de noviembre).

⁸¹⁰ Tal es el caso de las leyes generales de juventud de Aragón (Ley 6/2015, de 25 de marzo), Canarias (7/2007, de 13 de abril), Cataluña (Ley 33/2010, de 1 de octubre) y Galicia (Ley 6/2012, de 19 de junio).

La primera cuestión es que se pueden identificar algunos mínimos comunes sobre cuál debe ser el desarrollo sustantivo, es decir, cuál es el contenido en el que se concreta la política de juventud realizada por el sector público español, con independencia del nivel territorial. Este consenso sobre los contenidos mínimos ha tenido consecuencias organizativas, creando la segunda cuestión de consenso en la que parecen converger hoy en día la mayoría de Administraciones públicas en España: cómo debe organizarse, mínimamente, la Administración hacia la juventud.

Ambos elementos de la realización de la política de juventud en España (el contenido de la actividad de la Administración y su organización) se condicionan mutuamente de forma tal que no resulta sencillo identificar siempre cuáles son las causas y cuáles las consecuencias. En teoría, las cuestiones organizativas deberían estar al servicio de la política sustantiva realizada, pero no siempre sucede así. A veces, una determinada forma de organizar la Administración juvenil ha sido determinante para dar mayor o menor protagonismo a ciertos tipos de programas y objetivos sectoriales.

No es este el lugar donde realizar un análisis crítico de todos los efectos de las formas organizativas sobre el desarrollo efectivo general de la política de juventud en España. Pero sí es importante subrayar los aspectos esenciales que han condicionado su configuración actual, en sentido amplio, para ubicar las específicas consecuencias que esta organización tiene sobre la concreta política de participación juvenil.

De una parte, sobresale un doble efecto organizativo derivado de la concurrencia general de competencias entre las distintas administraciones territoriales (ya referida en el primer epígrafe de este capítulo). La primera consecuencia de ello es la coexistencia de Administraciones que abordan la política de juventud en distintos niveles territoriales, cada una responsable de una propia política de juventud, no siempre realizada con el mismo enfoque político. Esta diversidad de actores públicos intervinientes da lugar a una heterogénea acumulación de Administraciones juveniles y de formas organizativas, pero también al trasvase de modelos de organización entre unas y otras. La segunda consecuencia, en parte como resultado de la primera, es el interés de los poderes públicos por la efectiva aplicación del principio de cooperación interadministrativa y multinivel, mediante distintos instrumentos orgánicos o

procedimentales, desde el ámbito local hasta el propio de las instancias supranacionales.

Por otra parte, entre la concurrencia de las competencias y la cooperación entre Administraciones, cada una de ellas, si es competente, diseña su propia organización de la Administración juvenil. Este diseño suele obedecer al equilibrio de dos conceptos políticos convertidos en principios jurídicos de naturaleza funcional: la especialización técnica y la transversalidad de la política de juventud. A la dialéctica entre ambas nociones se dedica el primer apartado de este epígrafe (IV.2.A). Este párrafo es seguido por el núcleo del epígrafe: el tratamiento del papel de la participación juvenil en esta organización constituye. Ello exige trazar qué organización administrativa es el resultado de la especialización, y cuál es el resultado de la transversalidad (IV.2.B y IV.2.C, respectivamente). El cuarto y último apartado (IV.2.D) cierra el círculo, y vuelve a situar el foco en las consecuencias de la concurrencia competencial, en este caso a través de la realización del principio de coordinación interterritorial y multinivel, entre las Administraciones competentes.

A. El ejercicio de las funciones de política juvenil de forma especializada y transversal

La falta de una doctrina administrativista sobre la organización del sector público hacia la política de juventud ha motivado que esta se ordene en el derecho positivo, con frecuencia, basada solo en los marcos teóricos de la ciencia política. De los diversos enfoques enunciados, dos de ellos tienen especial relevancia para la organización administrativa: la distinción entre las políticas transversales y las políticas específicas o especializadas.

Las nociones de políticas directas o específicas diferenciadas de las políticas transversales provienen, primero, del razonamiento llevado a cabo por la doctrina socio-política (por todos, véase Comas Arnau, 2007; 2011), pero ha sido incorporado, después, en el derecho positivo español a través de numerosas normas sectoriales. Donde no existe un consenso claro es en la demarcación del ámbito material que

queda dentro de las funciones técnicas de política juvenil especializada, y cuáles deben ser los ámbitos de la llamada política juvenil transversal.

El ejercicio de ubicar las diferentes materias concretas en una u otra categoría o enfoque, es decir, dotar la noción de política específica y de política transversal de un contenido sustantivo, parece indispensable para identificar, dentro de una misma Administración territorial competente, qué parte de ella adopta cada política. En consecuencia, es necesario para saber quién ordena cada aspecto relevante de la participación juvenil en cada nivel territorial, y con qué alcance.

Debe precisarse que parte de la academia ha usado de forma indistinta las nociones de política transversal y de política integral, como si fueran idénticas. Sin embargo, la segunda es más bien la suma de la política transversal con las funciones que la hacen efectiva propias de la política específica. Comas Arnau (2007: 23) sintetizaba la idea, refiriéndose a otros autores, de que hablar de la política transversal carecería de sentido si nadie ejerciera la coordinación y el impulso, siendo indispensable algún núcleo organizativo de carácter específico o especializado⁸¹¹. Esta suma de enfoques

⁸¹¹ El análisis preliminar de las formas organizativas revela la misma conclusión: existe un amplio consenso implícito sobre la necesaria combinación de los dos enfoques, es decir, sobre la importancia de disponer de una parte de la Administración especializada, desde el punto de vista técnico, y al mismo tiempo asumir que no toda la intervención pública dirigida hacia la juventud puede (o debe) ser ejecutada por esa Administración especializada. Por Administración especializada no me refiero al sentido dado a este término por Gamero Casado y Fernández Ramos (2018: 180), puesto que ellos atribuyen la personificación como característica de esta especialización, y en este estudio ello se reserva solo a los supuestos de especialización técnica por descentralización funcional. La Administración especializada en materia de juventud podrá ser, por tanto, también aquella compuesta por unidades administrativas (como elementos organizativos básicos), cuando estén expresamente creados para el ejercicio de funciones de planificación, coordinación, dirección y control de áreas competenciales sobre política juvenil funcionalmente homogéneas (*vid.* Álvarez García y Arias Aparicio, 2018a: 379-380 y 420). Ello ha dado lugar, por un lado, a una auténtica Administración juvenil reconocible en todos los niveles territoriales, que actúa de forma directa y específica, esto es, que por su especialización técnica convierte al sujeto joven en objeto central de su actuación. Junto a ella, por otro lado, emerge el resto de la Administración general, o especializada en otras áreas, que interviene también sobre el sujeto (la juventud) de forma implícita o explícita. Piénsese en la importancia de la Administración educativa, o de las políticas de empleo, para lograr los objetivos políticos sobre la capacitación y la emancipación juvenil. A veces esta intervención transversal se produce, incluso, mediante una especialización secundaria a partir de aquellos otros ámbitos sectoriales (por ejemplo, una sección de vivienda joven en el departamento general de políticas de vivienda). La intervención de la Administración no especializada es necesaria para abordar la política transversal de juventud. Pero si no hay una Administración especializada que ponga el acento sobre la específica realidad juvenil, es difícil que pueda hablarse de auténtica intervención transversal (coordinada) o, en suma, de verdadera política integral.

específicos y transversales da lugar a la política integral de juventud⁸¹². Tal teoría política es una formulación que pretende ser, precisamente, integradora de toda la actuación pública dirigida hacia la población joven: directa o indirecta, primaria o secundaria, específica o transversal, afirmativa sobre el valor intrínseco de la condición juvenil, o de apoyo a la transición hacia la adultez, etc. (Cánovas, Riera y Carbonell, 1984: 15 y ss.). En todo caso, con independencia del reflejo normativo sobre esta propuesta de políticas integrales, subsisten las formas organizativas orientadas a hacer realidad una política específica o especializada, y otra organización distinta transversal o coordinada entre los departamentos que tienen distinta especialización primaria (empleo, vivienda, educación, etc.). Es decir, el auge de la teoría de la política integral, en detrimento de modelos clásicos de políticas específicas y transversales (o mencionadas de otra forma, pero aludiendo al mismo enfoque), no ha creado una organización administrativa distinta. En definitiva, incluso las pretendidas versiones más vanguardistas de los legisladores sobre la política juvenil conducen a un mismo modelo organizativo esencial, que es aquel que se fundamenta en el ejercicio de funciones específicas más el ejercicio de una cierta coordinación con otras funciones transversales.

Los dos enfoques coexisten en todos los niveles territoriales, plasmados en su organización administrativa correspondiente de forma más o menos explícita y, por lo tanto, más o menos sencilla de describir y analizar. Este rasgo dual constituye el marco general en el que se desarrolla toda la organización administrativa del sector, a veces con mayor protagonismo de una dimensión o de otra, según las preferencias circunstanciales de los poderes públicos.

⁸¹² Las referencias del derecho positivo español a las políticas específicas o transversales serán objeto de atención en las siguientes páginas, pero no así las referencias a las políticas integrales. Para acreditar que ha sido un concepto recogido por los poderes públicos en la ordenación del sector, especialmente en las últimas décadas, baste anticipar las referencias a las siguientes fuentes: la propia nomenclatura de la Ley valenciana 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de juventud (en especial, cfr. Título III). Igualmente, se recoge el término en el art. 3g) de la Ley aragonesa 19/2001 y el art. 11.f) de la Ley aragonesa 6/2015; en los arts. 3.a) y 34.1.c) de la Ley gallega 6/2012; arts. 6.1.a) y 6.3.b) de la Ley Foral (navarra) 11/2011; en la Exposición de Motivos y en el art. 11.27 de la Ley balear 21/2006; o en el art. 5.b) de la Ley catalana 33/2010, de 1 de octubre. También en el derecho internacional del que España es parte, como se deduce del art. 2.c) del Acta de Fundación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), hecha en Buenos Aires el 1 de agosto de 1996 (cuyo instrumento de ratificación fue publicado en BOE núm. 174, de 22 de julio de 1997).

Parte del objeto de este estudio debe afrontar el análisis del papel de la participación juvenil en la organización administrativa. Por esta razón, parece inevitable abordar el esquema material frecuente que se desarrolla dentro de cada uno de los dos enfoques (organización especializada o transversal), y descubrir el lugar que ocupa la participación entre tales materias. Esto servirá de indicio del alcance real que los poderes públicos reconocen a los derechos participativos de los jóvenes, y son un marco válido para la exégesis de la posterior organización participativa, si la hubiere, en los respectivos ámbitos territoriales.

a. La especialización técnica y la creación de la Administración juvenil principal

Una de las circunstancias académicas más sorprendentes de la investigación sobre la política de juventud es cómo la mayor parte de la doctrina especializada ha considerado innecesario siquiera cuestionar las razones para disponer de departamentos administrativos especializados sobre juventud. Hasta el punto de que ya en los primeros debates en España sobre el diseño administrativo de la política juvenil, el foco de la discusión se ponía en el alcance y los métodos para realizar la integralidad o la transversalidad, pero dando por hecho la generalización de la especificidad (por todos, véase Cánovas, Riera y Carbonell, 1984: 25). Por su parte, Comas Arnau (2007: 202-203) resulta muy expresivo al mencionar que los únicos autores que han cuestionado la existencia de la Administración especializada sobre juventud son aquellos que ya tenían prevista una respuesta, y era recomendar su eliminación.

Esta circunstancia, en fin, complica notablemente realizar un análisis crítico jurídico sobre la idoneidad de las formas organizativas elegidas, porque las escasas justificaciones de las fórmulas especializadas que existen se han centrado en matices, y no en la cuestión previa y general de si es lógico, o no, tener una Administración juvenil, para plantearse después (si la primera respuesta es afirmativa) cuál será la forma con la que pueda ser más adecuado ordenarla.

Sin embargo, la pregunta inicial es pertinente, y por ello se trae a colación en este estudio. Es adecuado cuestionarlo porque hay indicios que pueden provocar la duda y la confusión sobre la necesidad de contar con órganos administrativos especializados sobre la política juvenil. Solo a modo de ejemplo, tengamos en cuenta las siguientes circunstancias que suscitan dudas razonables: a) la mayor parte de la intervención económica administrativa hacia jóvenes se ejecuta al margen de una Administración juvenil especializada (educación y fomento del empleo, por ejemplo); b) la diversidad entre colectivos juveniles es tal que ni siquiera la especialización sobre todo el conjunto garantiza una intervención personalizada eficaz; y c) existen órganos públicos o con reconocimiento de funciones públicas, liderados por los propios jóvenes, que podrían asumir la autogestión de la política juvenil de forma corporativa (por ejemplo, los consejos de la juventud). A pesar de estas y de otras razones para la duda, se puede anticipar que la respuesta dada en estas páginas es afirmativa, esto es, la política de juventud requiere de una Administración juvenil burocrática, que lo sea con carácter especializado exclusivo. Y es más, sostengo que esto no solo es razonable basándonos en las evidencias de la ciencia política, sino también en las consecuencias del ordenamiento constitucional y jurídico-público general en España. Para aclarar las razones de esta respuesta se formulan los dos primeros apartados siguientes (IV.2.A.a.1 y a.2). El primero, sirve para desentrañar la lógica de la escasa y dispersa justificación académica sobre la racionalidad de la existencia de estos departamentos especializados. El segundo, persigue describir qué normas sirven de justificación a la especialización administrativa, por un lado, y a cuestionar después la racionalidad básica de estas justificaciones de las pocas normas positivas que se pronuncian al respecto. Después, los dos apartados consecutivos (a.3 y a.4) tratarán de delimitar el contenido material que los poderes públicos consideran, frecuentemente, como propio de las funciones especializadas, en primer término, y cuál es el papel en dichos catálogos de la materia de participación juvenil, en segundo término.

a.1. La justificación doctrinal

No existen excesivos análisis que justifiquen la especialización técnica en materia de organización administrativa para la juventud, aunque esta ha sido generalizada. La mayoría de las veces, la cuestión de la especialización ha sido un asunto marginal de otros estudios más amplios (por ejemplo, en Comas Arnau, 2007; y en Rodríguez, 2016: 41-42). Estos análisis no distinguen las formas organizativas, porque son estudios de ciencia política más que jurídico-administrativa. No obstante, existen fundamentaciones dispersas que razonan la pertinencia de esta intervención pública especializada, y que da soporte racional a la llamada Administración juvenil, aunque lo hagan con lenguajes y expresiones que requieran cierta adaptación para un estudio iuspublicista.

Procuró sintetizar los razonamientos disgregados en dos grandes bloques, en torno a las ideas de dos de los autores que mayor atención han prestado al asunto, dentro del escaso interés que ha suscitado⁸¹³.

Por un lado, Comas Arnau (2007: 203) plantea que la existencia de una Administración juvenil es necesaria para realizar las políticas afirmativas, porque estas no suelen ser objeto de los departamentos que ejercen las políticas transversales (más centrados en las políticas de transición). Este autor considera demostrado que las políticas de transición son irrealizables sin una base eficaz de políticas afirmativas, y que “disolver” las Administraciones juveniles principales (él se refiere, en términos generales, a los “organismos de juventud”), supondría renunciar a la propia obligación constitucional del artículo 48 CE, puesto que la específica promoción pública de la participación quedaría en tierra de nadie⁸¹⁴. Según el mismo autor, y sin perjuicio del valor de la transversalidad, una Administración que solo se dirigiera a la juventud sin

⁸¹³ Entre los pocos estudios jurídicos no puede obviarse el de Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 44 y ss.), pero, en este caso, la atención se centró en la relación de dependencia política y funcional de la principal Administración juvenil estatal (INJUVE) con respecto del Gobierno, y las diferencias entre su naturaleza funcional y la del Consejo de la Juventud de España, y no en la idoneidad de que existiera el propio INJUVE, ni de que fuera un organismo autónomo u otro tipo distinto.

⁸¹⁴ Coinciden con este postulado, por ejemplo, los razonamientos de Cánovas, Riera y Carbonell (1984: 18-19), acerca de las consecuencias de este precepto, traducidas en la eficacia de la interlocución de los jóvenes ante “los responsables de los organismos de juventud en las distintas Administraciones Públicas”.

departamento especializado de forma directa y exclusiva, corre el riesgo de no realizar la política afirmativa, ni la coordinación eficaz del resto de la política transversal. Por lo tanto, apunta dos utilidades principales que, como veremos, han tenido cierto reflejo en el derecho positivo español: a) las funciones propias de la política afirmativa y directa deben ser ejercidas por Administraciones especializadas primarias, a las que denomino “Administraciones juveniles principales” (por ejemplo, el INJUVE); y b) las funciones de coordinación llamadas a garantizar la eficacia de la transversalidad sobre juventud en el resto de departamentos debe ser monitorizada (y coordinada) por la figura principal antedicha.

Por otro lado, Rodríguez (2003: 94-98) sostiene la existencia de una Administración especializada en múltiples puntos de apoyo racionales. Dos ideas sintetizan los pilares fundamentales aportados por este autor.

La primera idea es que las políticas de juventud son de un tipo que no pueden articularse de forma meramente corporativa o autogestionaria (“no pueden ser de exclusiva responsabilidad de los jóvenes” –*op. cit.*, p. 98–). Esto significa que la creación de organismos de participación juvenil (por ejemplo, los consejos de la juventud) no agota la responsabilidad del sector público, y que este debe prestar un apoyo directo y efectivo para la “defensa de los derechos de la juventud” y de sus intereses⁸¹⁵. Es decir, este autor afirma que la Administración juvenil principal, aunque no la denomine así, es necesaria incluso en los supuestos de mayor grado de protagonismo autónomo o participación de la juventud, y precisamente para que alguna autoridad administrativa sea directamente responsable del “enfoque centrado en el empoderamiento de los jóvenes” (*op. cit.*, p. 98) e interlocutora central, en última instancia, de la juventud participativa.

La segunda idea del autor (Rodríguez, 2016: 95) sugiere que la especialización técnica sobre “los temas de la juventud” no debe ser exclusiva de las instituciones

⁸¹⁵ Conecta esta idea con la ya mencionada anteriormente, de que la “cogestión” es un estadio de realización participativa superior a la “autogestión” de una política pública, al menos en el ámbito de la juventud (cfr. Hart, 1997: 47). Quien desempeñe aquel papel en el seno de la Administración debe hacerlo desde el mayor conocimiento posible de la realidad juvenil, y este mayor grado requiere, racionalmente, la exclusividad de la especialización, es decir, que algún departamento de la Administración tenga por misión dedicarse solo a favorecer la política de juventud, aun cuando no sea el ejecutor de toda ella

singularmente especializadas, sino que debería hacerse presente en otras ramas de la Administración que también actúan hacia la juventud. Esta idea da lugar a que la Administración juvenil se componga no solo de los órganos especializados de forma directa, sino también de aquellas otras estructuras que puedan tener una especialización secundaria, es decir, aquella que es fruto de una especialización en un segundo momento o nivel.

A los efectos de la organización administrativa, y aunque no sea una idea expresada directamente por el autor mencionado (E. Rodríguez), parece obvio que sus razonamientos respaldan una noción de segunda especialización, que puede producirse en dos contextos distintos: a) especializando algún órgano o equipo dentro de una Administración no juvenil (por ejemplo, un área de empleo juvenil en el departamento general de la política de empleo); y b) especializando algún órgano o equipo de la Administración juvenil en otra materia añadida a la previa especialización sobre juventud (por ejemplo, un centro de información juvenil dentro del departamento de juventud).

Estos diversos grados de especialización material conducen a distintas formas organizativas, que nos permitirán identificar una Administración juvenil principal y otras estructuras que forman parte de la Administración juvenil amplia. Esta heterocomposición no es obstáculo, siguiendo el razonamiento del autor, para que algún ente o departamento especializado (él presume normalmente que deberá ser institucionalizado –cfr. E Rodríguez, 2003: 97; 2016: 41–) deba ejercer funciones exclusivas de la política juvenil.

En consonancia con Comas Arnau y la teoría de la política transversal o integral, Rodríguez (2003: 98) defiende que debe identificarse una institución especializada (solo) en juventud para que actúe como coordinadora “de todos los esfuerzos institucionales” existentes, como agente administrativo de incidencia (*advocacy*) entre el resto de departamentos, en vez de como ejecutores directos de todos esos esfuerzos. Esta distinción nos permite insistir en que otras Administraciones juveniles no principales, sino secundarias, podrían asumir el papel de prestadoras de servicios especializados a los jóvenes. Pero debe ser una Administración juvenil principal la que

se dirija a ellos como “actores estratégicos del desarrollo” (Rodríguez, 2003: 99). En definitiva, esta idea forma parte del núcleo conceptual del artículo 48 de la Constitución española, como ya se ha apuntado.

a.2. La justificación recogida en las normas positivas

La normativa de ámbito estatal es poco elocuente con respecto a la justificación de la especialización técnica. No sirve para determinar con seguridad las metas de una política estatal de juventud, de carácter integral (cfr. Comas Arnau, 2007: 150), ni para esclarecer unas bases mínimas comunes del régimen local en tal cuestión (cfr. *op. cit.*, p. 45). No obstante, en lo referido a la Administración General del Estado, el Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud, sí contiene algunas pistas indirectas sobre qué ámbitos materiales de actuación pública justifican la existencia de una Administración juvenil, funcionalmente especializada, como veremos a continuación.

Las normas que dieron origen al Instituto de la Juventud, en 1961 y 1970⁸¹⁶, lo configuraban como un ente distinto de aquello que es actualmente, por lo que sus eventuales justificaciones carecen de validez en la actualidad (cfr. Comas Arnau, 2007: 44). Ya en la etapa democrática, la conversión de esta figura en el departamento especializado central (esto es, como Administración juvenil principal en el ámbito estatal) se realizó mediante normas organizativas que carecen de parte expositiva y, en particular, adolecen de una insuficiente fundamentación de este alto grado de descentralización. Podría parecer, por tanto, que la conservación del Instituto de la Juventud a través de las décadas obedece más a la inercia que a una organización administrativa fundamentada en el actual sistema constitucional. En cualquier caso, lo que es obvio es que ni las Cortes Generales ni el Gobierno han estimado necesario justificar esta descentralización funcional de forma expresa.

⁸¹⁶ La primera de estas normas, aunque aún no creara la estructura hoy nominalmente identificable, es el Decreto 2223/1961, de 16 de noviembre, Ordenador de la Delegación Nacional de Juventudes. La segunda es el Decreto 2485/1970, de 21 de agosto, de promulgación de las normas de organización y desarrollo de los Órganos de la Secretaría General del Movimiento (este sí, ya en el artículo 69, habla directa y expresamente del Instituto de la Juventud, como órgano desconcentrado de prospectiva).

Tal vez cupiera cierta esperanza de encontrar las razones para la especialización funcional en las normas autonómicas que crean figuras análogas al Instituto estatal. En la legislación de las comunidades autónomas se pueden encontrar catálogos de funciones calificadas como sectoriales o específicas (políticas directamente encomendadas a la reglamentación y ejecución de la Administración juvenil) frente a otros listados de materias calificadas como políticas transversales de juventud, recogidos por las mismas normas, pero con estándares de intervención sectorial para departamentos distintos⁸¹⁷. Sea como fuere, ningún poder autonómico renuncia a que exista una Administración juvenil especializada, con más o menos materias encomendadas como responsable directa, y en ocasiones con expresas atribuciones de coordinación de la intervención transversal.

Hubo una rápida y obvia generalización, poco controvertida, de los departamentos autonómicos sobre política juvenil como Administraciones juveniles principales, ya en la década de 1980. Quizá ello provocara que los mayores esfuerzos doctrinales de los aquellos años y los siguientes en España se dirigieran, precisamente, a sustentar la teoría de la política transversal, y el papel de los departamentos de juventud como coordinadores de esta dimensión⁸¹⁸.

En realidad, solo tres de las comunidades autónomas con un sistema organizativo descentralizado (máximo grado de especialización, en este caso) ofrecen hoy una fundamentación explícita de esta decisión organizativa de sus poderes públicos: Región de Murcia (2002), Extremadura (2007), y Comunitat Valenciana (2010). Las demás comunidades autónomas que han personificado separadamente su Administración juvenil, en algún momento de su andadura, no ofrecen en sus exposiciones normativas ninguna razón para ello (Andalucía, Illes Balears, Canarias,

⁸¹⁷ Por ello, quizá, algunas comunidades autónomas zanjaron el debate ofreciendo un único catálogo de materias y objetivos sectoriales dado por el legislador, ya sea denominado expresamente o no como de políticas integrales.

⁸¹⁸ Buena prueba de ello son las reflexiones de Cánovas, Riera y Carbonell (1984), que daban paso a los estudios de Puig (1984: 117 y ss.), Jiménez (1984: 131 y ss.), Sáez Marín (1984: 165 y ss.) e Ibars Montero (1984: 199 y ss.), entre muchos otros.

Cataluña y Galicia), o bien lo justifican solo de forma indirecta o muy débil (Aragón⁸¹⁹ y La Rioja⁸²⁰).

De las justificaciones aportadas, la del legislador murciano parece la más detallada de todas, si bien está parcialmente inspirada en la derogada Ley 4/1989, de 26 de junio, sobre el Instituto Valenciano de la Juventud. En efecto, el legislador valenciano fue de los primeros en España en emular la forma organizativa de la Administración central en esta materia. En cualquier caso, la justificación de estas las comunidades autónomas mencionadas (murciana, valenciana y extremeña) puede sintetizarse en las siguientes dos ideas fundamentales. En primer lugar, esta descentralización permite más flexibilidad, agilidad y originalidad, debido a la mayor autonomía de decisión y gestión. En segundo lugar, la personificación de la Administración juvenil favorece su interlocución con otros sujetos y la mejor coordinación interdepartamental y multinivel.

De forma marginal, algunas de las justificaciones mencionan la posibilidad de que la estructura personificada permita integrar mejor la participación juvenil. Pero todos los modelos de integración de participación juvenil en las estructuras de decisión o de asesoramiento de la Administración juvenil institucional parten de la preexistencia de consejos de la juventud o estructuras organizativas semejantes, utilizadas para encauzar tal participación.

⁸¹⁹ El legislador de Aragón creó el Instituto Aragonés de la Juventud mediante la Ley 19/2001, de 4 de diciembre (parcialmente modificada en 2015). En su parte expositiva no se mencionan causas explícitas que justifiquen la creación de un organismo autónomo, en lugar de prestarse los mismos servicios desde la Administración matriz como hizo durante las décadas de los ochenta y noventa. Quizá podría servir de justificación una alusión no conectada explícitamente por el legislador con esta decisión, sino más bien de tipo descriptivo-funcional del tipo de ente que debe realizar la política juvenil autonómica:

“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, teniendo en cuenta las experiencias previas derivadas del Plan Aragón Joven, 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 destacado”.

⁸²⁰ La Rioja representa un ejemplo paradigmático de justificación, cuanto menos, de dudosa validez racional, por su superficialidad, para la creación de un organismo autónomo, al señalar que lo hace porque la comunidad “debe ser reconocible en los instrumentos de que se dota”, sin más señas (parte expositiva de la 7/2005, de 30 de junio, de Juventud de La Rioja).

En definitiva, a partir del derecho positivo parece posible extraer dos conclusiones básicas sobre la justificación de la especialización funcional de la Administración juvenil en España. En primer lugar, los poderes públicos no se han esforzado de manera perceptible en dar razón de la especialización, e igual sucede cuando estos mismos optan por suprimir los eventuales entes institucionales que actuaban como sus Administraciones juveniles (las razones, si las señalan, son más retóricas que empíricas). En segundo lugar, ninguna Administración juvenil especializada ha sido configurada para canalizar una participación primaria o directa de los jóvenes (cuando se produce, siempre es mediata, a través de organizaciones juveniles), luego no podría afirmarse de forma racional que estas estructuras puedan sustituir o suplir a entes participativos de base como los consejos de la juventud, o análogos. Esta segunda consecuencia será relevante para el análisis de algunas de las reformas legislativas concretas de la última década.

a.3. Los ámbitos materiales de la especialización técnica de la Administración juvenil estatal

En clara sintonía con los mandatos programáticos del derecho europeo sobre juventud, el Estado español ha diseñado su Administración juvenil al servicio de ámbitos materiales que son parte de estrategias supranacionales. Estas, a veces, son coordinadas en el plano estatal, y casi siempre resultan ejecutadas en el ámbito autonómico o, según el caso, en el local.

La especialización técnica en el ámbito estatal parece justificada mediante dos catálogos distintos, recogidos por la principal norma organizativa de la Administración juvenil en dicho nivel territorial: los fines y las funciones del Instituto de la Juventud (INJUVE), según se recogen en su Estatuto (arts. 2.2 y 3.1, respectivamente) aprobado por el Real Decreto 486/2005, ya mencionado⁸²¹.

Los fines incluyen, claramente, aspectos de fomento participativo, empezando por el primero, sobre “fomento del asociacionismo y la colaboración para su avance” –art. 2.2.a) del Estatuto–, algo que se reproduce también entre las funciones –art. 3.1.d) del

⁸²¹ Sobre la trayectoria formal del INJUVE, y de sus programas políticos, véase Comas Arnau (2007: 63 y ss.).

Estatuto–: “(L)a promoción de la participación del Consejo de la Juventud de España y de los jóvenes en general en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud del Gobierno”.

Además del aspecto participativo, nuclear para el objeto de este estudio, el resto de fines y funciones del INJUVE también dibujan el fondo material que da sentido a la Administración juvenil española, y en los demás niveles por emulación de la Administración General del Estado (AGE). En definitiva, los temas que la AGE recoge como fin de su política de juventud especializada se concretan en los siguientes bloques: (b) “el desarrollo y coordinación de un sistema de información y comunicación en materia de juventud”, (c) “el fomento de las relaciones y de la cooperación internacional en materia de juventud”, (d) “la promoción cultural de la juventud y el conocimiento de otras realidades culturales”, (e) “el fomento de la formación en los valores de solidaridad e igualdad”, (f) “el desarrollo de las condiciones sociales y políticas necesarias para la emancipación de los jóvenes”, (g) “la promoción de las acciones que redunden en el desarrollo sostenible y en hábitos de vida saludable de la juventud”, y (h) “en general, la ejecución de las políticas del departamento respecto de la juventud”. Estos temas que son objeto de los fines y funciones guardan, a su vez, estrecha sinergia con la doctrina europea de la política juvenil, como veremos en el capítulo final.

Para la consecución de los fines, el mismo Real Decreto determina que al INJUVE le corresponden las siguientes funciones (art. 3.1 del Estatuto), además de la participativa ya mencionada –art. 3.1.d)–: a) el desarrollo de la cooperación interadministrativa; b) el fomento de la movilidad y comunicación juvenil, nacional e internacional; c) el desarrollo de la investigación sobre juventud; e) la cooperación interterritorial sobre política juvenil; y f) cualquier otro servicio útil para los fines.

Debe tenerse en cuenta, en todo caso, que el principal contenido de los catálogos de fines y funciones de esta norma de 2005 se remonta, en realidad, a 1985⁸²². Dado que

⁸²² Existen cuatro versiones, tres de ellas ya históricas, sobre las funciones de esta Administración juvenil estatal, desde su creación preconstitucional (mediante el Real Decreto 1119/1977, de 20 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte y se crean los Organismos autónomos Instituto de la Juventud y Centro Superior de

este momento es previo a la especialización funcional surgida en la mayoría de comunidades autónomas, y existen evidentes trazas de coincidencia entre la regulación del ente estatal y los catálogos materiales de las normas autonómicas, se puede concluir que la fórmula estatal fue tomada como referencia evidente en el desarrollo autonómico posterior a 1985.

a.4. La posición de la participación juvenil entre los catálogos de las políticas específicas de juventud en la legislación autonómica

Aunque las técnicas empleadas son heterogéneas, es una tendencia incontestable que las comunidades autónomas asumen la política de promoción de la participación juvenil como materia específica que debe ser asumida por la Administración juvenil especializada. Los postulados de Rodríguez (*op. cit.*) han sido, por lo tanto, incorporados por el legislador autonómico español, de forma explícita o implícita, como trataré de demostrar a continuación.

En el plano autonómico, la extracción de las materias que son objeto directo de la Administración juvenil resulta mucho más compleja que en el ámbito estatal. Esto es así porque, al ser muy superior el desarrollo normativo realizado en este plano territorial, encontraremos alusiones materiales no solo en los fines y funciones de la Administración juvenil principal, sino también, y entremezclados, tres tipos más de

Educación Física y Deportes), hasta la versión inmediata anterior a la actual vigente (adoptada mediante el Real Decreto 2614/1996, de 20 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto de la Juventud), pasando por una versión intermedia (a través del Real Decreto 565/1985, de 24 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y de sus Organismos autónomos). En síntesis, ya en la primera versión de 1977 se contenía una tríada esencial de funciones que se ha conservado hasta la actualidad (art. 7.2): a) la gestión de los servicios e instalaciones destinados por la Administración General del Estado a la política juvenil; b) la realización directa de actividades propias al servicio de los jóvenes, y c) la realización de investigación sobre juventud. En 1985 se reformuló el esquema de funciones, precediéndolo de un catálogo de fines (en ambos casos, recogidos en el art. 26 del Real Decreto 565/1985): a) la ejecución de la política directa y transversal de la AGE (no expresado literalmente en estos términos); b) la comunicación cultural hacia la juventud; c) el fomento asociativo y, destacado especialmente, la participación de la juventud española en los movimientos asociativos internacionales; y d) desarrollo de la política de información y documentación juvenil. Las funciones que reguló el Ejecutivo de 1985 fueron: a) la cooperación multinivel (con las comunidades autónomas, en particular); b) el fomento del intercambio juvenil nacional e internacional y del turismo juvenil; c) la investigación juvenil, en sentido amplio; y d) una cláusula abierta a cualquier otra función útil para los fines señalados. Con distinto orden, estos mismos fines y funciones son reiterados por la norma de 1996 (arts. 2 y 3, respectivamente).

normas frecuentes que complementan, o aclaran, esta funcionalidad especializada: 1) los catálogos específicos de políticas directas distinguidas expresamente de las transversales; 2) la regulación del objeto, fin o meta de la ordenación jurídica sustantiva de la política juvenil autonómica; y 3) los catálogos de facultades y competencias encomendadas a cada Administración territorial y a sus departamentos, de forma expresa, existentes en muchas de las leyes autonómicas generales sobre juventud.

No todas las comunidades autónomas disponen de una diferenciación positiva entre materias que son objeto de políticas directas por la especialización técnica administrativa. Sin embargo, los catálogos que sí existen resultan coincidentes, de manera reveladora, con las funciones encomendadas tanto al Instituto de la Juventud (estatal) como a las Administraciones juveniles autonómicas. Seis comunidades, en particular, disponen de una diferenciación explícita del ámbito material que abarca la política juvenil directa: Aragón, Asturias, Castilla y León, Galicia, Murcia y Navarra.

A diferencia de lo que sucede con las políticas transversales, no existe consenso en la denominación del conjunto de estas materias⁸²³. Por ello, quizá, Asturias ha optado por no calificarlas de ninguna manera concreta en su Ley general (la más reciente de estas normas autonómicas, Ley 6/2019, de 29 de marzo). Se limita a separarlas (en los Títulos III, IV y V de la Ley) de las que sí denomina “políticas transversales” (Título II). En suma, acude a una técnica de diferenciación por descarte. Las otras cinco comunidades sí las definen de alguna forma expresa: Aragón las llama “servicios específicos” (Título III de la Ley 6/2015), Castilla y León las denomina “políticas de promoción de la juventud” (Título III de la Ley 11/2002), Galicia alude a ellas como “servicios a la juventud” (Título II de la Ley 6/2012), y finalmente Navarra y Murcia sí convergen, y optan por hablar de “políticas específicas” (art. 14 de la Ley Foral 11/2011 y Capítulo II del Título II de la Ley murciana 6/2007, respectivamente). Esta última parece la denominación que facilita más la identificación de su contenido.

⁸²³ Reflejo de esta confusión es también el resultado de Comas Arnau (2007: 187), que al preguntar por las “políticas específicas de juventud” a profesionales del sector (técnicos de juventud de las Administraciones españolas), estos apenas respondieron, las confundieron con otras, o incluso afirmaron que no existían, por no saber identificarlas como tales, y haberse referido a ellas, habitualmente, como políticas sectoriales o políticas afirmativas.

La principal característica de los catálogos de funciones específicas denota una mala técnica normativa, con formulaciones redundantes, sistemáticas poco cuidadas, y una funcionalidad que parece el mero resultado de la acumulación de ideas, más que un ejercicio esforzado por una organización eficaz⁸²⁴. Esta circunstancia complica el siguiente análisis.

Las seis comunidades mencionadas comparten en sus regulaciones dos ámbitos materiales calificados como específicos: la información juvenil y el tiempo libre juvenil⁸²⁵.

Al margen de estos dos ámbitos, las seis normas aludidas recogen un cierto consenso (no unánime) en incluir la ordenación de los llamados carné jóvenes dentro de las políticas específicas⁸²⁶. Con menor consenso, también se incluyen de forma puntual otras materias como específicas de la política juvenil directa, pero en todo solo coyunturalmente relacionadas con la participación juvenil⁸²⁷.

⁸²⁴ Sirvan de ejemplo de estos riesgos el art. 4 de la Ley extremeña 1/2007, y los arts. 39 y 21 de la Ley murciana 6/2007, de 4 de abril, entre otros.

⁸²⁵ La información juvenil es concebida como el servicio amplio de conexión entre las estrategias europeas de información y documentación juvenil, y su ejecución de difusión y producción en los ámbitos autonómicos y locales. Por ello es frecuente que se configuren, en este ámbito, mecanismos concretos de desconcentración territorial, además de la especialización funcional (profundizaremos en ello más adelante). El tiempo libre juvenil es ocasionalmente desagregado para regular por separado (primero) la formación y las titulaciones que sirven (segundo) para el desarrollo de las actividades juveniles en el tiempo libre en un sentido amplio (incluyendo, a veces, la regulación de la educación no formal y, en otros casos, subtipos específicos de actividades culturales, artísticas, etc.). Aquellas actividades pueden o no desarrollarse, finalmente, en las instalaciones específicas, públicas y/o privadas, también objeto de regulación. La participación puede ser objeto tangencial de ambos ámbitos materiales, según la discrecionalidad de cada legislador.

⁸²⁶ En todo caso, aunque no lo recojan en las normas generales, todas las comunidades autónomas (las diecisiete) ejercen plenas facultades de ordenación y gestión sobre estos carnés y, en particular, sobre aquel compartido a nivel europeo mediante la alianza europea en torno a la organización EYCA, de la cual forman parte todas ellas. Sobre la implantación en España del carné joven, véase Comas Arnau (2007: 85).

⁸²⁷ Es original el caso de la Ley murciana, que es la única de estas que sitúa la política de emancipación juvenil como política específica de juventud. También es excepcional la inclusión de Navarra de las políticas de igualdad de género entre jóvenes como ámbito específico. Estas particularidades de las normas referidas de Murcia y Navarra, no obstante, conectan con la filosofía de otras legislaciones, como la de Comunidad Valenciana, y son un prelude quizá de una visión más próxima al enfoque integral, y de una apuesta por un protagonismo mayor de la Administración especializada en la ejecución de tareas que, hasta ahora, han sido ampliamente concebidas como políticas transversales.

A diferencia de los tres ámbitos más ampliamente integrados como política específica (información, tiempo libre y carnés jóvenes), la participación solo es recogida como tal de forma expresa en la legislación de Asturias. Sin embargo, todas estas normas autonómicas abordan una ordenación amplia de esta participación, separada de las llamadas políticas transversales, por lo que implícitamente reconocen su especificidad⁸²⁸.

Existe un segundo indicio de que la participación juvenil es asumida, aunque sea de manera implícita, como una materia específica que atañe a la Administración especializada autonómica (aunque no solo a ella, pero sí a ella de forma concreta). Me refiero a la inclusión de funciones de promoción participativa en la práctica totalidad de los preceptos sobre fines y funciones de estos departamentos especializados. Muchos de estos preceptos guardan obvios paralelismos con los catálogos de políticas específicas descritos, lo que sirve para confirmar las sinergias materiales interautonómicas. En todo caso, la gran mayoría coinciden en incluir, al menos, la participación como una de estas materias de intervención directa, incluso cuando también la califican, ocasionalmente, de materia transversal. Muestra de esta inclusión entre las responsabilidades directas o específicas de la Administración juvenil principal son, por ejemplo, las comunidades autónomas de Andalucía⁸²⁹, Aragón⁸³⁰, Cataluña⁸³¹, Extremadura⁸³², Murcia⁸³³ y Comunidad Valenciana⁸³⁴.

⁸²⁸ La participación juvenil es el elemento sobre el que se ha producido una legislación más extensa, desde 1985 hasta hoy, debido a que los consejos de la juventud fueron los sujetos protagonistas de la primera oleada de legislación autonómica, y sean figuras que aún perduran en la mayor parte de comunidades autónomas como canales oficiales de la participación organizada.

⁸²⁹ Lo recoge en la Disposición adicional primera de la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, y en el art. 1 del Decreto 118/1997, de 22 de abril, si bien en este último caso se omite, de bastante llamativa, el deber de relacionarse con el Consejo de la Juventud de Andalucía, sí previsto en la ley antedicha.

⁸³⁰ Así consta en el art. 2.a) de la Ley 19/2001, de 4 de diciembre, que replica como función del Instituto Aragonés de la Juventud el contenido literal del artículo 48 CE.

⁸³¹ Se deduce del art. 5.1.b) de la Ley 6/2006, de 26 de mayo, que encomienda a la Agencia Catalana de la Juventud la realización de programas propios de participación juvenil.

⁸³² Véase el art. 4.g) de la Ley 1/2007, de 20 de marzo, en el que puede apreciarse una peculiar adaptación del mandato del art. 48 CE, a “desarrollar junto con el Consejo de la Juventud de Extremadura”.

⁸³³ El legislador murciano desarrolla ampliamente esta función para el Instituto de la Juventud de la Región de Murcia en el art. 4.d) de la Ley 13/2002, de 4 de diciembre.

⁸³⁴ El art. 7.5 de la Ley valenciana 15/2017, de 10 de noviembre, se refiere también a la promoción participativa como función del Institut Valencià de la Joventut, y también en este caso, como en

Otras fórmulas funcionales omiten directamente la misión de promoción participativa de la Administración juvenil, como Asturias⁸³⁵ o Navarra⁸³⁶, o son ambiguas, como La Rioja⁸³⁷, al referirse solo a funciones de promoción asociativa (es decir, si acaso de participación social, no integral).

Finalmente, algunas comunidades autónomas no pueden ubicarse en esta categoría de políticas participativas específicas por atribución funcional del departamento especializado. Este es el caso de las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla-La Mancha o Madrid, entre otras, dado que carecen de un mandato legal de especialización funcional.

Existen dos conclusiones complementarias, deducidas a partir de este análisis, sobre la delimitación material de las políticas específicas que ejerce la Administración juvenil especializada en el ámbito autonómico. Aunque sean secundarias para el objeto de este estudio, conviene enunciarlas para comprender el siguiente esquema de las competencias transversales, y el peso en ellas de la dimensión participativa.

En primer lugar, la existencia de leyes generales favorece catálogos funcionales más completos, y contribuye a hacer positiva la noción de integralidad de las políticas de juventud, combinando aspectos socioeconómicos con otros cívico-políticos (y entre ellos, participativos). Esto supone un claro beneficio para el enfoque de derechos y la consideración de la juventud como actor estratégico, más que como beneficiaria de políticas sociales meramente asistencialistas⁸³⁸.

En segundo lugar, parece que la distinción entre política específica y política transversal, en materia de juventud, ha obedecido a un criterio de relevancia institucional sobre el objeto: las políticas de mayor enjundia para los derechos de los

Andalucía y Extremadura, instan a la Administración juvenil a ejercer tal función en cooperación con el consejo de la juventud de la comunidad autónoma.

⁸³⁵ El art. 6.2 de la Ley asturiana 6/2019, de 29 de marzo, omite incluir una función de promoción participativa al Instituto Asturiano de la Juventud, pero esto se debe, muy probablemente, a la cesión de protagonismo en este ámbito que la Ley hace, expresamente en el mismo artículo, al Consejo de la Juventud del Principado de Asturias, puesto que señala que es competencia del Instituto el “desarrollo y ejecución de las políticas” sobre juventud, “sin perjuicio de las competencias” del referido Consejo.

⁸³⁶ Cfr. art. 13 Ley Foral 11/2011, de 1 de abril.

⁸³⁷ Cfr. art. 60.i) de la Ley riojana 7/2005, de 30 de junio.

⁸³⁸ Es un buen ejemplo de esta complitud el art. 7 de la Ley valenciana 15/2017.

jóvenes (emancipación, educación, etc.) han sido retenidas en departamentos no especializados de juventud, salvo contadas excepciones⁸³⁹.

b. La intervención transversal de la Administración en materia de juventud

La transversalidad de la política juvenil constituye un concepto mucho más reconocido por el derecho español, en comparación con la (a veces) dudosa claridad sobre las políticas específicas. Aunque no siempre se ha plasmado en las normas positivas con la misma fortuna. Sobre qué es exactamente la transversalidad aplicada a esta cuestión, los legisladores han reflejado la teoría académica de una manera más fidedigna que en el caso de la especificidad política. Por ello, pueden consultarse numerosos preceptos de la legislación autonómica ya mencionada y compararse, directamente, con la doctrina política sobre la materia. Tras ello, resultará más sencillo comprender el sentido y las consecuencias de los catálogos legales de las materias transversales de la política juvenil.

A modo de síntesis sobre el concepto, quizá una de las expresiones más claras sobre el sentido de la transversalidad sea la breve mención del artículo 3.1 de la Ley valenciana 15/2017, de 10 de noviembre, según el cual, y como principio rector aplicable a toda la política juvenil en aquella comunidad autónoma, tal política debe ser aplicada “transversalmente, es decir, desde todos los departamentos de las administraciones públicas”.

b.1. Las dos intensidades distintas de la transversalidad en la política juvenil y sus consecuencias organizativas

La transversalidad es importante para la organización administrativa por dos razones principales. Primero, porque su realización efectiva, a través de la coordinación, sirve a la doctrina política para justificar la necesidad de una propia política especializada en

⁸³⁹ Son ejemplo del limitado alcance material reconocido expresamente a la Administración juvenil los arts. 11 y ss. de la Ley castellanoleonesa 11/2002, y el art. 5 de la Ley catalana 6/2006. Pueden ser ejemplo de la excepción los arts. 5 y 7 de la Ley valenciana 15/2017.

la coordinación interdepartamental o intersectorial (por todos, véanse Comas Arnau, 2007; y E. Rodríguez, 2003). Segundo, porque ha motivado una segunda especialización organizativa, precisamente a raíz de la Administración juvenil principal que ayuda a justificar, y que será objeto de análisis al final de este capítulo (IV.2.C).

Según la doctrina, la transversalidad es una metodología que sirve para “reforzar y consolidar el propio ámbito de juventud”, en su enfoque específico (Comas Arnau, 2007: 182). Es decir, en términos jurídicos sería un principio adjetivo, que permitiría “incorporar una perspectiva de juventud en todos los niveles y áreas de la administración” (*op. cit.*, p. 186). El fruto de la transversalidad sería la política integral, o global (*op. cit.*, p. 187), es decir, el resultado de una intervención pública en todas las dimensiones que la juventud puede legítimamente esperar, a partir del ordenamiento jurídico. Ello no impide que, como funciones de política transversal, hagamos referencia a un compendio de intervenciones sustantivas que combinan la política juvenil con la de otros varios sectores, y que son ejecutadas por las Administraciones sectoriales no juveniles (por ejemplo, medidas preventivas sobre salud juvenil ejecutadas por los departamentos de salud).

La transversalidad, reconocida de forma explícita o implícita por la práctica totalidad de Administraciones actuantes en materia de política juvenil, se despliega con dos intensidades materiales distintas, que merece la pena advertir por el valor dado en el derecho positivo español a esta cuestión⁸⁴⁰.

⁸⁴⁰ En sentido parecido al del legislador valenciano se pronuncia el artículo 3.b) de la Ley aragonesa 6/2015, de 25 de marzo, al conectar el principio de transversalidad con “los procesos de toma de decisión por las administraciones públicas aragonesas en todos sus ámbitos sectoriales y territoriales”. El artículo 2.d) de la Ley asturiana 6/2019, de 29 de marzo, va más allá, al predicar la transversalidad a “las distintas entidades públicas y/o privadas [sic] que desarrollen programas y medidas en beneficio de la juventud, en el diseño, planificación, gestión, desarrollo y evaluación de las políticas de juventud”. El art. 6.b) de la Ley balear 10/2006, de 26 de julio, es idéntico al art. 2.f) de la Ley castellanoleonesa 11/2002, de 10 de julio, y ambos incluyen entre sus principios rectores “(L)a transversalidad, como orientación y coordinación de líneas y medidas llevadas a cabo desde los diferentes departamentos de una administración especializados en determinados sectores de población, cómo es la juventud, con aquéllos otros con competencias en sectores de actividad”. El art. 5.b) de la Ley catalana 33/2001, de 5 de octubre, también recoge el principio de transversalidad, definiéndolo como “(E)l trabajo en el desarrollo de las políticas de juventud debe incorporar las distintas ópticas de trabajo sectorial y las distintas dinámicas asociativas y comunitarias propias de las personas jóvenes, teniendo en cuenta la articulación en los distintos niveles territoriales. Los departamentos, instituciones, entidades y agentes que corresponda deben trabajar coordinadamente en cada intervención sobre las políticas de juventud”. La Ley

Por un lado, parece que la transversalidad es total, es decir, que alcanza a todas las materias de intervención política. Así se infiere de la definición que la mayor parte de los poderes públicos confieren a la transversalidad de la política juvenil (cuando se pronuncian). Por ello deberían esperarse políticas vinculadas con la juventud en todos los ámbitos de intervención pública⁸⁴¹.

Por otro lado, sin embargo, hay que reconocer que no se despliega con la misma fuerza hacia todos los sectores. El desarrollo legislativo autonómico ha permitido apreciar una transversalidad de dos intensidades. Existen sectores que han sido considerados estratégicos para la promoción juvenil por parte de los poderes públicos (especialmente por los legisladores autonómicos), y sobre ellos han puesto un foco de especial interés para que se produzca la transversalidad efectiva. Aunque no existe una plena coincidencia de materias llamadas expresamente a la transversalidad, sí hay una cierta sinergia en torno a algunas de ellas. Esta especial intensidad no es incompatible con el alcance global antedicho: las menciones explícitas en las leyes no suponen la falta de transversalidad de la política juvenil con respecto a los sectores no aludidos, sino un segundo grado de la misma transversalidad, quizá menos intenso, o tal vez secundario a ojos de cada legislador autonómico.

Las consecuencias organizativas de la transversalidad son, en definitiva, apreciables en los siguientes tres resultados específicos: a) la atribución generalizada –a la Administración juvenil principal– de funciones de coordinación e impulso no ejecutivo sobre las políticas dirigidas a la juventud que ejecutan otros departamentos no juveniles; b) la creación recurrente de órganos colegiados interdepartamentales

gallega 6/2012, de 19 de junio, incide en que “el principio de transversalidad implica que, en la toma de decisiones en todos los ámbitos sectoriales y territoriales dentro de nuestra comunidad autónoma, han de tenerse en cuenta la visión y la opinión de la juventud, de forma que se consiga una completa coordinación con las distintas consejerías de la Xunta de Galicia y las entidades que integran la Administración local”. Redunda en ello la Exposición de Motivos de la Ley riojana 7/2005, de 30 de junio: “la transversalidad exige la unidad de criterio en las políticas sectoriales de las administraciones públicas y la consideración de la juventud como objetivo concreto en cada una de ellas”. Finalmente, el art. 5 de la Ley murciana 6/2007, de 4 de abril, proclama igualmente la transversalidad, “entendida como la orientación, planificación y coordinación de las líneas y medidas llevadas a cabo desde los distintos departamentos de cada Administración pública y dirigidas a la población joven”.

⁸⁴¹ Solo a modo de ejemplo de este alcance total de la transversalidad, podemos señalar que, incluso allí donde se ejecuten políticas públicas etarias ajenas a la juventud, como la atención a la tercera edad, cabe identificar (en potencia) políticas públicas de diálogo intergeneracional con la juventud, que pueden ser extraordinariamente provechosas para ambos grupos de población.

vinculados a la Administración juvenil principal, sobre los que nos detendremos más adelante, y que existen para favorecer precisamente esa coordinación transversal –y que encarnan una de las vertientes de la especialización técnica secundaria ya mencionada–; y c) la participación de representantes juveniles en órganos consultivos y deliberativos sobre materias ajenas a la política de juventud especializada, pero consideradas como de “transversalidad expresa” o, en todo caso, de especial importancia para la juventud, y por tanto más intensa.

b.2. El papel de la participación juvenil en la legislación autonómica sobre políticas de juventud transversales

Este apartado tratará de definir los contornos que los legisladores autonómicos han trazado sobre los sectores transversales explícitos en materia de política juvenil⁸⁴².

Los ámbitos de transversalidad expresamente reconocida son coincidentes en muchas de las leyes generales de juventud, entre aquellas comunidades autónomas que tienen este tipo de norma. Siete son las comunidades autónomas que recogen catálogos expresos de transversalidad sectorial que podríamos denominar de mayor intensidad: Aragón⁸⁴³, Principado de Asturias⁸⁴⁴, Castilla y León⁸⁴⁵, Galicia⁸⁴⁶, La Rioja⁸⁴⁷, Región de Murcia⁸⁴⁸ y Comunidad Foral de Navarra⁸⁴⁹.

El mayor grado de consenso lo despiertan las políticas de vivienda y empleo, mencionadas como ámbito de transversalidad expresa en las siete comunidades autónomas con catálogo legal de transversalidad. También son frecuentemente mencionadas como materias transversales expresas las de educación, deporte,

⁸⁴² No hago referencia al legislador estatal, ni a una regulación estatal de la transversalidad, porque esta no ha sido regulada de forma sustantiva, es decir, porque la Administración General del Estado carece de una relación de materias expresamente transversales en la política juvenil, y los órganos interdepartamentales (sobre los que volveremos más adelante) no disponen de normas que reconozcan una especial intensidad de la transversalidad en unas u otras materias de las que son de competencia estatal.

⁸⁴³ Cfr. Título II de la Ley aragonesa 6/2015, de 25 de marzo.

⁸⁴⁴ Cfr. el Título II de la Ley asturiana 6/2019, de 29 de marzo.

⁸⁴⁵ Cfr. el Capítulo II del Título II de la Ley castellanoleonesa 11/2002, de 10 de julio.

⁸⁴⁶ Cfr. Capítulo II del Título I de la Ley gallega 6/2012, de 19 de junio.

⁸⁴⁷ Cfr. Capítulo II del Título III de la Ley riojana 7/2005, de 30 de junio.

⁸⁴⁸ Cfr. Capítulo I del Título II de la Ley murciana 6/2007, de 4 de abril.

⁸⁴⁹ Cfr. Cap. II del Tít. II de la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril.

medioambiente, sociedad de la información y desarrollo rural (esta última se debe, probablemente, al perfil demográfico de las comunidades autónomas que han recogido estos catálogos). Menos frecuentes son las alusiones a la transversalidad expresa de una política de emprendimiento diferenciada de las generales de empleo, así como la formación, el consumo, la movilidad, y los servicios sociales o políticas sociales. Y de forma solo excepcional, algunas comunidades autónomas aluden a la transversalidad de materias tan dispares como la economía, la familia, la cultura, el ocio y el tiempo libre, la convivencia, la dimensión internacional, la calidad de vida, las tecnologías de la información y la comunicación, la participación, el asociacionismo, el voluntariado, el turismo, la dinamización lingüística, la seguridad vial y las relaciones interpersonales.

De estos catálogos resulta llamativo cómo algunas comunidades autónomas se distancian de la amplia mayoría al incluir ciertos sectores (participación, tiempo libre, etc.) que son reconocidos generalmente como políticas directas o específicas. A los efectos de este estudio, es relevante subrayar que Galicia y La Rioja sostienen la transversalidad de la política de participación y voluntariado. No son comunidades autónomas que destaquen por la calidad de su legislación sobre participación juvenil (como se acreditará más adelante) y, por lo tanto, no parece que esta diferenciación con respecto del resto de ordenamientos autonómicos las haya hecho proclives a una mejor ordenación de esta materia.

Aunque solo sean dos las comunidades que señalan la transversalidad de la política de participación de los jóvenes, realmente la participación es una materia que puede ser objeto de ordenación específica en origen, pero su proyección (destino) es indudablemente transversal, o debería serlo, conforme al significado integral del mandato constitucional⁸⁵⁰.

⁸⁵⁰ De hecho, está fuera de la discusión doctrinal el hecho de que la participación juvenil es relevante para la determinación de las políticas de empleo juvenil, por ejemplo. Por lo tanto, aunque el fomento de la participación entre los jóvenes, en sentido amplio, pueda ser una responsabilidad específica de la Administración juvenil especializada, el destino de la participación organizada o estructurada por el ordenamiento conecta con la transversalidad en su sentido más amplio. Quizá a este fin obedecieran las previsiones de los legisladores gallego y riojano, mencionadas *ad supra*, pero ambos ordenamientos autonómicos carecen de llamamientos explícitos que hagan realidad la transversalidad de la participación de los ciudadanos jóvenes en otros sectores ajenos a la

B. La organización de la Administración juvenil especializada

Una vez que, en el apartado anterior (IV.2.A), hemos podido observar el reparto de competencias entre Administraciones territoriales, hemos constatado que todas ellas ejercen facultades jurídicas sobre la política de juventud, de una forma u otra. Ello hace oportuno delimitar ahora cómo se atribuyen las competencias dentro de las estructuras organizativas de estas Administraciones territoriales, y cómo se produce la especialización de algunas de estas estructuras para la realización de la política de juventud (incluso cuando esta se concibe como integral o transversal). El objeto de este apartado es, por lo tanto, aclarar cómo se estructuran las dependencias incardinadas en el poder ejecutivo que realizan la política juvenil específica en España, es decir, cómo se organiza la Administración juvenil especializada.

Por Administración juvenil, en sentido amplio, podríamos referirnos a la miríada de entes y órganos administrativos que ejercen todo tipo de funciones (consultivos, de control, integrativos de la participación juvenil, etc.). Sin embargo, en este epígrafe nos referiremos, principalmente, a los órganos funcionalmente activos, u órganos de gestión de la competencia sobre política juvenil (cfr. Gamero Casado y Fernández Ramos, 2018: 165), es decir, aquellos que son decisivos en la realización de una u otra política pública de juventud. Es cierto que hoy en día, las fronteras funcionales de muchos órganos administrativos son difusas, y quienes ejercen funciones directivas o ejecutivas también tienen atribuidas, en ocasiones, funciones deliberativas, consultivas o de control sobre otros órganos, o incluso sobre otras administraciones (lo cual complica de forma notable, por ejemplo, la delimitación de las relaciones de jerarquía que no son propias de órganos consultivos, pero sí de órganos activos –cfr. Parada Vázquez, 2019-I: 107). En todo caso, en este apartado centraremos nuestra atención sobre los órganos con funciones activas, en el sentido dado por la doctrina mayoritaria (por todos, véase Sánchez Morón, 2017: 244), sin perjuicio de precisar algunos casos de funcionalidad heterogénea.

política juvenil específica o especializada (algo que sí hacen otros ordenamientos autonómicos, como, por ejemplo, la inclusión de órganos de participación juvenil en instituciones como el Consejo Económico y Social de Extremadura, órganos asesores de las corporaciones públicas de medios audiovisuales en Andalucía, o en varios consejos escolares autonómicos).

A grandes rasgos, en la función activa de la política juvenil no encontraremos una diferenciación irracional de las estructuras organizativas convencionales de la Administración española, estatal, autonómica o local. Por lo tanto, podremos identificar las características básicas comunes en todos sus niveles, y la utilización de técnicas y categorías generales, aunque puedan ser más frecuentes aquí algunas prácticas poco extendidas en otros ámbitos sectoriales.

La primera y fundamental característica de la Administración juvenil especializada es su indubitada pertenencia a la Administración pública, con lo que está sujeta a las reglas elementales del derecho administrativo que rigen su organización, sus medios, sus formas de actividad y sus relaciones jurídicas con otros sujetos (cfr. Álvarez García y Arias Aparicio, 2018a: 29-30). Así pues, la Administración juvenil, como toda la Administración española, está sujeta a las reglas constitucionales ya apuntadas en páginas precedentes, y en concreto, en cuanto Administración, lo está al artículo 103.1 CE, que establece la forma en la que las Administraciones Públicas sirven al interés general: con objetividad y actuando “de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la ley y al Derecho”. De este precepto se desprenden principios que serán muy relevantes en la configuración de la Administración juvenil, como veremos a continuación. El régimen jurídico aplicable a la organización administrativa general se completa con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de 2015, del régimen jurídico del sector público (LRJSP), y en las comunidades autónomas, con las previsiones organizativas de los Estatutos de autonomía, y “a lo que digan las leyes de gobierno y administración dictadas en desarrollo de sus respectivos Estatutos” (Parada Vázquez, 2019-I: 104).

Como consecuencia del régimen organizativo general, la política de juventud de una determinada Administración territorial es atribuida a estructuras orgánicas en función de los tres criterios que sugiere la doctrina administrativista, en general (véase, por todos, Gamero Casado y Fernández Ramos, 2018: 163): criterios materiales, criterios jerárquicos y criterios territoriales.

El criterio material de atribución de funciones permite situar la política de juventud dentro de una materia o sector propio de un departamento gubernamental⁸⁵¹, dirigido por los llamados órganos superiores de las Administraciones centrales del Estado y de las comunidades autónomas (cfr. Gamero Casado y Fernández Ramos, 2018: 163). Pero, quizá fruto de la complejidad administrativa que se desprende del régimen general, una segunda característica fundamental de la Administración juvenil especializada es que esta no ha dado lugar, normalmente, a una especialización exclusiva o nominal de los órganos superiores de las Administraciones centrales (estatal o autonómica)⁸⁵². Por lo tanto, la atribución de las competencias sobre política de juventud es, en un primer momento, interpretada como una materia subordinada a otras, y solo en las siguientes escalas jerárquicas solemos reconocer un centro de dirección explícitamente especializado en materia de juventud.

Sobre la subsunción del sector juvenil dentro de otros sectores ya se han anticipado algunas notas características de la práctica política y administrativa en España. A modo de síntesis, si en la primera etapa democrática era sencillo encontrar los centros de dirección sobre política juvenil dentro de los departamentos de política cultural, con el paso del tiempo fue más sencillo encontrarlos incardinados en los departamentos de política social. A veces han sido adscritos directamente a los departamentos propios de la presidencia de los ejecutivos autonómicos (o se ha reivindicado lo propio en el ámbito del Estado), y no es extraño verlos hoy en día situados en los departamentos competentes en materia de igualdad. Se ha discutido de forma ocasional, por la doctrina política más que la jurídica, cuál sería el ámbito material idóneo en el que situar a las Administraciones juveniles principales (cfr. Comas Arnau, 2007). Las conclusiones aportadas no son concluyentes ni relevantes a los efectos de este

⁸⁵¹ Por departamento, en sentido general, haré referencia de forma indistinta a las diversas formas organizativas que respondan a criterios de estructuración orgánica material, con independencia de su grado jerárquico, su capacidad de obrar ad extra o su alcance territorial. En sentido específico, como nombre propio, algunas Administraciones llaman Departamento (de Juventud) a sus órganos administrativos desconcentrados.

⁸⁵² Esto significa que, en la etapa democrática, no ha existido en España un Ministerio ni una Secretaría de Estado nominalmente competente en materia de juventud, con tal nombre o similar, ni suelen contar los gobiernos de las comunidades autónomas con consejeros de juventud. Las excepciones históricas (Extremadura entre 2007 y 2011, por ejemplo) han sido anecdóticas, y en ningún caso han sido estos órganos superiores directamente especializados de forma exclusiva sobre la política de juventud, sino compartiendo, siempre, con otros ámbitos sectoriales.

estudio: no hay un departamento administrativo que parezca, a priori, más favorable a la hora de garantizar un mejor desarrollo de la participación juvenil.

El criterio jerárquico permite identificar, de forma frecuente, órganos administrativos especializados de forma exclusiva en materia de juventud. Bajo la supervisión jerárquica de órganos superiores, ya mencionados, las Administraciones estatal y autonómicas han creado órganos de dirección, y estos sí han sido usados de forma generalizada para disponer de un centro de dirección exclusivamente dedicado a la política juvenil especializada (normalmente, mediante la figura de los directores generales). El mismo criterio jerárquico es utilizado, ya subordinado al órgano de dirección especializado, para crear otros tipos distintos de órganos o unidades administrativas a los que atribuir funciones más concretas para la realización de la política de juventud. No obstante, es en este segundo nivel jerárquico en el que se han operado fórmulas de especialización funcional de todas o parte de las funciones, que han supuesto la aparente ruptura de la jerarquía (por constituir órganos colegiados o entes con personalidad jurídica propia) o bien la debilitación de la misma (mediante la desconcentración).

Sea como fuere, dentro o fuera del esquema jerárquico principal, pero, en todo caso, incardinados o adscritos en los órganos superiores antedichos, encontraremos la tipología habitual de órganos y unidades administrativas básicas. La Administración juvenil española se ha servido, como comprobaremos, de Administraciones instrumentales con personalidad propia, adscritas a la Administración central (estatal, autonómica o local, según el caso). Desde el punto de vista de la composición del órgano, no ha faltado la creación de órganos colegiados (representativos, consultivos, deliberativos y activos o decisivos), además de órganos unipersonales (directivos o burocráticos) y unidades administrativas básicas (de estudio y asesoramiento, de trámite, de apoyo, etc.; con la forma de servicios, secciones, negociados o formas menos típicas).

Finalmente, el criterio territorial, en el caso de las competencias sobre política juvenil de una concreta Administración territorial, no ha sido empleado por la Administración General del Estado ni por la mayoría de comunidades autónomas para disponer de una

concreta Administración juvenil periférica propia. Expresado en otros términos, no se han repartido horizontalmente unas determinadas funciones entre distintas demarcaciones territoriales (hay excepciones, como veremos más adelante en el caso de Andalucía o Aragón, pero son muy infrecuentes).

Para identificar las características esenciales de la concreta especialización funcional en materia de política juvenil, los epígrafes de este apartado abordarán, en primer lugar, las formas jurídicas utilizadas para especializar la Administración juvenil en el ámbito estatal y autonómico. En segundo lugar, se aludirá al modelo estatal de especialización principal, representado por el Instituto de la Juventud (INJUVE). En tercer lugar, serán objeto de análisis las tendencias y fórmulas de especialización de la Administración juvenil principal en las comunidades autónomas. En cuarto y último lugar, ofreceré una sistemática de los principales supuestos de especialización secundaria en materia de Administración juvenil, principalmente basado en el desarrollo legislativo autonómico.

a. Las formas de especializar la Administración juvenil española

No existe un modelo único de especialización técnica en España aplicado a ejercer las funciones propias de la Administración juvenil principal. Hay tantos modelos como casos concretos de atribución dentro de cada Administración competente: uno en el Estado, diecisiete en las comunidades autónomas y otro por cada ente local que ejerza competencias sobre juventud especializando alguno de sus departamentos.

De acuerdo con la doctrina española sobre organización administrativa, la heterogénea especialización existente puede ser reconducida a tres grandes fórmulas generales, que se corresponden con sendos principios administrativos organizativos y sus técnicas: a) la descentralización (funcional), b) la desconcentración (funcional), y c) la atribución interna ordinaria.

Las particulares relaciones de las formas organizativas resultantes con la correspondiente dirección gubernamental de cualquier Administración hacen

necesario tratar, también, el papel de los principios organizativos de jerarquía y adscripción.

Los principios organizativos sobre las relaciones administrativas, como la cooperación, la colaboración y la coordinación, por las razones ya expuestas (en esencia, su vínculo con la noción de transversalidad más que la especificidad), son objeto de tratamiento separado, en apartados siguientes a este (IV.2.C y IV.2.D).

Cada uno de los principios de organización que son objeto de análisis en estas páginas (el de participación lo es de forma transversal a todos los demás) será abordado en su vertiente aplicada a la política juvenil en España, con especial atención a la organización de la Administración General del Estado y de las diecisiete comunidades autónomas (el ámbito local solo puede ser mencionado de forma excepcional, dada la dimensión cuantitativa de sus variables).

En todo caso, antes de tratar el resultado aplicado a la concreta organización de cada Administración juvenil antedicha, conviene realizar aclaraciones conceptuales básicas y preliminares sobre el significado de algunos de estos principios, y con qué sentido serán empleados en este estudio los términos esenciales, sin perjuicio de las matizaciones que en cada caso concreto sean (después) pertinentes.

a.1. La capacidad jurídica y la capacidad de obrar de las formas organizativas

La diversidad de formas organizativas suscita una primera duda que debe ser aclarada. La política de juventud realizada por una Administración debe producir, necesariamente, efectos hacia terceros. Sin embargo, no toda la Administración que actúa para producir la política juvenil despliega los efectos directamente con lo que Gamero Casado y Fernández Ramos (2018: 162) denominan “*competencia externa*”, es decir, con efectos jurídicos fuera de la propia Administración actuante.

La Administración juvenil está integrada por diversas partes de la misma estructura. Por un lado, el ejercicio de las atribuciones sobre política de juventud requiere centros de dirección con capacidad de producir efectos jurídicos fuera de la Administración.

Por otro lado, algunas partes del entramado administrativo solo sirven para la tramitación interna y la asistencia o el apoyo de las otras partes que sí tienen la capacidad de producir efectos jurídicos *ad extra* (cfr. *op. cit.*, p. 172). Esta distinción estructural es explicada de forma sencilla por los autores mencionados (Gamero Casado y Fernández Ramos, *op. cit.*, pp. 161-172) diferenciando las llamadas unidades administrativas, frente a los órganos administrativos. El empleo de estos términos tampoco debe confundir la existencia de algunos órganos colegiados que, siendo tales, no tengan funciones de Administración activa, sino solo consultiva o, si se prefiere, de deliberación, asistencia y apoyo, o incluso de coordinación pero no de decisión, y de nuevo, en todo caso, sin la capacidad para crear efectos jurídicos hacia terceros.

La especialización técnica ha dado lugar a distintas formas organizativas, y a la composición de la Administración juvenil mediante diferentes estructuraciones de los órganos y unidades especializadas. La primera distinción que resulta necesario realizar, porque condiciona toda la clasificación posterior, es la que permite identificar dónde y quién ostenta la capacidad jurídica de la Administración juvenil principal, porque nos permitirá reconocer la descentralización y la personificación de Administraciones institucionales al servicio de la política juvenil. La segunda distinción necesaria es la que permite apreciar diferentes grados de capacidad de obrar, y que no tiene por qué coincidir con el centro de imputación de la capacidad jurídica. Esto último nos permitirá apreciar eventuales grados de desconcentración, o de atribución ordinaria de competencias, con o sin efectos externos.

La capacidad jurídica es considerada por García de Enterría y Fernández (2008-I: 430) como la “aptitud de una persona para ser titular de relaciones jurídicas”, considerándolo un atributo vinculado a la personalización, que hace que los entes con personalidad jurídica propia tengan capacidad para ser “un centro propio de imputación de tales relaciones” en el tráfico jurídico (*op. cit.*). Por lo tanto, todos los entes mencionados en este estudio que, referidos a la Administración estatal, autonómica o local, sean referidos como dotados de personalidad jurídica, tienen la capacidad jurídica mencionada en el sentido de estos autores.

De acuerdo con García de Enterría y Fernández (2008-I: 430-434), la capacidad de obrar se refiere a la facultad “de un sujeto de realizar por sí mismo ciertos actos jurídicos, y puede ser completa, limitada o nula”⁸⁵³. Si la capacidad jurídica que le da la personificación le permite ser titular de derechos y obligaciones, la capacidad de obrar le permite adoptar decisiones con efectos jurídicos hacia terceros. Por el razonamiento anterior, siempre existirá un órgano superior o de dirección con atribuciones en materia de política de juventud y una suficiente capacidad de obrar para la realización de esta, con independencia de las técnicas de especialización funcional que se empleen.

Dado que los órganos superiores de las Administraciones suelen ser competentes en más de un ámbito material, no suelen ser los titulares de la especialización técnica en materia de política juvenil de forma directa o principal. Estos órganos atribuyen un distinto grado de competencias sobre la materia, normalmente, a centros de dirección u órganos directivos. El grado de especialización funcional deseada por los poderes públicos que se subordine jerárquicamente a estos órganos directivos, o para que actúen junto a ellos fuera del esquema jerárquico, es lo que determina la opción por una técnica de descentralización, de desconcentración o por ninguna de las anteriores, dándose el caso de la mera atribución interna ordinaria.

a.2. La descentralización funcional

En materia de política juvenil, la descentralización funcional representa un grado máximo de especialización técnica, y da lugar a las llamadas Administraciones institucionales. Por Administraciones institucionales nos referimos al conjunto de entes y organismos de derecho público, de diverso tipo y denominación, que son parte del sector público (art. 2 LRJSP) y dependen de una Administración territorial, pero que

⁸⁵³ Estos mismos autores (García de Enterría y Fernández, 2008-I: 433) recuerdan que las personas jurídico-privadas, según el derecho civil, tienen una capacidad jurídica y de obrar idéntica, como regla general. Pero no sucede así en el derecho público.

tienen una personalidad jurídica independiente de ella (cfr. Parada Vázquez, 2019-I: 324)⁸⁵⁴.

La concepción actual de la descentralización funcional tiene su origen en la doctrina francesa de principios del siglo XX, como alternativa a la descentralización territorial (Muñoz Machado, 2017-X: 210), y en España fue sugerida por Royo Villanova en 1914, calificada entonces como “descentralización por servicios” (García de Enterría y Fernández, 2008-I: 416). Es uno de los principios organizativos de la Administración hoy previstos en el artículo 103.1 CE.

El régimen jurídico básico y general de los entes institucionales bajo los que suelen tomar forma las Administraciones juveniles personalizadas (esto es, funcionalmente descentralizadas), está actualmente previsto en los artículos 3.1, 54.1 y 88 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público (LRJSP).

Muñoz Machado (2017-X: 67) nos recuerda que esta descentralización puede tener también distintos grados de intensidad. Los grados de intensidad de la descentralización funcional se miden por la autonomía en su capacidad de obrar. Como la descentralización aludida (en derecho español) se ha vinculado con la personificación de un ente, este tiene siempre capacidad jurídica, pero le acompaña una capacidad de obrar que puede estar limitada en distintos grados, como anticipaba *ad supra*.

Los tipos de Administraciones juveniles descentralizadas que encontraremos en España siempre formarán parte del sector público institucional –art. 2.1.d) LRJSP–, y serán semejantes, en su mayoría, a los organismos públicos del tipo de los organismos autónomos estatales previstos por los artículos 98 a 102 LRJSP, aunque sujetos a las específicas reglas autonómicas aplicables, según corresponda. Raramente encontraremos otras figuras, si bien existe algún caso de entidad pública empresarial y de fundaciones del sector público. En la actualidad, no existen autoridades administrativas independientes que ejerzan funciones de Administración juvenil, ni podemos considerar como parte del sector público institucional sobre juventud a las

⁸⁵⁴ A este respecto, de la descentralización funcional, véanse también, por ejemplo, las aportaciones de Gallego Anabitarte (1990) y Ariño Ortiz (1998).

universidades públicas, aun cuando estas puedan ser actores estratégicos de la política pública hacia la juventud.

La mayoría de figuras personificadas que forman parte de la Administración juvenil veremos que están teóricamente dotadas, según sus normas de creación, de una “plena capacidad de obrar”. Sin embargo, esta capacidad plena está realmente modulada por la llamada “tutela integrativa de capacidad” (García de Enterría y Fernández, 2008-I: 434), que se concreta en ciertas “potestades de tutela”, como alternativa de los poderes jerárquicos. Ello le “confiere un poder de supervisión y control más matizado y debilitado” a la Administración matriz con respecto del ente descentralizado del que tiene hacia sus propios órganos centrales (Muñoz Machado, 2017-X: 67).

En el ámbito de los entes que nos ocupan (las Administraciones juveniles descentralizadas en España), las potestades de tutela se encauzan a través de las relaciones de adscripción –la doctrina francesa utiliza el término *rattachement* (cfr. Muñoz Machado, 2017-X: 67)–. La intensidad de la tutela y la adscripción los convierte en entes o Administraciones instrumentales, porque sirven como herramienta (instrumento) para la mejor consecución de unas funciones que, en este caso, serán de aquellas propias de la política juvenil, específica o integral. Sobre la orientación estratégica y política de las funciones no decide el ente instrumental, sino la autoridad de tutela y adscripción. La Administración institucional juvenil estará siempre adscrita a los órganos superiores (gubernamentales) competentes en materia de juventud.

El margen de autonomía de la Administración juvenil personificada es de naturaleza técnica y orientada a la gestión. El máximo grado de su capacidad de obrar alcanzará hasta donde marquen las directrices políticas gubernamentales, puesto que son entes con autonomía funcional (por su capacidad jurídica derivada de la personalidad), pero sin autonomía política ni verdadera independencia. Podemos coincidir, por tanto, que el caso de la Administración juvenil descentralizada es de aquel en el que se concibe como “una pertenencia del ente matriz (*pars universitatis*), un simple instrumento en sus manos, *instrumentum regni* o de gobierno” creado por el ente central (García de Enterría y Fernández, 2008-I: 415).

No existe jerarquía formal en las relaciones de la Administración matriz (central) con el ente personificado (Administración institucional). Pero la Administración juvenil personalizada sí encaja en el tipo que García de Enterría y Fernández (2008-I: 405) califican como “una relación de dependencia constante y a la vez estrecha y efectiva” del ente descentralizado con la Administración matriz a la que se encuentra adscrita⁸⁵⁵. Para garantizarlo, el poder público que ha creado estas figuras ha introducido con frecuencia mecanismos que prevén la presencia en los órganos de gobierno o dirección de estos entes (colegiados o unipersonales) de sujetos titulares de los órganos superiores o directivos de la Administración central correspondiente, estos sí sometidos a una indudable jerarquía política y administrativa.

La doctrina ha sido muy crítica con este tipo de especialización “personificadora”, calificando la creación de estas figuras de artificial, y advirtiendo el abuso de su utilización para pretender huidas del derecho administrativo⁸⁵⁶. No obstante, García de Enterría y Fernández (2008-I: 406 y 415) admiten dos causas razonables que justificarían la creación de entes instrumentales personificados (es decir, del uso de la descentralización funcional): a) necesidades de gestión técnica, o b) necesidades de especialización financiera o patrimonial. Por las características del sector (la positiva sujeción generalizada de estos entes al derecho administrativo común), la inmensa mayoría de la Administración juvenil descentralizada solo puede obedecer a la necesidad de una gestión “para servicios o misiones especializadas” (Muñoz Machado, 2017-X: 183)⁸⁵⁷. Estas mismas características del sector hacen que se deba descartar también la hipótesis de que su existencia pretenda una gestión de la política juvenil al margen del derecho administrativo.

En conclusión, las Administraciones juveniles personificadas son las que tienen mayor autonomía (de gestión), pero nunca tienen absoluta autonomía para realizar cualquier

⁸⁵⁵ Estos autores mencionaban que la relación de dependencia se producía con respecto del ente fundador, pero en realidad, observaremos que muchas veces son los legisladores quienes crean los entes instrumentales, adscribiéndolos a la Administración central dirigida por el Ejecutivo.

⁸⁵⁶ Por todos, véase García de Enterría y Fernández, 2008-I: 406 y 415.

⁸⁵⁷ Esto es así porque, a todas luces, los entes instrumentales de la Administración juvenil comparten el sometimiento pleno a las reglas comunes de tipo financiero y patrimonial, y solo en casos muy excepcionales se sujetan a regímenes distintos (un ejemplo puede ser el de la Fundación Jóvenes y Deporte, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, sobre el que nos detendremos más adelante).

política de juventud. Esto es lógico, puesto que existe un primer conjunto de límites propios de cualquier Administración (por ejemplo, el principio de legalidad en toda su expansión), y un segundo límite propio del tipo específico de entes que suelen ser estas concretas Administraciones instrumentales⁸⁵⁸. Comas Arnau (2007: 107) destaca que, en lo que él denomina la fase de consolidación de las políticas de juventud en las comunidades autónomas, esta parecía apoyarse de forma notable en la creación de organismos autónomos, de un lado, y en la mayor relevancia política de la juventud conseguida, quizá, por las organizaciones juveniles y de los consejos de la juventud. Por lo tanto, parece que la descentralización habría significado, allí donde se había producido antes de 2007, un punto de inflexión para la Administración juvenil.

A la vista de la eficiencia de la especialización técnica mediante otras fórmulas organizativas (por ejemplo, la desconcentración), la configuración de la Administración juvenil principal como personas jurídicas separadas solo tiene especial sentido si se dotan de efectivos órganos colegiados de dirección y gobierno, y que estos incorporen sujetos representativos de intereses distintos de los de la entidad matriz. En otras palabras, no parece haber evidencias fruto de la legislación ni de las reflexiones doctrinales sobre una hipotética preferencia por la personificación para favorecer una mejor especialización técnica si esta no incorpora en la formación de las decisiones con trascendencia jurídica a sujetos que respondan a perspectivas de los intereses colectivos externos a la Administración correspondiente (complementarios). Es decir, la personificación puede ser criticable por artificial (como apuntaban García de Enterría y Fernández, *op. cit.*) si la adscripción no se confunde con una auténtica relación jerárquica, que convierta en inútil la descentralización. Esta inclusión de portadores de otros intereses puede ser igualmente válida (para sostener la razonabilidad de la descentralización) tanto si son sujetos administrativos ajenos a la Administración matriz (incorporando la dimensión multinivel o interinstitucional en el

⁸⁵⁸ Ya he advertido que las Administraciones juveniles personificadas no son nunca, en España al menos, del tipo de las llamadas Administraciones independientes (o autoridades administrativas independientes, en el sentido dado por la LRJSP). Por lo tanto, no se encuentran situadas fuera de la capacidad de tutela política gubernamental, y aunque no se da en ellas una nítida relación de jerarquía, como sucede en el resto de órganos de una Administración central (estatal, autonómica o local), las Administraciones juveniles personalizadas siempre incorporarán reglas, mediante unas técnicas u otras, para vincular su actuación a las directrices políticas generales de la autoridad gubernamental competente por razón de la materia.

plano decisivo), como si son sujetos participativos sectoriales (por ejemplo, juventud participativa organizada), incluyendo técnicas de verdadera cogestión o codecisión. Sea como fuere, la concreta realización jurídica de esta forma organizativa en el ordenamiento estatal y en los autonómicos es objeto de análisis en los epígrafes siguientes de este apartado (IV.2.B.b, IV.2.B.c y IV.2.B.d).

a.3. La desconcentración funcional

En el caso de la Administración juvenil, la desconcentración funcional representa un grado intermedio de especialización técnica, entre la descentralización y la mera atribución interna ordinaria.

La desconcentración funcional se produce cuando la titularidad de una competencia decisiva es atribuida por una norma a un órgano jerárquicamente inferior y distinto del inicialmente previsto, pero siendo ambos parte del mismo ente (Parada Vázquez, 2019-I: 128)⁸⁵⁹.

La técnica de la desconcentración fue introducida en derecho español mediante la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (Parada Vázquez, 2019-I: 128), para aliviar la sobrecarga de funciones en los órganos superiores de la Administración, sin merma del esquema jerárquico. Fue, después, expresamente recogido como principio en el artículo 103.1 CE. La regulación básica vigente sobre la desconcentración se encuentra recogida en el artículo 8.2 LRJSP. La jurisprudencia ha aclarado algunos aspectos que pueden tener cierta relevancia en el ejercicio de la organización de funciones de la política juvenil, especialmente en el ámbito autonómico⁸⁶⁰. La técnica no está definida ni regulada por el legislador estatal, por lo

⁸⁵⁹ La permanencia de la transmisión es valorada, por Parada Vázquez (*op. cit.*) y Coscolluela Montaner (2014: 163), en función de que esté recogida en una norma (disposición general) y no en un acto administrativo singular

⁸⁶⁰ Por un lado, las diferencias con respecto a la delegación interorgánica fueron aclaradas por la STS de 12 de marzo de 1989 (cfr. Muñoz Machado, 2017-X: 69), y esto ayudará a distinguir la forma de ejercer las competencias en las comunidades que carecen de normas sobre la organización de su Administración juvenil principal, más allá de los reglamentos de estructura orgánica de la Administración central. Por otro lado, la STS de 9 de marzo de 2004 confirmaba la posibilidad de desconcentrar responsabilidades a favor de órganos previamente descentralizados, esto es, con personalidad jurídica, que en tal caso dispondrían de funciones ejercidas sin sometimiento

que cada previsión deberá ajustarse a los términos y requisitos de las normas de atribución de competencias (Parada Vázquez, 2019-I: 129).

Al producirse entre partes del mismo sujeto jurídico, la desconcentración no supone la creación de una nueva personalidad jurídica (a diferencia de la descentralización), lo que implica la ausencia de capacidad jurídica autónoma y la indubitada conservación de la relación de jerarquía con respecto de otros órganos superiores del mismo ente⁸⁶¹.

Veremos que es distinta de la atribución interna porque la desconcentración se refiere a la transferencia de competencias que despliegan, necesariamente, efectos hacia terceros, y se hace de una forma que reduce las competencias ordinarias del órgano superior (es decir, la desconcentración se puede intuir en un ámbito sectorial cuando el órgano superior sobre varios ámbitos simultáneos –un consejero sobre “juventud, cultura y deportes”, por ejemplo– dispone de menos competencias decisivas en uno de ellos, que es el desconcentrado, mientras que las conserva en otros que no lo hayan sido).

La desconcentración se diferencia de la transmisión por delegación interorgánica⁸⁶² por dos elementos clave: 1) que la desconcentración supone la transmisión de la

jerárquico, y otras aún sujetas a la jerarquía de otros órganos, aunque fueran titulares de todas ellas. Finalmente, la STS de 17 de diciembre de 2003, confirmó que era posible desconcentrar competencias previamente recibidas por mera delegación interorgánica, aunque el traspaso se realizaría con las mismas condiciones que la delegación. Esto último es útil para los supuestos en los que no existe una Administración juvenil principal configurada ni mediante la descentralización ni la desconcentración, pero que sí cuenta, después, con órganos desconcentrados previstos por disposiciones generales, como Administraciones juveniles secundarias. Veremos algunos casos más adelante.

⁸⁶¹ La jerarquía no tiene por qué guardar relación con el órgano que atribuye la titularidad, ya que esta puede ser decidida por el legislador, cuando en caso de no existir la desconcentración, la titularidad recaería en órganos superiores de la Administración. Veremos numerosos supuestos de este tipo en la legislación sobre la Administración juvenil autonómica.

⁸⁶² La delegación interorgánica (Parada Vázquez, 2019-I: 129) aplicada a la organización de la Administración juvenil se produce cuando los órganos superiores de una Administración transfieren el ejercicio de una o varias de las competencias propias de la política de juventud, sin trasladar la titularidad (que sigue recayendo en el órgano superior delegante), a otro órgano o unidad administrativa, normalmente especializados sobre el área de la política juvenil general, o especializados en algún ámbito específico de ella (asociacionismo juvenil, movilidad juvenil, información juvenil, etc.). El régimen jurídico general de la delegación está previsto, hoy en día, en el artículo 9 LRJSP. Existen otras formas de transferencia interorgánica del ejercicio de competencias mencionadas por diversos autores, e incluso sobre tipos específicos de delegación distinta de la antedicha (como la delegación de firma o la suplencia). Sobre las formas generales

titularidad (no solo del ejercicio) de la competencia (Muñoz Machado, 2017-X: 69), por lo que el superior no puede revocarla en cualquier momento, sino solo mediante la modificación de las normas que establecen la desconcentración, y 2) la desconcentración tiene vocación de perdurabilidad o estabilidad, frente al “carácter episódico” de la delegación antedicha (Parada Vázquez, 2019-I: 129).

El análisis de la Administración juvenil española ha revelado que, sin perjuicio de tendencias distintas en otros ámbitos sectoriales, la desconcentración es una técnica diferenciada de la atribución interna ordinaria porque, en la primera, la transferencia de las competencias se produce con, al menos, dos notas distintivas: a) está orientada a ser reconocida por la ciudadanía mediante la creación de órganos administrativos que, además de ejercer funciones activas y decisivas directamente hacia terceros, cuentan con denominaciones propias singulares, distintas de las unidades administrativas básicas ordinarias⁸⁶³; y b) está configurada en cláusulas organizativas dentro de normas sustantivas⁸⁶⁴, que parecen aspirar a trascender la estructura orgánica circunstancial propia de la distribución gubernamental de competencias por razón de la materia, y crean órganos que parecen susceptibles de ser readscritos como conjunto orgánico, sin alteraciones internas, en cualquier cambio eventual de los órganos superiores⁸⁶⁵.

Al menos en el ámbito de la Administración juvenil española (quizá sea extrapolable a otros sectores), podemos encontrar que la desconcentración puede revestir distintos grados de pretendida estabilidad, según el poder público que la establece: a) si lo

de transferencia de competencias entre órganos de una misma Administración pública, incluyendo la delegación, la avocación, la delegación de firma, etc., véanse, por todos, Parada Vázquez (2019-I: 116 y ss.), Gamero Casado y Fernández Ramos (2018: 184 y ss.) y Muñoz Machado (2017-X: 58 y ss.).

⁸⁶³ Para Gamero Casado y Fernández Ramos (2018: 174) la desconcentración debe tener una relevancia directa hacia la ciudadanía, para que sea distinta de la mera traslación en la línea jerárquica por razones de simple opción técnica interna (lo que he denominado atribución interna ordinaria). De ahí mi sugerencia sobre el valor indiciario de dotarlo de una denominación reconocible por el público, distinta de las unidades administrativas básicas convencionales (servicios, secciones o negociados).

⁸⁶⁴ Mayor protección jurídica tienen cuando son mandatos del legislador, que condicionan la autoorganización ejecutiva.

⁸⁶⁵ Esto quiere decir que el órgano desconcentrado se adscribe al órgano superior que corresponda por razón de la materia, pero las modificaciones departamentales y materiales propias de las reorganizaciones gubernamentales que modifican la titularidad de los órganos superiores no afectarían a la estructura interna del ente desconcentrado (que sería, así, estable por su especialización técnica), y solo cambiaría su adscripción.

regula el legislador, estamos ante una desconcentración de grado máximo, que limita la discrecionalidad organizatoria de la Administración; b) si la decide el poder ejecutivo mediante reglamentos adoptados por su órgano superior colegiado, estamos ante una desconcentración de grado medio, que condiciona la capacidad de autoorganización del departamento u órgano superior unipersonal correspondiente; y c) si la prevé el órgano superior unipersonal que ejerce las potestades de jerarquía sobre el órgano desconcentrado, estamos ante una desconcentración de grado mínimo, que (en la práctica) solo es distinta de la atribución interna ordinaria por el tipo de contenido de la norma en la que se prevé, y otras reglas que dependen del caso individual.

La desconcentración funcional ha sido empleada en la Administración juvenil española con dos motivaciones principales: a) la configuración de órganos especializados como Administración juvenil principal; y b) la configuración de órganos propios de un segundo nivel de especialización técnica, supeditados a la Administración juvenil principal (sea esta descentralizada, desconcentrada u ordinaria).

La primera motivación ha significado la creación de entes muy parecidos a las Administraciones institucionales antedichas, con un alto grado de atribución de funciones de dirección técnica (teóricamente especializada), y no solo de gestión y ejecución administrativa. Es decir, la desconcentración suele implicar un mayor grado de competencia o responsabilidad del órgano de dirección con respecto de su superior jerárquico, con la consecuencia de una menor intervención de instrucción y control de este último. Pero, al mismo tiempo, el uso de esta técnica revela la intención de mantener el esquema jerárquico. Esta jerarquía permite desplegar sobre el órgano desconcentrado una amplia capacidad de mando y de instrucciones específicas u órdenes singulares, a diferencia de las directrices generales en el supuesto de la descentralización. Además, el órgano desconcentrado no suele poder adquirir derechos y obligaciones por sí mismo sin que su capacidad sea complementada por el órgano superior, y cuando se adquieren por su iniciativa o en su ámbito, son, en realidad, del ente central, precisamente por la carencia de personalidad y capacidad jurídica del órgano.

La segunda motivación antedicha para crear órganos desconcentrados (la especialización de segundo grado) ha pretendido dar una relativa estabilidad (por vía normativa) a unidades administrativas consideradas estratégicas para el desempeño de funciones técnicas muy concretas dentro de la política juvenil (veremos los tipos principales de estos órganos desconcentrados en el apartado IV.2.B.d de este capítulo). La falta de desconcentración de estos órganos no supone la inexistencia de sus funciones, sino que estas podrían ser realizadas por unidades administrativas sin capacidad de obrar *ad extra*, que actuarían solo como propositivas del órgano de dirección superior, aparte de que su existencia estaría sujeta a una mayor discrecionalidad organizativa, propia de las relaciones de puestos de trabajo que crean las unidades administrativas básicas (Muñoz Machado, 2017-X: 73; Gamero Casado y Fernández Ramos, 2018: 182). La segunda especialización ha sido encomendada, con frecuencia, a la titularidad de órganos unipersonales no directivos, sino profesionales o burocráticos (en el sentido dado por Sánchez Morón, 2017: 245), es decir, a empleados públicos especializados por razón de la materia, por lo que estaríamos ante uno de los supuestos de auténtica protección de la profesionalización de funciones específicas⁸⁶⁶.

La aplicación de la desconcentración en la Administración juvenil (especialmente en el ámbito autonómico) provocará situaciones particularmente complejas, cuando se produce a favor de órganos que no participan en la estructura jerárquica (por ejemplo, de composición colegiada –art. 15 LRJSP– o de naturaleza llamada a la independencia volitiva), pero que ostentan, al mismo tiempo, funciones activas, ejecutivas o de gestión (en el sentido dado por Sánchez Morón, 2017: 244). Veremos algunos supuestos específicos al final de este capítulo (IV) y en el siguiente (V).

⁸⁶⁶ Esto conduce a una circunstancia advertida por Parada Vázquez (citando, a su vez, a Santamaría Pastor), y es que esto sería “más que un simple reajuste normativo de las competencias” y entraña “también un cambio cualitativo del origen y *status* de las personas que han de desempeñar las competencias” (Parada Vázquez, 2019-I: 129).

a.4. La atribución interna ordinaria

Denomino atribución interna ordinaria a la técnica que, al objeto de este estudio, representa el grado mínimo de especialización funcional para una Administración juvenil principal.

En realidad, es el sistema “normal” u ordinario para atribuir competencias entre órganos de una misma Administración territorial central (convertidas, así, en atribuciones propias de dichos órganos, lo cual diferencia esto del supuesto de la delegación, en la que solo se transfiere el ejercicio sin la titularidad). De hecho, el contraste entre la normalidad de la atribución frente a su escaso uso para organizar la Administración juvenil principal en las comunidades autónomas es un indicio del valor dado a la especialización técnica de la política de juventud.

Aunque es una técnica de especialización poco extendida en el ámbito autonómico, un análisis superficial sobre el régimen local de las políticas de juventud parece apuntar a que es la técnica más frecuente para organizar las atribuciones sobre política juvenil en el ámbito de las Administraciones locales. Por esta razón, aunque no prestaremos una atención pormenorizada a la Administración juvenil local, conviene señalar una nota mínima sobre la potestad organizatoria local, por esta vía, para el objeto de estudio. De forma mayoritaria, los órganos políticos básicos de composición colegiada de los entes locales (plenos, juntas de gobierno, etc.) adoptan reglamentos orgánicos que dan pie a la atribución de las funciones directivas de la política de juventud local a órganos básicos unipersonales (concejales, diputados, etc.), que son luego asistidos por unidades administrativas básicas sin capacidad de obrar autónoma.

En el ámbito autonómico, esta técnica se ha empleado cuando las competencias en materia de política juvenil han sido esencialmente atribuidas a un órgano directivo (frecuentemente, con rango de director general) mediante normas convencionales de estructura orgánica que ordenan los centros directivos subordinados a uno de los llamados órganos superiores (normalmente consejeros, o equivalentes).

Las características fundamentales de esta fórmula de especialización, aplicada a la Administración juvenil principal, suelen ser las siguientes: a) el único sujeto con

competencia externa es el titular del órgano directivo (quien concentra las competencias con efectos jurídicos), aunque sea asistido por más o menos unidades administrativas; b) son fórmulas que no contemplan, por lo general, ninguna estructura orgánica colegiada para la realización de otros principios de organización administrativa (por ejemplo, ni la coordinación ni la participación); c) las unidades internas carecen de denominaciones propias oficiales que faciliten la identificación de la Administración juvenil principal por parte de terceros sujetos, y por parte de la ciudadanía en particular (a diferencia de lo que es habitual cuando tales unidades son órganos desconcentrados o entes descentralizados); c) su utilización se produce en Administraciones territoriales con escasa regulación material sobre la política juvenil y, en particular, una casi inexistente intervención adjetiva y sustantiva del legislador autonómico correspondiente; y d) no suelen existir estructuras de Administración juvenil secundaria desconcentradas ni descentralizadas (aunque nada impediría que las hubiera, adscritas al órgano directivo), quedando la realización de la política juvenil en manos de la Administración central y concentrada, con el órgano directivo asistido solo por las unidades administrativas básicas convencionales, creadas mediante relaciones de puestos de trabajo o disposiciones equivalentes, de acuerdo con los artículos 56.3 y 59.3 LRJSP (cfr. Gamero Casado y Fernández Ramos, 2018: 182; y Muñoz Machado, 2017-X: 73).

b. El modelo estatal del Instituto de la Juventud

El Instituto de la Juventud (INJUVE) es el ente descentralizado de la Administración General del Estado que encarna la especialización funcional en este nivel territorial central. En la actualidad, se rige por el texto aprobado mediante el artículo 1 del Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud. Esta norma describe su razón de ser y su estructura básica, que parcialmente he anticipado al tratar las funciones para describir el esquema de especialización material de la política estatal de juventud.

b.1. La evolución histórica de la regulación organizativa del Instituto de la Juventud

Su origen histórico también se ha mencionado ya, señalando que fue creado al final de la etapa franquista, mediante el Decreto 2223/1961, de 16 de noviembre. Aquella norma lo creaba “bajo la directa dependencia de la Delegación Nacional de la Juventud”, para “reunir en un solo órgano las funciones de documentación, estudios, elaboración técnica y formación de cuadros que se hallaban dispersas o desigualmente atendidas”. Posteriormente, el artículo 69 del Decreto 2485/1970, de 21 de agosto, de promulgación de las normas de organización y desarrollo de los Órganos de la Secretaría General del Movimiento, modificó su adscripción, situándolo como dependiente del Instituto de Estudios Políticos⁸⁶⁷. Resulta obvio, por tanto, que no nació como órgano principal de la Administración juvenil de la etapa franquista, puesto que tal posición la ocupaba primero el Frente de Juventudes, más adelante reconvertido en la Delegación Nacional de la Juventud, adscrita a la Secretaría General del Movimiento. Fue en el periodo constituyente, con la natural supresión del organigrama propio del Estado franquista como sistema de partido único, cuando esta institución, inicialmente periférica a la política de juventud, pasó a ocupar el espacio central de la Administración juvenil del Estado democrático.

Aquel proceso se produjo en varias fases: primero, mediante la reforma transitoria operada por la Orden de 10 de abril de 1976, por la que se establecen las dependencias del Instituto de la Juventud con el Instituto de Estudios Políticos y la Delegación Nacional de la Juventud; y segundo, a través de su reforma (expresada como una refundación) llevada a término mediante el Real Decreto 1119/1977, de 20 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte y se crean los Organismos autónomos Instituto de la Juventud y Centro Superior de Educación Física y Deportes. También anterior a la Constitución fue la Orden de 31 de mayo de 1978, por la que se desarrolla la estructura del Organismo autónomo Instituto de la Juventud, eliminando en esta ocasión su departamento

⁸⁶⁷ Resulta llamativo que la Exposición de Motivos de la norma que aprueba los Estatutos vigentes del organismo (Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo) presuma la creación del mismo en la Transición, mediante el Real Decreto 1119/1977, de 20 de mayo.

especializado en materia de asociacionismo y participación, curiosamente preexistente en las estructuras predemocráticas.

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución, el Gobierno desarrolló con más precisión la naturaleza, los fines y las funciones del ente, mediante el título V del Real Decreto 565/1985, de 24 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y sus organismos autónomos⁸⁶⁸. Once años después, el organismo fue, de nuevo, parcialmente reformado, mediante el Real Decreto 2614/1996, de 20 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto de la Juventud. No obstante, como señala Comas Arnau (2007: 63), la estructura formal del INJUVE no ha variado de forma significativa a partir de 1985.

El INJUVE ha sido un ente instrumental para el Gobierno de la Nación, realizando en la primerísima etapa democrática una política de juventud más intensa que ahora, es decir, la propia de un Estado aún en parte territorialmente centralizado. Pero no ha tardado en transferir progresivamente funciones, medios y programas a los departamentos equivalentes de la Administración autonómica⁸⁶⁹.

b.2. La misión actual del Instituto de la Juventud y su papel en la política juvenil integral de la Administración General del Estado

Sin ánimo de exhaustividad, considero razonable subrayar algunas notas de la regulación vigente del organismo, por su incidencia en el sistema participativo juvenil español. Centro la atención en aquello que no ha sido objeto de estudios previos, como sí sucede en la diferenciación de su naturaleza con respecto del Consejo de la Juventud de España (Mestre Delgado y Álvarez García, 2018: 54-60), y en la percepción socio-política sobre su funcionalidad (Comas Arnau, 2007).

⁸⁶⁸ Esta reforma pudo estar fundada en las conclusiones del importante Seminario “Juventud y sociedad en la España actual” que tuvo lugar en 1983, promovido por la propia Dirección General de Juventud, donde se constató la “necesidad de crear estructuras administrativas distintas de las del franquismo, pero específicas de juventud en los tres niveles de la Administración”, como relata Comas Arnau (2007: 65).

⁸⁶⁹ El traspaso de infraestructuras de la Administración General del Estado a las comunidades autónomas, para el desarrollo de la política de juventud, comenzó en 1983 y se prolongó, según Comas Arnau (2007: 66) hasta 1989. Esto no afectó, no obstante, a la estructura interna del INJUVE.

Sobre su naturaleza y régimen jurídico, baste recordar que está configurado como organismo autónomo (art. 1.1 del Estatuto), hoy sujeto a las reglas generales previstas para estos entes en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público (antiguamente, por referencia a la LOFAGE). En consecuencia, el INJUVE tiene personalidad jurídica propia, como es normal en estos organismos. Dispone, además, de tesorería y patrimonio diferenciado (también frecuente), y autonomía de gestión (art. 1.2 del Estatuto), que debe entenderse sujeta, en todo caso, a la discrecionalidad política dictada por el órgano superior del departamento ministerial al cual se adscriba en cada caso, que marca su dirección estratégica, y evalúa sus resultados y su eficacia general (art. 1.4 del Estatuto). Es, por tanto, un organismo autónomo administrativo típico, sujeto a las reglas comunes del derecho público (art. 1.3 del Estatuto). El régimen jurídico viene dado por su grado de descentralización funcional, que puede calificarse de alto, pero no hasta el extremo de situarlo, ni mucho menos, como Administración independiente: es una Administración instrumental con cierta autonomía técnica, no política. Tal grado de autonomía funcional y dependencia política es, además, la principal nota que diferencia a la Administración juvenil en sentido estricto de los entes jurídico-públicos (o de tipo híbrido, mixtos) que, con independencia de su régimen jurídico, ejercen como canal de participación juvenil (consejos de la juventud o equivalentes).

b.2.1. Las consecuencias organizativas de los principios, los fines y las funciones del INJUVE con respecto de la participación juvenil

El régimen vigente del INJUVE establece, en clara sintonía con lo que ha sido su regulación histórica, tres principios que deben regir la actuación del organismo (art. 2.1 del Estatuto). Uno de estos principios –art. 2.1.b)– está orientado, expresamente, a la participación, señalando que el ente debe “propiciar la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España”. Se trata, como resulta obvio, de una alusión al artículo 48 CE, si bien incluye una cláusula de reducción del ámbito de proyección del desarrollo en el que participan los jóvenes, ciñéndolo a España (límite que no prevé la Carta Magna). Nótese que el ente está

llamado a propiciar la participación, pero no la encarna ni la canaliza, precisamente porque es un organismo activo de servicio administrativo, no participativo. Este principio se ve traducido después, en el primer fin (claramente conectado con el principio): el fomento del asociacionismo –art. 2.2.a) del Estatuto–.

La primera limitación del alcance participativo (el desarrollo “de España”) está acompañada de una segunda limitación. Entre las funciones, la referencia participativa explícita se encuentra relegada dentro del catálogo –art. 3.1.d) del Estatuto–:

“d) La promoción de la participación del Consejo de la Juventud de España y de los jóvenes en general en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud del Gobierno.”

De esta concreción funcional sobresalen dos notas que han influido de forma obvia en el desarrollo normativo de muchas comunidades autónomas.

En primer lugar, como se puede observar, y aunque el fin de impulso participativo del INJUVE parece genérico, la función circunscribe la participación promovida a las específicas políticas de juventud del Gobierno (quizá tanto las directas como las transversales). Descarta, así, proyectarla hacia cualquier intervención pública que interese a la participación de los jóvenes, que sería lo más coherente con el artículo 48 CE, o al menos hacia aquello que les afecte, versión que puede conllevar interpretaciones restrictivas, pero en menor grado. Se trata, en fin, de una fórmula impropia, porque limita la participación juvenil a aquello que el Ejecutivo nacional quiera calificar como política de juventud.

En segundo lugar, la norma identifica dos sujetos participativos explícitos: el Consejo de la Juventud, de un lado, y “los jóvenes en general”, del otro. Esta dualidad supone el reconocimiento, sutil, de una deseable pluralidad de cauces participativos, que sitúa al CJE como elemento central, al que la Administración General del Estado se obliga a apoyar de forma explícita, pero sin renunciar a reconocer otros métodos que puedan complementar la participación. Llevado al extremo, este tipo de cláusulas, racionales *a priori*, serán usadas ocasionalmente para tratar de deslegitimar a los consejos como

una vía no ampliamente representativa de la juventud, sino residual⁸⁷⁰. Abordaremos los equilibrios de legitimación participativa en el siguiente capítulo (V).

En cualquier caso, las consecuencias de este diseño finalista y funcional se dejan ver en la gobernanza del ente, al menos en dos direcciones nítidas.

En primer término, se crea “un órgano colegiado de carácter ministerial con representación de las asociaciones juveniles, para la participación en las políticas gubernamentales en materia de juventud” (art. 6.1 del Estatuto): el Consejo Rector del INJUVE. Este órgano da pie a un grado mínimo y marginal de cogestión, al incorporar en tal máximo órgano de gobierno del ente a una representación minoritaria de jóvenes representativos –art. 6.2.d) del Estatuto–, designados por los procedimientos de legitimación interna del Consejo de la Juventud de España⁸⁷¹. No obstante, esta virtual dirección estratégica del ente es una previsión normativa irrelevante, dado que el organismo incumple de forma sistemática el ciclo de convocatorias del órgano⁸⁷². Este hecho conduce a la irrealidad de, al menos, una parte de las obligaciones del fomento participativo, ya que es el Pleno de tal órgano el que está llamado a “articular la participación de los jóvenes en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud” –art. 6.4.a) del Estatuto–. Es posible que otros órganos,

⁸⁷⁰ Este razonamiento de deslegitimación sería válido si se contrapusiera un mecanismo específico más representativo del colectivo, o de mayor integración participativa. Lo cual no ha sucedido nunca en España, hasta donde alcanza el análisis jurídico de las normas positivas: nadie podrá cuestionar la imperfección de los consejos de la juventud y muchas de sus carencias y limitaciones, pero no existe contemplado en las normas españolas autonómicas o estatales un instrumento más representativo, como se tratará de demostrar en el capítulo siguiente.

⁸⁷¹ Hablamos de cogestión en grado mínimo porque, de un lado, es cierto que supone la incorporación nominal de representantes juveniles, no gubernamentales, en el máximo espacio colegiado de decisión política y técnica del ente, pero, por otro lado, supone la presencia de seis personas físicas con legitimidad no gubernamental frente a nueve designadas, en última instancia, por el Gobierno. La Comisión Permanente del Consejo Rector (art. 6.3 del Estatuto) mantiene la proporción de predominio gubernamental, con cuatro representantes frente a tres del Consejo de la Juventud de España, si bien este segundo órgano carece de funciones expresamente vinculadas al fomento participativo, sin que obste a la realización de la participación por la simple representatividad de algunos de sus integrantes, si se reuniera.

⁸⁷² A través del Portal de Transparencia, mediante la resolución del expediente de ref. 001-040778, se ha podido constatar que las únicas sesiones celebradas del Consejo Rector del INJUVE entre enero de 2010 y febrero de 2020 fueron las de 26 de enero de 2010, 2 de junio de 2010, 31 de enero de 2011 y 11 de diciembre de 2018 (cinco en diez años, ninguna entre 2012 y 2017, y desde la de 2018 no se ha reunido de nuevo hasta el 8 de julio de 2021 (según las redes sociales del INJUVE). La periodicidad mínima de las sesiones debiera ser anual, según se desprende del art. 6.4.a) del Estatuto, que menciona la aprobación del plan anual de actuación del organismo.

unipersonales o colegiados, actúen en tal dirección, pero lo harán ejerciendo funciones impropias.

En segundo término, me refiero a los órganos unipersonales. De ellos conviene destacar que la presidencia del organismo la ostenta la persona titular del Ministerio de adscripción (art. 5 del Estatuto), quien habitualmente ha delegado sus funciones en la persona titular de la Secretaría de Estado correspondiente por razón de la materia. Bajo la presidencia se encuentra la Dirección General que, como nota de excepción con otros puestos de similar naturaleza, en el caso del INJUVE es un cargo que puede ser ocupado por una persona ajena a la función pública, e incluso sin cualificación académica de ningún tipo (lo que supone un –probable– indicio del escasísimo grado de profesionalización técnica del sector juvenil en el país). No obstante, esta figura (la Dirección General) es la responsable explícita de coordinar la relación de la Administración General del Estado con el Consejo de la Juventud de España –art. 7.2.g) del Estatuto–, convirtiéndose, por lo tanto, en el sujeto interlocutor de la participación juvenil con el Ejecutivo central.

La Dirección General es asistida, a los efectos de las funciones de promoción participativa, por una Subdirección General de Cooperación Interior y Exterior (la única de esta naturaleza hoy prevista en el organismo, ex art. 8.1 del Estatuto, aunque tuvo cinco en sus orígenes). A esta Subdirección le corresponde “la promoción del asociacionismo juvenil en el ámbito estatal, en sus diferentes manifestaciones” –art. 10.a) del Estatuto–. Además, existe también bajo la dependencia del Director General una División de Programas sin nivel orgánico predeterminado (art. 8.3 del Estatuto), a la que se encomienda “la coordinación de la participación del Consejo de la Juventud de España y otros colectivos en el diseño, desarrollo y control de los planes de juventud y de otros planes sectoriales del Gobierno dirigidos a los jóvenes, así como de la política de juventud del Gobierno en general” –art. 11.c) del Estatuto–. Si tenemos en cuenta que no existen en la actualidad planes de juventud estatales con proyección integral, y que no se ha consignado ninguna participación en las normas reguladoras de otros importantes planes sectoriales (como los de Garantía Juvenil, por ejemplo), la funcionalidad de la dimensión participativa de esta División parece de una eficacia, como mínimo, cuestionable.

b.2.2. Otros aspectos relevantes de la ordenación del INJUVE para el desarrollo normativo de la participación de la juventud

Además de lo señalado *ad supra*, hay otros cuatro elementos estructurales y funcionales que despliegan efectos indirectos sobre la ordenación sustantiva de la participación juvenil, en una segunda fase de la regulación estatal o, más frecuentemente, en el desarrollo normativo autonómico.

El primero de ellos es la relación multinivel del INJUVE. El Instituto de la Juventud no incorpora en su gobernanza a las demás Administraciones territoriales competentes en materia de juventud, debilitando así la potencial coordinación efectiva multinivel. Esta desconexión contrasta con la fuerte integración territorial de las estructuras participativas autonómicas en el ámbito estatal (los consejos de la juventud sí están integrados territorialmente de forma generalizada, desde el ámbito local al estatal). Sin embargo, la regulación del INJUVE contempla el impulso de la colaboración interadministrativa o territorial –arts. 2.1.c), 3.1.a) y 3.1.e) del Estatuto–, e incluso la cooperación internacional en la materia –arts. 2.2.c) y 10.b) del Estatuto–. Un importantísimo órgano que no menciona la normativa del INJUVE es el Consejo Interterritorial de Juventud, como herramienta de coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones juveniles de las comunidades autónomas⁸⁷³. Volveremos sobre esta herramienta más adelante, ya que se han producido recientes avances significativos para la cooperación de estas herramientas de coordinación administrativa con las principales estructuras participativas (consejos de la juventud, estatal y autonómicos). En esta misma dimensión de las relaciones multinivel deben subrayarse las alusiones a la gestión estatal de los programas de juventud de la

⁸⁷³ De la documentación facilitada por el INJUVE a través del Portal de Transparencia, se desprende que es este órgano el que funciona de manera más estable de aquellos presididos –en la práctica– por el órgano de dirección de la Administración juvenil principal del Estado. Desde su constitución, en 2006, constan veintiuna sesiones hasta el inicio de 2020, y diecisiete en la última década, frente a las cuatro del Consejo Rector y a las cinco de la Comisión Interministerial en el mismo periodo.

Unión Europea, de un lado⁸⁷⁴, y la cooperación internacional en materia de juventud, por otro lado⁸⁷⁵.

El segundo de los elementos es el desempeño interdepartamental del INJUVE, que está reflejado en la normativa de manera más fiel a la realidad que aquella coordinación interterritorial. En particular, para el mejor cumplimiento de este principio de coordinación hacia la transversalidad, el artículo 8.4 del Estatuto prevé la adscripción al INJUVE de la Comisión Interministerial para la Juventud, regulado por su propia norma, como veremos más adelante. Esto demuestra dos claves que no siempre son reflejadas en el ámbito autonómico con la misma claridad: a) la asunción del principio de transversalidad como característica inevitable de la política juvenil, también en el ámbito estatal; y b) el protagonismo de la Administración juvenil principal, esto es, del ente u órgano técnicamente especializado, sobre el desarrollo de la coordinación interdepartamental.

El tercero de los elementos antedichos es la asunción estatal de funciones de coordinación sobre la política de información juvenil, que requiere una matización no expresamente consignada en el texto dispositivo. La regulación de las funciones del INJUVE en materia del sistema español de información juvenil parece reservar al Estado una función coordinadora que es discutible, puesto que las Administraciones juveniles de las comunidades autónomas tienen una participación directa, aunque

⁸⁷⁴ Volveremos sobre ello más adelante, pero puede ser útil reconocer ahora cómo el Gobierno realiza una atribución relevante sobre las potestades de ejecución en materia de los programas de la Unión Europea dirigidos a jóvenes, al indicar que esta “está asignada al Instituto de la Juventud” –art. 10.c) del Estatuto–. Esto convierte al INJUVE, en tanto que Administración juvenil estatal, en Administración de vinculación de la Agencia Nacional de tales programas, lo cual supone optar por un modelo distinto al de algunos países europeos territorialmente descentralizados en materia de política juvenil (Alemania, Finlandia, Reino Unido, etc.). En España, la ejecución de los programas propiamente juveniles no recae sobre Administraciones educativas, aun cuando se trate de subprogramas juveniles enmarcados en programas educativos más amplios (por ejemplo, Erasmus+ entre 2014 y 2020); y tampoco se crean instituciones personificadas *ad hoc*, ni se delega en organizaciones privadas. Esta gestión centralizada por la Administración juvenil de la Administración General del Estado no ha supuesto impedimento para la participación intensa y determinante de la Administración juvenil autonómica, ni ha excluido la participación del Consejo de la Juventud de España. Volveremos a ello más adelante.

⁸⁷⁵ España es parte de la única organización gubernamental internacional creada para la cooperación específica en materia de política juvenil (la ahora llamada Organización Internacional de Juventud para Iberoamérica), dando cobijo a su sede en territorio nacional.

asimétrica, en los espacios europeos a tal efecto⁸⁷⁶. Estamos, por tanto, ante uno de los ámbitos en los que la exclusividad autonómica no debe pretender impedir la actividad estatal sobre el mismo sector, pero sin que la Administración General del Estado pueda, a su vez, interferir en la propia política de información juvenil que las comunidades autónomas diseñen. Sí podrá coordinar, naturalmente, aquella política estatal de información juvenil que las comunidades autónomas quieran o deban, según el caso, implementar en su propio territorio⁸⁷⁷. Con independencia de ello, merece una mención especial que el diseño del sistema estatal contemple la participación juvenil explícita en este sector material, mediante la coordinación con el Consejo de la Juventud de España “y otras entidades prestadoras de este servicio” (art. 11.d) del Estatuto).

El cuarto elemento es la dispersa previsión normativa sobre la planificación política y su incongruente desarrollo⁸⁷⁸. La regulación realizada por el Gobierno sobre el INJUVE permitiría intuir la existencia de planes integrales de juventud de ámbito estatal, pero de una forma tal que resulta notablemente confusa. En el Estatuto del INJUVE se recogen referencias a la adopción de un “plan anual de actuación” en el artículo 6.4.b). Este parece distinto de “los planes generales de actividades” que menciona el artículo 5.b), a su vez diferenciados del “Plan de la Juventud” (en mayúscula, como nombre propio) del artículo 10.f). Todos ellos son nominalmente distintos de los “otros planes sectoriales dirigidos a jóvenes” mencionados por el mismo precepto y también en el artículo 11.c) –donde parece aludir, de nuevo, al plan específico del artículo 10.f), aunque con un nombre distinto (“plan de juventud”, además en minúscula)–. Por si la teoría normativa fuera poco compleja, el INJUVE ha denominado a algunos de estos

⁸⁷⁶ Esta asimetría se aprecia con claridad, por ejemplo, en la diferente participación de las Administraciones juveniles autonómicas en estructuras creadas al amparo de la política de juventud del Consejo de Europa: por un lado, en la ERYICA (asociación europea de información y asesoramiento juvenil) solo toman parte las Administraciones juveniles de Andalucía, Cantabria, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Illes Balears y Cataluña; mientras que, por otro lado, en la EYCA (la asociación europea del carné joven) sí toman parte las diecisiete Administraciones autonómicas especializadas en la respectiva política pública de juventud. Sobre estas estructuras, y su papel en el desarrollo de la ordenación de la participación juvenil europea, nos detendremos en el capítulo dedicado a la estructura del Consejo de Europa.

⁸⁷⁷ Deberán implementarla solo cuando la política estatal de información juvenil conecte de forma directa con funciones vinculadas a las competencias exclusivas parciales del Estado, y podrán hacerlo, por el contrario, en el resto de casos, si así lo pactan con la Administración estatal.

⁸⁷⁸ Sobre el contenido y eficacia de los planes, véase Comas Arnau (2007: 71-75),

como “Planes Interministeriales de Juventud”, distinguiéndolos de la “Estrategia Juventud 2020”, que debiera implementarse a través de otros “Planes de Acción” de dicha Estrategia⁸⁷⁹. Admitiendo que algunos de estos documentos de planificación puedan ser de uso interno, el propio INJUVE ha reconocido la actividad planificadora ha contado con no pocos vacíos históricos, solo achacables a la dejación de funciones del Ejecutivo (por ejemplo, hasta 1990, y luego entre 1998 y 1999, en 2004 y desde 2009 hasta 2014, no hubo ninguna planificación pública⁸⁸⁰). Desde la adopción de la propia Estrategia Juventud 2020, solo parece haberse publicado un Plan de Acción para el periodo 2014-2016⁸⁸¹. Este considerable caos formal se ve reflejado, también, en la muy heterogénea planificación autonómica, con algunas honrosas excepciones (formales). Desde el punto de vista sustantivo, el desarrollo de esta función planificadora ha omitido, de facto, los mandatos participativos incluidos en la ordenación del INJUVE: ni se han adoptado siguiendo los procedimientos previstos en el Estatuto, ni (al menos en sus últimas ediciones) han tenido en la más remota consideración las aportaciones participativas previstas por la norma⁸⁸². Un ejemplo muy gráfico de ello es que en 1991 y en 1997, los dos primeros planes plurianuales

⁸⁷⁹ Véanse, por ejemplo, las pp. 9, 49 y 59 de la Estrategia Juventud 2020 (NIPO: 684150248).

⁸⁸⁰ Así puede deducirse de la existencia conocida de Planes Interministeriales de Juventud en los periodos 1991-1993, 1994-1997, 2000-2003 y 2005-2008, que reseña la misma Estrategia Juventud 2020 (*op. cit.*). Por cierto, estos propios planes tenían nombres distintos: plan integral, plan de juventud, plan de acción global, etc. También resulta paradójico que el INJUVE omite cualquier referencia a un supuesto Plan de Acción para la Juventud para el período 2012-2015, presentado (que no adoptado) el 17 de septiembre de 2012 en el seno de la Comisión Interministerial de Juventud.

⁸⁸¹ *Id.*

⁸⁸² Esta aseveración se realiza basada en la absoluta ignorancia de todas y cada una de las enmiendas referidas a la participación juvenil que el Consejo de la Juventud de España remitió, el 10 de septiembre de 2014, al Instituto de la Juventud, sobre el contenido de la Estrategia Juventud 2020, hasta el punto de que ni siquiera fueron enmendados los errores materiales y numéricos del borrador remitido por vía telemática por el organismo gubernamental. Esta aseveración prueba, además, la falta de ejercicio o eficacia de la deliberación en los órganos formales supuestamente competentes para esta actividad planificadora. A esta debilidad sustantiva del principio participativo en la Estrategia (cuanto menos, no eficaz), puede añadirse la sorprendente reacción interdepartamental al plan inmediato anterior, el no publicitado Plan de Acción Joven 2012-2015, que fue presentado sin aprobación formal a la Comisión Interministerial de 17 de septiembre de 2012, y al menos los representantes de los departamentos ministeriales con competencias en asuntos exteriores, agricultura, economía, defensa y justicia hicieron constar diversas medidas de sus áreas que no habían sido incluidas en el Plan, a pesar de expresar su conveniencia, a lo que debe sumarse que el departamento de Hacienda advirtió que cualquier planificación para 2014-2015 no debía tener ninguna validez, a expensas de la consolidación fiscal, porque la planificación no guardaba correlación con la efectiva disponibilidad de gasto. Todo ello según queda reflejado en los informes del Consejo de la Juventud de España de tal sesión y día. Por lo tanto, la eficacia sustantiva de la planificación, al menos desde 2008, parece más que cuestionable.

estatales con dotación presupuestaria explícita, la partida dirigida a la política de participación juvenil era del 0,7% y del 1%, respectivamente, de la inversión total de cada Plan (Comas Arnau, 2007: 72 y 73).

b.3. Las escasas referencias del legislador estatal al Instituto de la Juventud y la cuestionable racionalidad de las mismas

Quizá por su configuración a iniciativa enteramente gubernamental, como ente instrumental de la Administración central (es decir, subordinado a la discrecionalidad política del Ejecutivo), su interés para el legislador estatal ha sido más bien escaso. Esto es una nota que lo diferencia de muchos otros departamentos juveniles descentralizados, que son creados por iniciativa del legislador, como sucede en muchas comunidades autónomas y en varios países del entorno comparado. El legislador estatal español apenas le menciona en tres ocasiones, al margen de la consignación habitual de su financiación en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año. La escasísima legalización de la Administración juvenil estatal ha sido, por tanto, una constante del período democrático, y quizá convenga analizar, en el futuro, si esto puede haber provocado un perjuicio en términos de protagonismo político de la materia, en general, en el seno de las Cortes, como poder legislativo. Sea como fuere, dos de las tres escasas menciones son, además, de dudosa racionalidad.

La primera referencia explícita contenida en normas legales (distintas de las estrictas dotaciones presupuestarias) hecha al INJUVE se contiene en el artículo 60 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Con ella, el legislador procedió a la ordenación del ente como uno de los “Organismos autónomos” de los previstos en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), hoy derogada. Lo cierto es que desde 1977 era considerado un “organismo autónomo”⁸⁸³, por lo que esta mención se limitó a situarlo expresamente bajo el marco aplicable de la LOFAGE a estos entes administrativos.

⁸⁸³ Véase el título del Real Decreto 1119/1977, ya mencionado.

La segunda mención le hace coprotagonista del desafortunado proceso de supuesta racionalización que pretendió suprimir el Consejo de la Juventud de España⁸⁸⁴. Se trata de la cláusula por la que se convertiría, primero, en falsa justificación de una pretendida duplicidad de entes, y segundo, en ente receptor de los derechos, obligaciones y medios del Consejo, cuando fuera suprimido conforme a lo dispuesto en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

De aquel proceso derivaron dos mandatos especialmente irracionales para el INJUVE. Primero, que debía asumir “las funciones esenciales” que hasta la fecha había desempeñado el Consejo de la Juventud de España. Segundo, que el INJUVE recepcionaba todo un patrimonio material e inmaterial que no necesitaba, ni ha utilizado más que para confiarlo, de nuevo, a la estructura realmente sucesora (esto es, al CJE).

La irracionalidad del primer mandato emerge por partida doble, formal y sustantiva. Desde el punto de vista formal, porque aparece solo recogida en la Exposición de Motivos de la Ley, justificando en ella la conveniencia de la supresión, pero sin que encuentre ningún reflejo en la parte dispositiva de la norma, ni en ninguna norma posterior. Luego nos encontraríamos ante una asunción irreal de funciones. Desde el punto de vista sustantivo, el INJUVE está creado para la ejecución de la política juvenil gubernamental, mientras que la función esencial del CJE había sido, desde su creación en 1983, la representatividad de los intereses colectivos de la juventud española, a través de una estructura participativa de base asociativa. La única participación del colectivo representado por el CJE en la estructura del INJUVE se producía por la supuesta membresía de los representantes legales del CJE en los órganos rectores del Instituto –art. 6.2.d) del Estatuto de 2005–. Por lo tanto, carecía entonces y carece hoy del más mínimo sentido, como ya advirtieron Mestre Delgado y Álvarez García (*op. cit.*). El INJUVE no puede ejercer la representatividad de un colectivo que no toma parte en su estructura, ni siquiera de forma remota. Esta asunción “de funciones

⁸⁸⁴ Sobre este asunto, ya anticipado ocasionalmente en este estudio, y aunque volveremos sucintamente al referirnos al Consejo de la Juventud de España, pueden consultarse las obras de referencia que narran el proceso histórico-jurídico: Mestre Delgado y Álvarez García (2018); Álvarez García, Arias Aparicio y Hernández Diez (2018) y Álvarez García (2018).

esenciales” encontraba otro punto añadido de irracionalidad, y es que la misma Ley de 2014 preveía la creación de un ente distinto: la actual corporación pública de base privada Consejo de la Juventud de España. No solo por el nombre, sino por la funcionalidad legal conferida, aquella era ya a todas luces el ente sucesor histórico, funcional y, si cabe, moral, del organismo suprimido. Hasta el punto de que el Real Decreto 999/2018, de 3 de agosto, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España, no solo no resta funciones al mismo, sino que explicita nuevas y mejor estructuradas funciones públicas (respecto de la Ley que lo creó en 1983). Por lo tanto, nunca hubo posibilidad ni intención real de acometer la supuesta “racionalización” de funciones en beneficio del Instituto de la Juventud⁸⁸⁵.

La irracionalidad del segundo mandato (este sí incluido expresamente en la parte dispositiva de la Ley) radica en la ineficiencia del mecanismo de subrogación de los derechos y obligaciones, o, al menos, en la incongruencia del desarrollo realizado con respecto al mandato legislativo. Tal es así porque, o bien el legislador no quería que los medios del antiguo CJE pasaran al nuevo ente corporativo o, si lo pretendía, eligió la forma menos eficiente posible, provocando todos los problemas administrativos añadidos propios de la interposición de una persona jurídica extra en la canalización de tales recursos al destinatario que ya se intuía en la propia Ley: el nuevo CJE⁸⁸⁶.

La última vez que el legislador estatal se ha referido al INJUVE ha sido al establecer las bases del denominado Sistema Nacional de Garantía Juvenil. En este caso la alusión se limita a la parte expositiva de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. En realidad, solo menciona un estudio de este organismo (Informe Juventud en España 2012) para

⁸⁸⁵ En la irracionalidad de esta pretendida racionalización abunda la constatación de que el asunto de la supresión o reconfiguración del Consejo de la Juventud de España (quizá, la reforma legislativa de mayor calado sobre la política juvenil del Estado desde 1983 hasta 2014), no fue una cuestión deliberada en ni uno solo de los importantes órganos de dirección (Consejo Rector) o de gestión interdepartamental o interterritorial de esta materia, según se desprende de las actas de todos ellos en el período señalado.

⁸⁸⁶ Una sencilla muestra de este periplo administrativo completamente innecesario ha sido la subsunción en los contratos de arrendamiento, por ejemplo, entre el antiguo CJE y el INJUVE, y luego entre el INJUVE y el nuevo CJE, debiendo duplicar informes de los departamentos administrativos correspondientes de la Intervención General del Estado, de la Abogacía del Estado, de las direcciones presupuestarias, etc.

justificar en sus resultados la determinación de crear el procedimiento de inscripción en el susodicho Sistema de forma exclusivamente telemática. Con estudio o sin él, justo este aspecto del específico procedimiento administrativo para la obtención de las ayudas ha sido, sin duda, uno de los aspectos más duramente criticados de la regulación estatal de la Garantía Juvenil⁸⁸⁷. Resulta tristemente esclarecedor sobre el papel del INJUVE en la política transversal de juventud cómo, en la parte dispositiva, y a pesar de tratarse de una política legislada como expresamente juvenil, no figuran ninguno de los organismos juveniles del Estado de aquel momento (ni INJUVE ni CJE) para participar en la coordinación, planificación o seguimiento de la medida (en contradicción con los mandatos y compromisos intercambiados con la Unión Europea, principal financiadora del programa).

c. La especialización autonómica de la Administración juvenil principal

La autonomía de todas las Administraciones juveniles especializadas en el ámbito autonómico alcanza, normalmente, el mismo grado que el INJUVE. Esto significa que es una autonomía restringida a cuestiones operativas, nunca para la orientación política. Lo mismo sucede en aquellas escasas experiencias de descentralización funcional llevadas a cabo en el plano local⁸⁸⁸. Incluso, podrían encontrarse vínculos entre la fórmula española y otras estructuras de Administración juvenil en el contexto iberoamericano, tal vez inspiradas por el modelo español⁸⁸⁹. Sin embargo, no todas las comunidades autónomas han optado por esta fórmula de descentralización. O más bien habría que señalar que ha existido un tránsito continuado entre fórmulas, habiendo pasado la gran mayoría de ellas por algún periodo de verdadera descentralización funcional, aun cuando no haya sido constante en el tiempo. Algunas

⁸⁸⁷ Cfr. Hernández Diez *et al.* (2019).

⁸⁸⁸ Aunque es una verdadera excepción, sirva de muestra el Instituto Municipal de la Juventud de Cáceres, creado por el Ayuntamiento de dicha ciudad con la naturaleza de organismo autónomo (BOP Cáceres núm. 200, de 19 de octubre de 2005, pp. 24-34). Otros ejemplos locales, pero esta vez insulares, son el Instituto de la Juventud de Menorca, creado por el Decreto 35/2006, de 31 de marzo, y el Instituto de la Juventud de Ibiza y Formentera, creado por el Decreto 34/2006, de 31 de marzo.

⁸⁸⁹ Véanse, a este respecto, la Ley no. 19.042 de Chile (promulgada el 1 de febrero de 1991); el art. 331 de la Ley 16.170 de Uruguay (promulgada el 28 de diciembre de 1990); la Ley General de Juventud, el 14 de febrero del 2012 de El Salvador; o la Ley Marco para el desarrollo integral de la Juventud, de Honduras, de 1 de septiembre de 2005.

comunidades autónomas, como Cataluña o Comunidad Valenciana, iniciaron el camino de la descentralización muy pronto (1981 y 1989, respectivamente). Otras, por el contrario, se han sumado de forma relativamente reciente, como Extremadura o Castilla-La Mancha, ambas en 2007. La crisis económica de los años siguientes influyó, muy probablemente, en la desaparición de algunas de estas instituciones autonómicas (la castellano-manchega en 2010, o la castellanoleonés en 2013, por ejemplo), aunque algunas iniciaron antes el proceso de reversión de la descentralización hacia otras fórmulas de delegación o desconcentración (Canarias, por ejemplo, en 2007).

c.1. Los tres principales modelos autonómicos de Administración juvenil

En el ámbito de las comunidades autónomas españolas, parece posible distinguir tres modelos específicos de Administración juvenil especializada: 1) aquella instituida mediante la creación de entes con personalidad jurídica propia y amplia capacidad de obrar autónoma, mediante la verdadera descentralización funcional; 2) aquella llevada a cabo mediante la concesión de una autonomía de gestión intermedia, a través de la desconcentración normativa de órganos dentro de la Administración autonómica; y 3) aquella en la que solo se produce una atribución de funciones a órganos no desconcentrados, o a unidades sin capacidad resolutoria final, mediante normas de estructuración orgánica de la Administración general.

Diez de las diecisiete comunidades autónomas han emulado, al menos en algún período, el modelo del INJUVE, instituyendo Administraciones institucionales descentralizadas. Ordenadas de forma cronológica son las siguientes: 1) el Instituto Catalán de Servicios a la Juventud entre 1981 y 1995, y la Agencia Catalana de la Juventud desde 2006⁸⁹⁰; 2) el Instituto Valenciano de la Juventud desde 1989⁸⁹¹; 3) el

⁸⁹⁰ Cataluña creó un Instituto como organismo autónomo a través de la Ley 10/1981, de 2 de diciembre, de creación del Institut Català de Serveis a la Joventut, pero lo suprimió mediante la Ley 12/1994, de 28 de diciembre (presupuestaria para 1995), sustituyendo parte de sus funciones por una Sociedad Anónima dependiente de la Generalitat, denominada “sociedad pública Turisme Juvenil de Catalunya, SA” (por acuerdo del Gobierno de 14 de septiembre de 1993). Finalmente, ha recuperado la descentralización funcional administrativa, no mercantil, mediante Ley 6/2006, de 26 de mayo, de creación de la Agencia Catalana de la Juventud, configurada como entidad de derecho público.

⁸⁹¹ En sus orígenes, esta institución era catalogada como una entidad de derecho público adscrita a la consejería competente en materia de política juvenil, con naturaleza de “organismo autónomo de

Instituto Andaluz de la Juventud desde 1996⁸⁹²; 4) el Instituto Aragonés de la Juventud desde 2001⁸⁹³; 5) el Instituto de la Juventud de la Región de Murcia desde 2002⁸⁹⁴; 6) el Instituto Riojano de la Juventud desde 2005⁸⁹⁵; 7) el Instituto de la Juventud de Castilla y León entre 2006 y 2013⁸⁹⁶; 8) el Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha entre 2007 y 2010⁸⁹⁷; 9) el Instituto de la Juventud de Extremadura desde 2007⁸⁹⁸; y 10) el Instituto Navarro de la Juventud, desde 2019⁸⁹⁹.

Mención aparte requiere el caso del Instituto Balear de la Juventud en 2006, ya que fue creado (y aún perdura) como empresa pública⁹⁰⁰, semejante a la sociedad pública “Turisme Juvenil de Catalunya, SA”, que ejerció funciones de Administración juvenil entre 1993 y 2006 (en parte, solapándose con otras Administraciones institucionales mencionadas). También fue singular, de forma transitoria, el sistema de la Comunidad Foral de Navarra, ya que se dotó de una Ley general de juventud antes de crear un ente descentralizado con competencias sobre la materia, por lo que las alusiones de 2011 al Departamento de Juventud debieron ser interpretadas como realizadas a la

carácter mercantil”, según los artículos 1 y 2 de Ley 4/1989, de 26 de junio, sobre el Instituto Valenciano de la Juventud.

⁸⁹² Creado como organismo autónomo mediante la disposición adicional primera de la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales en materia de Hacienda Pública, contratación administrativa, patrimonio, función pública y asistencia jurídica a entidades de derecho público.

⁸⁹³ Creado como organismo autónomo mediante la Ley 19/2001, de 4 de diciembre, del Instituto Aragonés de la Juventud.

⁸⁹⁴ Este organismo autónomo fue instituido a raíz de la Ley 13/2002, de 4 de diciembre, de Creación del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia, si bien su ordenación se encuentra parcialmente recogida, también, en la Ley general de juventud de aquella comunidad, de 2007.

⁸⁹⁵ Creado como organismo autónomo por el artículo 60 de la Ley 7/2005, de 30 de junio, de Juventud de La Rioja.

⁸⁹⁶ Creado como organismo autónomo (art. 1) por la Ley 3/2006, de 25 de mayo, de creación del Instituto de la Juventud de Castilla y León, y suprimido por la derogación de esta norma operada por la Ley 11/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público Autonómico.

⁸⁹⁷ Fue creado como organismo autónomo mediante la Ley 2/2007, de 8 de marzo, del Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha; derogada por la Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de reordenación del sector público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

⁸⁹⁸ La norma de creación ya se ha mencionado: la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura.

⁸⁹⁹ El último incorporarse a este listado lo hace en virtud del Decreto Foral 327/2019, de 15 de noviembre, por el que se crea el organismo autónomo Instituto Navarro de la Juventud y se aprueban sus estatutos.

⁹⁰⁰ Así se recoge en el artículo 12 de la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud.

figura de especialización relativa creada mediante el Decreto 133/2015, de 28 de agosto (que aprobaba el Estatuto del Instituto Navarro de Deporte y Juventud)⁹⁰¹.

La nomenclatura tampoco debe llevar a error en los casos de desconcentración funcional que imitan, solo en apariencia nominal, al INJUVE, pero carecieron o aún carecen de personalidad jurídica propia, es decir, diferenciada de la Administración matriz. Estos órganos podrían ser considerados a medio camino entre la mera atribución interna ordinaria a un órgano de dirección y la plena descentralización de los casos antedichos. Los supuestos de desconcentración son (en orden cronológico de creación): 1) el Instituto Canario de la Juventud entre 1996 y 2007⁹⁰², 2) el Departamento de juventud de Navarra entre 2011 y 2019 (con matices)⁹⁰³; 3) el Instituto de la Juventud de Galicia desde 2012⁹⁰⁴; y 4) el Instituto Asturiano de la Juventud desde 2019⁹⁰⁵.

En el extremo opuesto de la descentralización funcional se encuentran aquellas pocas comunidades autónomas que no han optado (ya sea de un tiempo a esta parte, o nunca) por una alta especialización técnica en el seno de la Administración matriz. Tales comunidades autónomas se han limitado a atribuir competencias dentro de la estructura ordinaria de la Administración central autonómica (es decir, sin descentralización ni desconcentración). Su especialización técnica carece de garantías

⁹⁰¹ Esta institución, en materia de juventud, fue sustituida poco después por el Decreto Foral 327/2019, de 15 de noviembre, por el que se crea el organismo autónomo Instituto Navarro de la Juventud y se aprueban sus estatutos.

⁹⁰² Creado “como órgano integrado en la Dirección General de Juventud” por el artículo 1 del Decreto 57/1996, de 28 de marzo, por el que se crea y regula el Instituto Canario de la Juventud.

⁹⁰³ Aunque se trató de una desconcentración atípica, porque no era explícita y podría confundirse con una mera atribución interna, en realidad se encomendaron al Departamento potestades de autoorganización (art. 6.2 de la Ley Foral 11/2011) y regulación organizativa (art. 6.3) sobre otros órganos consultivos, técnicos y de cooperación, lo que unido a otros rasgos prototípicos de la desconcentración, supone un caso singular de desconcentración dentro de la descentralización que supuso en 2015 la creación del Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

⁹⁰⁴ Creado como órgano técnico, funcionalmente desconcentrado, mediante el artículo 43 de la Ley 6/2012, de 19 de junio, de juventud de Galicia. Hasta entonces había existido una estructura con funciones *ad extra* exclusivamente concentradas en los órganos superiores y de dirección.

⁹⁰⁵ Configurado como órgano de la Consejería con competencias en materia de juventud, según el artículo 6 de la Ley 6/2019, de 29 de marzo, de Participación y Promoción Juvenil, pero con un régimen desarrollado con anterioridad, a través del Decreto 224/2012, de 19 de diciembre, de organización y funcionamiento del Instituto Asturiano de la Juventud, que deroga a su vez el régimen original previsto en el Decreto 138/1999, de 16 de septiembre, de organización y funcionamiento del Instituto Asturiano de la Juventud, que complementa, a su vez, al art. 18 del Decreto 64/1999, de 10 de agosto, regulador de la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, que es el precepto que verdaderamente instituye este ente, desde su origen, como órgano desconcentrado de la Administración autonómica.

legales, y obedece a la potestad organizatoria sin límites a su discrecionalidad, lo que supone que la mayor estabilidad y especialización no recaen en órganos administrativos con capacidad de obrar, sino en unidades administrativas que perduran a través de las sucesivas reformas de las relaciones de puestos de trabajo. Este es el caso de Cantabria⁹⁰⁶, Castilla-La Mancha desde 2010⁹⁰⁷, Castilla y León desde 2013⁹⁰⁸, Comunidad de Madrid⁹⁰⁹, y País Vasco⁹¹⁰.

No parecen existir correlaciones evidentes entre unos u otros modelos y la calidad normativa sobre aspectos participativos juveniles⁹¹¹. Por ejemplo, Castilla y León y País Vasco son dos de las comunidades autónomas con una tradición y trayectoria más consolidada de su organización participativa mediante consejos de la juventud autonómicos, no cuestionada seriamente en ningún momento desde su creación en la década de 1980; mientras que Aragón, Andalucía o la Región de Murcia, cuya Administración juvenil figura como fuertemente descentralizada, cuentan con estructuras de participación juvenil muy discutidas, o directamente inoperantes en la actualidad.

⁹⁰⁶ La creación de un Instituto Cántabro de la Juventud ha sido objeto de debate parlamentario, sin que se haya llegado a concretar en derecho positivo en ningún momento de la autonomía (*vid.*, por ejemplo, las pp. 306 a 312 del Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria (DSPCA núm. 24 – B) de 16 de octubre de 2003).

⁹⁰⁷ El antiguo organismo autónomo fue suprimido por la derogación de su Ley de creación, de 2007, mediante el artículo 10 de la Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de reordenación del sector público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

⁹⁰⁸ El Capítulo I del Título I de la Ley general de juventud de Castilla y León (2002, reformada el 19 de septiembre de 2014 para adaptarla, en parte, a la supresión del Instituto preexistente) determina que la Administración juvenil se encuentra dirigida, directamente, desde la Consejería competente y en el marco de la Administración matriz.

⁹⁰⁹ La Comunidad de Madrid cuenta con un sistema mixto de delegación funcional a una Dirección General técnicamente especializada en política juvenil, más la separación de un órgano colegiado de coordinación interdepartamental, la Comisión prevista en el art. 4 de la Ley general de 2002.

⁹¹⁰ Esta comunidad autónoma ha desarrollado un sistema de descentralización territorial sobre la política juvenil tan intenso, que apenas mantiene ciertas funciones de interlocución participativa hacia la política transversal en el ejecutivo autonómico, que se resuelve mediante la delegación de funciones en departamentos de la Administración matriz.

⁹¹¹ No obstante, Comas Arnau (2007: 203) sugiere que la eliminación de los organismos de juventud supone una renuncia “tanto a la obligación Constitucional de la participación, como al conjunto de actividades que hacen actualmente visible la política de juventud y mantienen un adecuado equilibrio de edades”, por lo que, según su criterio, la desaparición de estos entes podría haber resultado “favorable para los mayores de 25 años, pero de manera muy clara, sería desfavorable para los menores de esta edad”. Debe precisarse, no obstante, que este autor parte de la hipótesis no tanto de la desaparición de una figura descentralizada como Administración juvenil principal, sino de la propia Administración juvenil especializada, restringiendo la intervención sobre el colectivo a la actividad administrativa transversal.

c.2. El gobierno y la dirección de las Administraciones juveniles descentralizadas o desconcentradas

He anticipado que las distintas figuras de Administración juvenil carecen, en todos los casos, de auténtica independencia política. Su autonomía se circunscribe, en el mejor de los supuestos, a la gestión. La dirección política y estratégica general de estas, por lo tanto, está integrada en el sistema jerárquico gubernamental de cada comunidad autónoma. El Gobierno autonómico designa una o varias personas como titulares de órganos unipersonales de gobierno o dirección. La nota característica más frecuente es que suele existir una autoridad con rango de director general al frente de la Administración juvenil. Si el grado de descentralización funcional es alto, es posible que exista una presidencia por encima de la dirección general, ejercida por un miembro del Ejecutivo autonómico (consejero o equivalente), en función del reparto de competencias entre departamentos bajo el criterio material.

Menos frecuente, pero no extraordinaria, es la existencia de órganos colegiados para la dirección estratégica de la referida Administración juvenil. Estos órganos colegiados suelen estar sujetos de manera intensa a la dirección política del gobierno autonómico, que nombra a la totalidad o a la amplia mayoría de sus integrantes, salvo en los casos valenciano y asturiano. No deben confundirse estos órganos colegiados con otros de naturaleza consultiva, deliberativa, propositiva o similar, pero que carecen de verdadera funcionalidad directiva⁹¹². Es lógico que pueda darse cierta confusión entre estos y los primeros, porque muchos de los órganos colegiados de dirección tienen también funciones consultivas y propositivas, además de las de auténtica decisión y dirección estratégica. Pero existen órganos de mera consulta o asesoramiento que no son, en absoluto, órganos de gobierno de la Administración juvenil, y sobre ellos nos detendremos más adelante.

Son órganos colegiados de gobierno o dirección, por ejemplo, los siguientes: 1) el Consejo Rector del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia⁹¹³; 2) el Consejo de

⁹¹² Ejemplos de estos, aunque nos detendremos sobre ellos y su régimen participativo más adelante, son el Consejo Asesor y Consultivo de Juventud de Galicia o el Consejo de Políticas de Juventud de Canarias.

⁹¹³ El art. 7 de la Ley 13/2002, de 4 de diciembre, prevé que el Consejo Rector del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia sea el único órgano colegiado de gobierno del ente, junto a los órganos unipersonales (Presidencia y Dirección). El órgano integra como vocales a dos personas

Dirección del Instituto de la Juventud de Extremadura⁹¹⁴; 3) el Consejo Rector del Instituto Valenciano de la Juventud⁹¹⁵; 4) el Consejo Rector del Instituto Andaluz de la Juventud⁹¹⁶; 5) el Consejo Rector del Instituto Asturiano de la Juventud⁹¹⁷; 6) el Consejo de Dirección del Instituto Balear de Juventud⁹¹⁸; y 7) el Consejo de Administración de la Agencia Catalana de Juventud⁹¹⁹.

La eficacia de estos órganos es discutible y ha sido efectivamente discutida. De hecho, en 2015 se suprimió el Consejo Rector del Instituto Aragonés de la Juventud, “vista la

en representación del Consejo de la Juventud de la Región de Murcia (inactivo desde 2014 hasta 2019, al menos), además de representantes de las entidades locales (a través de la federación regional de municipios), del Consejo Escolar autonómico, y de los Consejos Sociales de las universidades públicas murcianas. Representa un caso de codecisión mínima (dado que las funciones de gestión son atribuidas, en mayor medida, a los órganos unipersonales).

⁹¹⁴ El art. 6 de la Ley 1/2007, de 20 de marzo, prevé un Consejo de Dirección como órgano directivo del Instituto de la Juventud de Extremadura, junto a la presidencia y la dirección general. El Consejo de Dirección integra a representantes del Consejo de la Juventud de Extremadura, en clara minoría frente a la participación de los distintos departamentos de la Administración autonómica.

⁹¹⁵ El art. 10 de la Ley 15/2017, de 10 de noviembre, prevé un órgano con veintiún representantes: doce de ellos como representantes políticos o institucionales, nueve representantes juveniles, y catorce del total de veintiuno (es decir, varios también de los institucionales) debieran ser preferiblemente personas jóvenes, según la Ley. Se trata de una de las primeras aproximaciones a la codirección en el derecho español, inspirada quizá en el modelo de cogestión del Consejo de Europa, sobre el que nos detendremos en capítulos próximos de este estudio (IX.2). No es equivalente a la cogestión de la institución supranacional europea por dos motivos: no se cumple la composición paritaria entre representantes gubernamentales y juveniles al cincuenta por ciento, y además el Consejo Rector ostenta funciones más orientadas a la dirección estratégica general que a la verdadera gestión ordinaria de programas y medidas específicas.

⁹¹⁶ La Disposición adicional primera de la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, que creó la figura andaluza antedicha, contemplaba también la existencia de un Consejo Rector como máximo órgano de representación y dirección del Instituto Andaluz de la Juventud, sin perjuicio de la presidencia, la dirección y la subdirección del mismo, como órganos unipersonales. El Decreto 118/1997, de 22 de abril, desarrolla el régimen de organización y funcionamiento del ente, y en concreto la membresía del Consejo Rector (art. 6.2): participan en él representantes de la Administración autonómica, pero también de los entes locales (a través de la federación autonómica de municipios y provincias, FEMPA) y la persona titular de la presidencia del Consejo de la Juventud de Andalucía. Aunque el Decreto prevé que se reúna de manera semestral, lo cierto es que solo se reunió una vez en 1997 (según atestigua el organismo, en la resolución de 6 de marzo de 2020, relativa a la solicitud de acceso a la información pública de ref. SOL-2020/00000581-PID@).

⁹¹⁷ El art. 28.4 de la Ley 6/2019, de 29 de marzo, de Participación y Promoción Juvenil, supone un avance significativo en la historia de la participación juvenil organizada en España, al recoger un caso evidente de práctica codecisión, más avanzado que el ejemplo valenciano antedicho.

⁹¹⁸ El art. 12 de la Ley 10/2006, de 26 de julio, remite la organización del Instituto Balear de la Juventud al desarrollo reglamentario, que realiza el Decreto 32/2006, de 31 de marzo (modificado parcialmente por los Decretos 77/2008, de 4 de julio, y 123/2010, de 17 de diciembre. Sus funciones son de gestión ordinaria además de dirección política, y no integra a representantes juveniles en su seno.

⁹¹⁹ Previsto por el art. 5 de la Ley 6/2006, de 26 de mayo. No integra a representantes del Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña, ni a ningún otro representante juvenil.

escasa operatividad” del mismo, sustituyéndolo por un mero consejo asesor⁹²⁰. En muchos casos, ni su previsión por vía legislativa o reglamentaria ha sido garantía suficiente para que se produzcan sesiones efectivas de tales órganos⁹²¹.

El nivel de participación de los jóvenes en el gobierno efectivo de la Administración juvenil varía en diversos grados, desde la absoluta inexistencia de representantes juveniles en los espacios colegiados de auténtica dirección política (por ejemplo, Illes Balears o Cataluña), hasta la práctica codirección de los ya anticipados casos valenciano o asturiano (que son, en definitiva, un modelo aún excepcional en España). Por un lado, son dignos de mención tres aspectos sustantivos de las incipientes fórmulas de codecisión: 1) la participación de los representantes juveniles en estos órganos, cuando se da, se produce como miembros de pleno derecho, y no como observadores (práctica que se da en algunos modelos de nuestro entorno cultural europeo); 2) la participación se produce mediante canales legitimados por las propias organizaciones juveniles, no disponiendo las autoridades políticas de ningún control individual sobre quiénes son los sujetos jóvenes representativos que toman parte en dichos órganos; y 3) la presencia de los representantes juveniles en estos órganos suele darse en condiciones de minoría relativa o absoluta de los jóvenes, frente a una amplia mayoría que obedece a estructuras jerárquicas de la Administración central. Pero, por otro lado, es necesario insistir en que el verdadero problema de estas fórmulas de integración participativa se da de bruces con la eficacia real de estos órganos, que pueden permanecer durante años enteros sin celebrar sesiones, a pesar de lo que digan sus normas de organización y funcionamiento.

Es frecuente que, cuando estos órganos directivos dan cabida a representantes juveniles, incorporen también a representantes de la administración local, como es el caso de la Comunidad Valenciana, la Región de Murcia, el Principado de Asturias, Extremadura y Andalucía. De hecho, los órganos valenciano, asturiano y murciano dan

⁹²⁰ El Consejo Rector estaba contemplado en el art. 9 de la Ley 19/2001, de 4 de diciembre; y fue derogado por la Disposición derogatoria única 1.b) de la Ley 6/2015, de 25 de marzo. El entrecomillado anterior es parte de la Exposición de Motivos de esta última Ley general de juventud de Aragón.

⁹²¹ Representativo de su ineficacia por falta de convocatoria de las sesiones previstas en el ordenamiento es el caso extremeño: entre 2012 y 2019, el Consejo de Dirección del Instituto de la Juventud de Extremadura se ha reunido en no más de tres ocasiones, aunque la normativa vigente preveía una periodicidad semestral.

cabida, además, a otros agentes, tal vez considerados estratégicos para la planificación política integral sobre juventud: representantes de la comunidad educativa o agentes sociales (representantes sindicales o patronales). Estas últimas fórmulas justifican de manera razonable que los referidos órganos colegiados ejerzan funciones consultivas y de asesoramiento a la Administración juvenil, además de aquellas directivas o de gestión activa.

d. El segundo nivel de especialización funcional en las Administraciones juveniles

La descripción de la organización de la Administración juvenil española es más compleja que la mera identificación del departamento especializado principal, o incluso que la no siempre sencilla determinación de su grado de descentralización, desconcentración o mera atribución interna. El esquema de funciones de políticas de juventud directas, especialmente, ha dado lugar a un segundo grado o nivel de especialización. Este segundo nivel, a veces, se ha instituido como auténtica desconcentración (más frecuente) o incluso de descentralización (excepcionalmente) de entes u órganos adscritos a la específica Administración juvenil principal, o íntimamente vinculados a ella.

Ordenados en función del grado de generalización de su implantación territorial, podemos distinguir los siguientes tipos de órganos o unidades administrativas frecuentes que representan esta segunda especialización, diferenciadas en el seno del entramado general de la Administración juvenil de cada comunidad autónoma por criterios materiales: 1) para la gestión del alberguismo juvenil; 2) para la realización de la política de información juvenil; 3) para la promoción de la investigación y el conocimiento sobre la realidad juvenil; 4) para la realización de funciones vinculadas a la educación no formal y al tiempo libre infantil y juvenil; 5) para el ejercicio de diversas potestades (control, decisión y/o consulta) relacionadas con la función planificadora sobre juventud; y 6) para el desempeño de competencias puntuales que hayan requerido una descentralización excepcional.

El análisis siguiente, no obstante, se encuentra centrado en el desarrollo organizativo autonómico, sin perjuicio de realizar referencias ocasionales a modelos o estructuras

administrativas y pseudoadministrativas propias de niveles territoriales superior o inferior, cuando resulte pertinente.

d.1. Órganos de coordinación, gestión y ejecución de la política de albergues juveniles

No resulta en absoluto sencillo determinar el tipo de organización que la mayoría de comunidades autónomas han dispuesto para abordar el alberguismo juvenil. De lo que no cabe duda es que todas ellas disponen de algún mecanismo específico al respecto (como mínimo, unidades administrativas de mera tramitación para la resolución del órgano de dirección superior, o bien mediante delegación interorgánica, y en ocasiones mediante órganos desconcentrados). De hecho, todas las comunidades autónomas participan de manera directa en una estructura común con la Administración General del Estado, especializada para el concreto objeto del alberguismo juvenil, denominado oficialmente como “Consortio para la presencia y promoción del alberguismo juvenil”. Es una multicomunidad constituida en el año 2000⁹²², más conocida popularmente como la Red Española de Albergues Juveniles (REAJ)⁹²³. Esta red forma parte, a su vez, de la Federación Internacional de Albergues Juveniles (IYHF, o Hostelling International), iniciativas enmarcadas en clara sintonía con las políticas públicas de movilidad juvenil y las iniciativas educativas no formales de principios del siglo XX. La participación de la Administración autonómica en estos sistemas se ha retroalimentado con la disposición de instalaciones y servicios públicos especializados, ya sean como propios albergues de titularidad autonómica, o como órganos de reconocimiento e inspección de tales instalaciones de iniciativa pública local, o privada.

⁹²² Cfr. Resolución de 16 de febrero de 2001, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, en el que se acuerda la creación del Consortio para la Presencia y Promoción del Alberguismo Juvenil (BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2001).

⁹²³ Hace ya más de una década, la REAJ contaba con más de 200 establecimientos y más de 15.000 plazas en todo el Estado (Comas Arnau, 2007: 66), lo cual da una idea de las dimensiones de esta infraestructura que depende, en buena medida, de funciones de gestión directa de las comunidades autónomas, o de funciones de promoción e inspección. De hecho, el caso del alberguismo es que el ofrece un ejemplo de servicio territorialmente desconcentrado del INJUVE, al inaugurar en 1992 el Centro Euro-Latinoamericano de Juventud ubicado en Mollina (Málaga), según nos recuerda Comas Arnau (2007: 67).

El modelo organizativo más extendido para estos órganos es la creación de figuras desconcentradas, como representa la Oficina de Turismo Joven de la Región de Murcia, prevista en el artículo 38 de su Ley 6/2007, de 4 de abril. Sin embargo, la excepción del modelo general la han encarnado unas pocas comunidades autónomas que crearon empresas públicas especializadas. En sentido estricto, solo perdura una de ellas: la Empresa Andaluza de Gestión de Instalaciones y Turismo Juvenil S.A. (conocida como INTURJOVEN), constituida en 1991⁹²⁴.

La importancia para la participación juvenil de estas figuras es indirecta: la REAJ no da cabida a ninguna representatividad juvenil directa, pero la organización del sistema alberguista es uno de las infraestructuras más utilizadas por la juventud asociada y participativa, en general, para el desarrollo de su actividad. De hecho, algunas organizaciones juveniles son titulares de albergues reconocidos en la Red. Y, sin embargo, es necesario subrayar la absoluta desconexión entre la planificación política coordinada sobre este asunto en el plano estatal y autonómico, y las instituciones participativas juveniles.

d.2. Órganos de coordinación, gestión y ejecución de la política de información juvenil: centros coordinadores

De nuevo, la participación de la política autonómica y estatal de juventud en redes internacionales especializadas ha conducido a un desarrollo más notorio de la política de juventud en tales subsectores. Un caso paradigmático de ello es la política de información juvenil, en sentido amplio, que abarca aspectos de documentación y asesoramiento a jóvenes. Además del Estado (a través del INJUVE), la mayoría de las comunidades autónomas españolas toman parte como sujetos miembros de forma directa, sin mediación estatal, en la Agencia Europea para la Información y el

⁹²⁴ En sentido amplio, se debe reconocer que el Instituto Balear de Juventud es una empresa de esta misma naturaleza, y surgida especialmente con este fin principal: la gestión de este tipo de instalaciones. Sin embargo, ha pasado de ser una entidad empresarial ceñida a la gestión de estas instalaciones a ser considerada “medio propio” de la comunidad autónoma para la gestión integral de políticas de juventud que otros departamentos de la Administración le encomienden. Cataluña dispuso de una figura similar, ya mencionada, a través de la empresa “Turisme Juvenil de Catalunya, SA”.

Asesoramiento de los Jóvenes (ERYCA)⁹²⁵. En consonancia con la política europea derivada de esta y otras instancias supranacionales, todas las comunidades autónomas han creado instrumentos especializados (muy pocos de ellos verdaderamente desconcentrados), denominados de forma genérica como centros coordinadores (de Información y Documentación juvenil), precisamente para la coordinación de su política autonómica en la materia, integrados a su vez en la Red de Centros de Información Juvenil del Instituto de la Juventud (INJUVE), y que conforman la llamada Red Española de Servicios de Información Juvenil⁹²⁶.

Estas figuras autonómicas reconocen, después, estructuras similares de ámbito local (provincial, comarcal o municipal, según la ordenación autonómica en cada caso), y de iniciativa pública o privada, hasta un total de más de 3.000 estructuras de esta naturaleza en el territorio nacional, según el INJUVE⁹²⁷. Ejemplos de ello son el Centro Balear de Información y Documentación para los jóvenes, reconocido por el artículo 18.1 de la Ley 10/2006, de 26 de julio, y el Centro Regional homónimo previsto en el artículo 30 de la Ley murciana 6/2007.

De nuevo, el papel de la participación juvenil en este sistema organizativo específico brilla por su ausencia en el caso español. No así en otros modelos europeos, donde los Estados encomiendan o gestionan de forma compartida los servicios de información juvenil con las grandes organizaciones representativas de la juventud (consejos de la juventud, o equivalentes)⁹²⁸.

⁹²⁵ Esta figura es una entidad de derecho privado compuesta por instituciones públicas y privadas de los Estados miembros del Consejo de Europa, por lo que nos detendremos en su naturaleza y funciones en el capítulo correspondiente de este estudio.

⁹²⁶ El 25 de enero de 1983 se inauguró el Centro Nacional de Información y Documentación de la Juventud, y el 19 de diciembre del mismo año se constituyó una Comisión Coordinadora de Centros de Información y Documentación de la Juventud, como órgano colegiado adscrito al INJUVE (cfr. Comas Arnau, 2007: 44).

⁹²⁷ Pueden consultarse todos ellos, y sus correspondientes Centros coordinadores autonómicos integrados en la Administración juvenil en cada comunidad, a través del siguiente enlace: <http://www.injuve.es/conocenos/red-de-centros-de-informacion-juvenil/> (disponible a 21 de diciembre de 2019).

⁹²⁸ Tal es el caso, por ejemplo, de la organización De Ambrassade, para la Bélgica flamenca, o de Youth Work Ireland para Irlanda, y del Consejo de la Juventud de la comunidad serbia de la República de Bosnia y Herzegovina.

d.3. Órganos de investigación y gestión del conocimiento: los observatorios de juventud

La histórica transformación funcional del INJUVE, ya mencionada, dio lugar a la necesidad de crear un instrumento interno propio orientado a la gestión del conocimiento sobre su ámbito de intervención (ya he apuntado que esta misión específica fue la que provocó el nacimiento del Instituto de la Juventud en la década de 1960). Sin que tenga reflejo normativo claro (y, por tanto, sin poder confirmar que se trate de un órgano desconcentrado), el Instituto de la Juventud hace converger toda su actividad científica y vinculada con la gestión del conocimiento a través de un llamado Observatorio de la Juventud. Esta figura ha sido emulada, incluso nominalmente, por la gran mayoría de comunidades autónomas, dotándolas muchas de ellas de auténtica capacidad de obrar *ad extra*.

El elemento más controvertido de estos Observatorios es su funcionalidad real. De acuerdo con las normas autonómicas, existirían (en teoría) estas figuras adscritas a las Administraciones juveniles de diez comunidades autónomas. Por su plasmación positiva, deben ser mencionados los casos de Andalucía⁹²⁹, Aragón⁹³⁰, Canarias⁹³¹, Cataluña⁹³², Galicia⁹³³, País Vasco⁹³⁴, Murcia⁹³⁵, Navarra⁹³⁶, Extremadura⁹³⁷ y

⁹²⁹ La Disposición adicional primera de la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, que contiene la creación legal del Instituto Andaluz de la Juventud, contempla entre sus funciones el fomento de la investigación “mediante la creación de un observatorio social”. Sin embargo, el último informe publicado por el organismo autónomo (IAJ) data de 2011, por lo que no parece claro que siga existiendo, a pesar de la vigencia de la norma.

⁹³⁰ El artículo 19 de la Ley general de juventud aragonesa (Ley 6/2015, de 25 de marzo) prevé la expresa creación del Observatorio Aragonés de la Juventud, como órgano desconcentrado que debiera ser desarrollado por vía reglamentaria, y que tendría que rendir informes anuales, por ejemplo, a las Cortes de Aragón. Sin embargo, no consta tal desarrollo reglamentario, ni actividad propia más allá de una página en Internet que redirecciona a los resultados de otros entes.

⁹³¹ La previsión del art. 6 de su Ley general de juventud (Ley 7/2007, de 13 de abril), sobre el Observatorio Canario de la Juventud, fue desarrollada mediante el Decreto 3/2014, de 23 de enero.

⁹³² El Observatorio Catalán de la Juventud figura como órgano adscrito a la Agencia Catalana de Juventud, según la Disposición transitoria tercera de la Ley 33/2010. Es, posiblemente, el ente de su especie que más actividad material realiza, en términos comparados, o al menos el que mejor difusión de sus resultados lleva a cabo de forma accesible.

⁹³³ Los artículos 32, 52.d) y 54.1.b).2º de la Ley general de juventud de Galicia (Ley 6/2012, de 19 de junio) da lugar a una de las versiones más originales, y posiblemente irracionales, de los Observatorios autonómicos de juventud: lo configura como un órgano asesor que actúa como “comisión permanente” del supuesto consejo participativo de juventud, que realmente es un mero órgano consultivo, completamente ajeno a las características básicas que permiten reconocer los órganos participativos juveniles. Sin embargo, a pesar de su extraña naturaleza, sigue operando como auténtico Observatorio, equivalente al resto de los autonómicos que existen, si bien con una actividad muy limitada al tratamiento de datos estadísticos suministrados

Valencia⁹³⁸. No obstante, al margen de las previsiones legales, existen indicios de actividad material de unidades administrativas con similar denominación en otras dos comunidades autónomas (La Rioja⁹³⁹ y Asturias⁹⁴⁰). Sin embargo, la previsión normativa no parece ser garantía de su existencia real, o de su eficacia mínima: no se conocen resultados concretos recientes de muchos de los que existen por mandato legal, y sí de otros aparentemente no configurados ni como unidades administrativas ni como órganos (colegiados, desconcentrados o de cualquier otro tipo)⁹⁴¹.

Desde el punto de vista de la participación juvenil, son minoría entre estos órganos aquellos que incluyen fórmulas específicas de colaboración o integración con la juventud organizada. El caso extremeño puede ser un buen referente de esta minoría:

por la Administración estatal (ello puede comprobarse a través del siguiente enlace, disponible a 21 de diciembre de 2019: <http://xuventude.xunta.es/rede-galega-de-informacion-xuvenil/observatorio-galego-da-xuventude>).

⁹³⁴ Fue creado, sin previsión legal de su existencia, mediante la Orden de 10 de diciembre de 1999, de la Consejera de Cultura, por la que se crea y determinan las funciones del Observatorio Vasco de la Juventud, como servicio específico de la Dirección general competente en materia de juventud.

⁹³⁵ El artículo 9 de la Ley general de juventud de la Región de Murcia (Ley 6/2007, de 4 de abril), pretende garantizar su existencia como “órgano técnico de carácter prospectivo”.

⁹³⁶ En términos casi idénticos a la normativa murciana (como “órgano técnico prospectivo”), Navarra contempló esta figura desconcentrada en el artículo 6.3.d) de la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril.

⁹³⁷ Sin previsión legal expresa, fue creado mediante el Decreto 146/2009, de 19 de junio, por el que se crea el Observatorio de la Juventud de Extremadura.

⁹³⁸ La Comunidad Valenciana ha contemplado recientemente esta figura como elemento indispensable para la realización de las funciones de investigación del Instituto Valenciano de la Juventud, llegando incluso a legalizar los rangos etarios que deben ser tenidos en cuenta por los estudios autonómicos, en el artículo 7.15 de la Ley 15/2017, de 10 de noviembre.

⁹³⁹ Desde el punto de vista comunicativo, el Gobierno autonómico presume de su existencia como “órgano técnico de análisis y evaluación de la situación de la juventud en La Rioja” que depende del Instituto Riojano de la Juventud “y es asistido por el Instituto de Estadística de La Rioja” (cfr. <https://www.irj.es/observatorio-de-la-juventud>, disponible a 21 de diciembre de 2019).

⁹⁴⁰ A raíz del Decreto 10/2006, de 24 de enero, del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias, parece obvio que existe al menos una figura que, por su objetivo material, contribuye al esquema autonómico de Observatorios, aunque no sea de forma plena, ya que la adolescencia solo alcanza a la juventud menor de 18 años, y aunque esté adscrito a un departamento distinto de la Administración juvenil (en particular, al Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia).

⁹⁴¹ Sin entrar en estas valoraciones sobre la funcionalidad de los órganos o unidades dedicados a la I+D+i sobre juventud, Comas Arnau (2007: 163 y ss.) realiza un análisis genérico sobre la producción científica y los estudios de juventud, tanto de ámbito nacional como de las iniciativas autonómicas realizadas hasta la fecha de su estudio. Según la documentación que le fue facilitada por las Administraciones juveniles en aquel momento, solo el 6,4% de la producción documental de estas iniciativas de I+D+i implícitas versaban sobre participación y promoción directa de la participación. Benedicto y Feixa (2015) coordinaron un número monográfico de la Revista de Estudios de Juventud (núm. 110) centrado en la trayectoria, situación y perspectivas de la investigación sobre juventud en España, con un estudio específico sobre el ámbito autonómico realizado por Alessandro Gentile, que abarca desde 1985 hasta 2015.

el artículo 4 del Decreto 146/2009, de 19 de junio, configura al Observatorio extremeño como un órgano colegiado en el que un representante del Consejo de la Juventud de Extremadura actuará como vocal⁹⁴².

d.4. Órganos de formación no reglada y de coordinación de las escuelas de tiempo libre

Una de las pruebas más evidentes de la conexión íntima entre, de una parte, las actuales políticas públicas de juventud y, de otra parte, la labor original desarrollada por las organizaciones juveniles (desde hace más de cien años) es el protagonismo que tienen las normas reguladoras del ocio y el tiempo libre educativo hacia la infancia y la juventud en la actual ordenación autonómica juvenil. La socialización a través del tiempo libre, esto es, influir en el desarrollo psicosocial de estos sujetos (los jóvenes), ha sido un fundamento indiscutible del interés político por la cuestión juvenil desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, como ya he anotado en capítulos previos de este estudio. La importancia aún de la cuestión ha permitido hacer emerger nuevos conceptos en el ordenamiento jurídico, como la educación no formal⁹⁴³. Los poderes públicos españoles han procedido, progresivamente, a ordenar elementos que antes eran propios de la iniciativa privada de las organizaciones juveniles: la formación de sus educadores (monitores y directores) y su consiguiente capacitación para desarrollar actividades con niños y jóvenes fuera del ámbito escolar.

A modo de síntesis, el proceso normativo de los últimos cuarenta años ha evolucionado dando lugar a las siguientes transiciones, expuestas aquí de forma muy simplificada: 1) de la autorización ideológica (franquista) de actividades de las organizaciones juveniles en la naturaleza (campamentos, colonias, etc.), se ha pasado a un régimen de autorización técnica objetiva (por motivos de seguridad,

⁹⁴² Sin embargo, no se han producido convocatorias de este órgano desde, al menos, el año 2012. Ni tampoco constan resultados publicados de su eventual actividad. Resulta inevitable que cause extrañeza que, años más tarde, se creara otro Observatorio sectorial en el mismo ámbito, sin derogar el anterior, como sucede a través del Decreto 59/2017, de 10 de mayo, por el que se crea el Observatorio del VI Plan de Juventud de Extremadura (de nuevo con la presencia de representantes juveniles, pero sin efectivas sesiones convocadas).

⁹⁴³ Esta es la definida por el DPEJ como el proceso “de adquisición de competencias, producido a partir de acciones, medios e instituciones que provocan un aprendizaje planificado, pero no dirigido directamente a la obtención de titulaciones propias del sistema educativo reglado”.

infraestructuras mínimas, etc.); 2) de la autorización de actividades basada en los criterios objetivos, se ha dado paso a la exigencia de cualificación subjetiva, es decir, de los voluntarios de la organizaciones (monitores, directores, etc.), con contenidos mínimos de aprendizaje predefinidos por la Administración, pero impartidos en las estructuras privadas de las propias organizaciones; 3) a partir de la exigencias de contenidos mínimos de formación se produjo la creación de titulaciones oficiales expedidas por la Administración, en colaboración con estructuras autorizadas o reconocidas por ella, que ordena el régimen jurídico de las escuelas privadas de las organizaciones preexistentes; 4) el reconocimiento administrativo de escuelas privadas dio paso a la creación de mecanismos formales (órganos colegiados) de consulta y colaboración interinstitucional con dichas escuelas, para la ordenación del sector (títulos, requisitos, etc.); y 5) de la expedición de los títulos a través de las escuelas privadas autorizadas, a la eventual creación de escuelas públicas, junto a las privadas, que den cobertura tanto a entidades sin escuela propia o de referencia, como a un creciente sector privado con ánimo de lucro, que organiza actividades semejantes.

Las transiciones expuestas sobre la intervención administrativa en la educación en el tiempo libre son relevantes para la ordenación de la participación juvenil por las siguientes razones: a) es una intervención directa sobre la sociedad civil joven organizada, constituyendo uno de los marcos reguladores más importantes de la participación social juvenil en España; b) ha pasado del reconocimiento de figuras propias del sector no lucrativo juvenil a dar cobertura creciente a un sector empresarial cuyos intereses colisionan, frecuentemente, con aquellos de la sociedad civil preexistente en el mismo ámbito de actividad; c) influye en el reconocimiento de las competencias cívicas y sociales (que, recordemos, incluye la educación para la participación) fuera del sistema educativo reglado; d) puede ser fundamental para el desarrollo conceptual del “trabajo con jóvenes” (*youth work*); y e) es potencialmente determinante para la expansión de la educación no formal y el aprendizaje cívico en contextos donde no alcance la iniciativa privada sin apoyo público.

Por todo lo anterior, no es extraño que las Administraciones juveniles de las comunidades autónomas se hayan dotado, frecuentemente, de órganos desconcentrados para actuar como escuelas públicas de tiempo libre, y en mayor

medida aún, que hayan creado órganos consultivos con las escuelas privadas reconocidas por la Administración. Estas escuelas públicas y los órganos de coordinación interinstitucional, no obstante, varían en la denominación y en las atribuciones específicas entre unos modelos autonómicos y otros.

Hay comunidades autónomas que han previsto estas escuelas de forma expresa en su régimen legal, incluso legalizando el nombre y las funciones esenciales (sin perjuicio del necesario desarrollo reglamentario), como son los casos de: 1) la Región de Murcia y su Escuela Regional de Animación y Tiempo Libre⁹⁴⁴; 2) la Escuela Gallega de Juventud, especializada en “Educación No Formal”⁹⁴⁵; o 3) la Escuela oficial de tiempo libre “Carlos García de Guadiana”, en Cantabria⁹⁴⁶. Otras comunidades han dispuesto estas instituciones solo mediante previsiones reglamentarias (por ejemplo, Andalucía⁹⁴⁷). A medio camino entre ambos modelos se encuentran algunas comunidades que recogieron previsiones habilitantes en el régimen legal, pero remitiendo la efectiva creación de estas figuras al pleno desarrollo reglamentario. Este último es el caso de Castilla y León⁹⁴⁸, Extremadura y La Rioja⁹⁴⁹, por ejemplo.

De todos los modelos, el caso extremeño requiere una mención especial. Es un caso atípico de previsión legal no ejercida: no se ha desarrollado reglamentariamente el artículo 4.g) de la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura, el cual contempla la existencia de una “Escuela para la formación y la participación” impulsada por el Instituto, en coordinación con el Consejo de la Juventud de Extremadura. Merece especial atención por dos motivos. Primero, por ser

⁹⁴⁴ Cfr. art. 33 de la Ley 6/2007, de 4 de abril.

⁹⁴⁵ Cfr. arts. 23 y 45 de la Ley 6/2012, de 19 de junio.

⁹⁴⁶ Cfr. arts. 17.2 y 20 de la Ley 4/2010, de 6 de julio.

⁹⁴⁷ El Decreto 292/1987, de 9 de diciembre, por el que se crea la Escuela Pública de Tiempo Libre y Animación Sociocultural de Andalucía, ha sido posteriormente reformado, de manera parcial, por el Decreto 240/1998, de 24 de noviembre, mediante el que se modifica la relación de puestos de trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía correspondiente al Instituto Andaluz de la Juventud.

⁹⁴⁸ Castilla y León contempla la existencia de una Escuela pública autonómica en el art. 24.1 de la Ley 14/2007, de 30 de noviembre. Este precepto prevé, además, la posibilidad de que otras Administraciones locales promuevan la creación de escuelas propias, de iniciativa pública, además de las más habituales, de iniciativa privada. Tal previsión se contiene también en otras normas legales, como la legislación riojana aludida a continuación.

⁹⁴⁹ El art. 37 de la Ley 7/2005, de 30 de junio, prevé la posibilidad de reconocer escuelas públicas, sin precisar el ente administrativo promotor, que podrá ser, por tanto, de ámbito local, pero también la propia Administración juvenil autonómica.

la única previsión legal autonómica que contemplaba la existencia de una figura de estas características en necesaria colaboración con la figura central de la participación juvenil organizada (el consejo de la juventud autonómico). Y, en segundo término, porque su funcionalidad aparece más orientada hacia la educación participativa, propiamente dicha, que hacia la capacitación para el tiempo libre infantil y juvenil.

Sobre los órganos de coordinación, aunque su existencia es prácticamente generalizada, solo están contemplados por la legislación sectorial en Cantabria (Consejo Asesor de Escuelas de Tiempo Libre⁹⁵⁰), Castilla y León (Red de Formación Juvenil de Castilla y León⁹⁵¹), Galicia (Red de Escuelas de Educación en el Tiempo Libre⁹⁵²) y Comunidad Valenciana (*Fòrum d'Escoles d'Animació*⁹⁵³). En el resto de territorios, suele haberse regulado mediante normas de naturaleza reglamentaria.

d.5. Órganos asesores y deliberativos sobre la planificación estratégica sectorial

Un quinto tipo de dependencias administrativas especializadas en el ámbito de la Administración juvenil son los frecuentes órganos colegiados, concebidos como consejos asesores, sectoriales, deliberativos o supervisores, en general, de los diferentes instrumentos de planificación sectorial, según cada caso. Estos órganos son distintos de aquellos creados para regir el funcionamiento de la Administración juvenil (consejos de dirección o consejos rectores de los institutos), aunque con frecuencia pueden confundirse, debido al empleo indistinto de los términos, y a la sutileza de algunas de las diferencias de funciones (antes apuntaba que algunos órganos de verdadero gobierno y dirección asumen también las funciones consultivas y deliberativas al servicio de órganos superiores).

Ejemplos de órganos con funciones combinadas son los ya expuestos “consejos rectores” o “de dirección” de la Administración juvenil en la Comunidad Valenciana o el Principado Asturias. Pero estos órganos sobresalen por su dimensión directiva, ya

⁹⁵⁰ Véase, sobre esta cuestión, el conjunto de la Ley 4/2010, de 6 de julio.

⁹⁵¹ Regulada en el art. 24.1 de la Ley 11/2002, de 10 de julio.

⁹⁵² Prevista en los arts. 23 y 24 de la ley 6/2012, de 19 de junio.

⁹⁵³ Contemplado en el art. 46.2 de la Ley 15/2017, de 10 de noviembre.

analizada, y no consultiva, que es la que ahora nos ocupa, y que en estos dos casos es claramente secundaria.

La función consultiva o de asesoramiento la encarnan órganos colegiados previstos expresamente en las regulaciones legales de Cataluña, Castilla y León, Galicia o Canarias, entre otros.

El modelo catalán parece representar una fórmula de división funcional entre otros órganos que parece racional: distingue órganos de dirección (por ejemplo, el Consejo de Administración de la Agencia Catalana de Juventud, ya mencionado) de órganos asesores sectoriales (que veremos a continuación), y sin confundirlos con órganos representativos de la juventud (consejo de la juventud), estén estos últimos integrados o no en los dos tipos anteriores. En concreto, Cataluña cuenta con dos órganos consultivos sectoriales, uno de ámbito general (el Consejo Asesor de la Agencia Catalana de Juventud⁹⁵⁴), y otro de ámbito especial (el Consejo Rector del Plan Nacional de Juventud de Cataluña⁹⁵⁵). Este modelo de órganos asesores sectoriales, diferenciados de los órganos de dirección y representación, ha sido seguido, a grandes rasgos, por Castilla y León⁹⁵⁶.

En el caso canario asistimos en 2018 a la supuesta sustitución de la antigua Administración juvenil descentralizada (Instituto Canario de Juventud) por un órgano colegiado con funciones meramente consultivas: el Consejo de Políticas de Juventud de Canarias⁹⁵⁷. Aunque la Ley 7/2007, de 13 de abril, lo define como un “órgano colegiado y de participación” (art. 9.1), sus funciones (art. 9.2) son deliberativas y propositivas, no resolutivas. Por lo tanto, es un claro órgano consultivo, aunque su estructura y funcionamiento recuerden a los mecanismos de los consejos de la

⁹⁵⁴ Previsto por el art. 14.2 de la Ley 6/2006, de 26 de mayo, de creación de la Agencia Catalana de la Juventud.

⁹⁵⁵ A pesar de la denominación como Consejo Rector, sus funciones son propositivas y de asesoramiento, en este caso ceñidas al desarrollo de este importante instrumento de planificación política de la comunidad autónoma. El Consejo Rector del Plan se regula esencialmente en el art. 33 de la Ley 33/2010, de 1 de octubre, de políticas de juventud.

⁹⁵⁶ El art. 8 de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León, manda al Ejecutivo que aborde por vía reglamentaria la creación y regulación de un órgano asesor específico.

⁹⁵⁷ Con un nombre muy semejante, pero de naturaleza completamente distinta, se creó en 2012 el Comité Gallego de Políticas de Juventud (arts. 39 a 42 de la Ley 6/2012, de 19 de junio). En realidad, este órgano es de naturaleza política, para la coordinación interdepartamental e interinstitucional, sujeto a un fuerte control de la Administración autonómica.

juventud participativos (distinguiendo sesiones en pleno y comisiones, y con una composición pluralista, con al menos quince representantes juveniles).

El ejemplo gallego es especialmente complejo y controvertido, puesto que esta comunidad autónoma se ha dotado de un órgano asesor de naturaleza sectorial, pero que pretendía ser considerado un consejo representativo y de participación juvenil. La Ley 6/2012, de 19 de junio, de juventud de Galicia, consideró (en su parte expositiva) “una necesidad técnica” eliminar el antiguo Consejo de la Juventud de Galicia, para “unificar y armonizar toda la normativa anterior, antes dispersa y en ocasiones incoherente”. Señalaba que esta institución representativa (el antiguo consejo participativo) y el Observatorio Gallego de la Juventud pasarían “a estar regulados [ambos] en la presente Ley de juventud”. Sin embargo, la parte dispositiva de la Ley en realidad suprimió el consejo de la juventud y creó otro órgano, de naturaleza completamente distinta: el Consejo Asesor y Consultivo de Juventud de Galicia. Aunque entre sus funciones aparezcan alusiones a la representatividad de la juventud gallega –cfr. art. 52.a) de la Ley 6/2012–, su composición es designada mediante actos discrecionales de la autoridad gubernamental (por Decreto, según el art. 53 de la Ley), y no tiene por qué ser electiva ni representativa de la juventud. Además, sus capacidades funcionales carecen de verdadera facultad de iniciativa, y es un órgano eminentemente reactivo, a discreción de las consultas que quieran plantearle los órganos superiores, de dirección o de representación política de la Administración central.

Una última sistematización de los modelos de planificación que puede afectar a la organización administrativa es la propuesta por Comas Arnau (2007: 112), que distingue un modelo llamado de “gestión participativa” frente a otro de “análisis profesional de la realidad”, basado en su estudio de las siete comunidades autónomas que en 2007 habían ejercido la función planificadora de manera formal. Es obvio que un modelo y otro requerirán procedimientos u órganos administrativos distintos, más centrados en la incorporación de la participación (juvenil) o en la profesionalización del sector y la inclusión de enfoques académicos. Resulta llamativa la contraposición, como si fueran incompatibles. El autor (*op. cit.*) critica, en todo caso, que el modelo

participativo se ciñera a la participación estructurada (vía consejos de la juventud), omitiendo cualquier tipo de “consultas ciudadanas”.

d.6. La descentralización excepcional mediante el uso de entidades fundacionales

Un último modelo de gestión especializada de la política de juventud en el plano autonómico ha sido el que ha dado pie a crear entidades públicas fundacionales. Es el caso de seis comunidades autónomas, aunque cada una de ellas para propósitos distintos.

Por su frecuente uso en otros sectores administrativos, la doctrina ha prestado una notable atención a la existencia de las fundaciones del sector público, y a su correspondiente régimen jurídico. A este respecto, pueden referirse los análisis de Muñoz Machado (2017-IX: 231-240), Parada Vázquez (2019-I: 340-343), o Sánchez Morón (2017: 436-438). Un estudio menor sobre la relación del sector fundacional autonómico con el principio de participación juvenil fue realizado por Álvarez García y Hernández Diez (2014: 443-464)⁹⁵⁸.

A grandes rasgos, esta técnica de descentralización funcional parece obedecer a dos propósitos de la política juvenil: a) la gestión de un servicio o de una función muy concreta, mediante la creación de una fundación que facilite la relación con otros sectores políticos no juveniles; o b) la realización de una coordinación interautonómica regional.

El primero de estos propósitos lo persiguen las comunidades de Cataluña, Canarias y Extremadura, mediante tres instituciones de distinta índole objetiva, aunque las tres con forma de fundación dependiente del sector público autonómico: la Fundación Canaria de Juventud IDEO, creada en 2001⁹⁵⁹; la Fundació Jove Orquestra Nacional de

⁹⁵⁸ Sobre el régimen jurídico de las fundaciones, véanse las obras de Piñar Mañas (1992), Parada Vázquez (1993) o De Lorenzo García *et al.* (2016), como obras de especial referencia sobre la materia.

⁹⁵⁹ Fue constituida por el Gobierno de Canarias el 6 de abril de 2001, de conformidad con la Ley 2/1998, de 6 de abril, de Fundaciones Canarias, dirigida a la promoción de la población juvenil de la comunidad autónoma según sus estatutos vigentes. Su Patronato está compuesto, íntegramente, por altos cargos del Gobierno de Canarias.

Catalunya, creada en 1999⁹⁶⁰; y la Fundación Jóvenes y Deporte, del sector público fundacional extremeño, creada en 2009⁹⁶¹. Las tres entidades tienen, entre sus fines, la gestión de algún tipo de servicio o ayudas que, a juicio del Ejecutivo autonómico en cada caso, hizo conveniente encomendar su realización a una entidad de naturaleza fundacional.

El segundo de los propósitos afecta, mediante una única entidad fundacional, a tres comunidades autónomas: Comunidad Valenciana, Illes Balears y Cataluña. Se trata de la Fundació Triangle Jove, creada en 2009. Aunque es considerada una fundación pública adscrita a tres comunidades autónomas, lo cierto es que es un espacio de colaboración de la participación juvenil institucional, que integra a los consejos de la juventud de las tres comunidades, con independencia de su distinta naturaleza jurídica actual (que hoy en día son un ente público, una corporación pública de base privada y un órgano desconcentrado, sin personalidad). Su naturaleza y funciones son expresamente participativas, para la coordinación de las organizaciones juveniles de los tres territorios, con una filosofía próxima a la cooperación transfronteriza, aunque dentro del mismo Estado.

C. La coordinación sectorial interdepartamental para las políticas transversales

La coordinación es uno de los principios organizativos de las Administraciones Públicas recogidos en el artículo 103.1 CE, como ya se ha mencionado. Sirve para garantizar la unidad de actuación de los distintos órganos competentes sobre una materia (*vid.*, por todos, Gamero Casado y Fernández Ramos, 2018: 179). Puede distinguirse la llamada

⁹⁶⁰ Su creación fue aprobada en la sesión del Govern de la Generalitat de Catalunya del 27 de julio de 1999, según consta en el Acta fundacional recogida en escritura pública de 13 de septiembre de 1999. Aunque se constituye, formalmente, como “fundación privada” sujeta a la Ley catalana 1/1982, de 3 de marzo, de fundaciones privadas, lo cierto es que la composición mayoritaria del Patronato está integrada por cargos o empleados públicos del ejecutivo autonómico (siete de once puestos), y la dotación económica íntegra proviene de fondos públicos autonómicos. Por este motivo, consta como fundación del sector público autonómico de Cataluña en cualquier directorio público.

⁹⁶¹ Fue constituida, como vehículo de participación entre la Administración y el sector privado empresarial para la organización de eventos deportivos y la promoción de deporte de base entre la población infantil y juvenil. Su Patronato integra un 90% de cargos públicos de la Junta de Extremadura, y el resto en representación de empresas privadas que aportan capital a los fines fundacionales.

coordinación interna (que se da entre sujetos u órganos de una misma Administración territorial) de la coordinación externa, que puede involucrar a distintas Administraciones territoriales (dando lugar a las relaciones interadministrativas). En este epígrafe serán abordadas las primeras, de naturaleza interna, ya que las segundas son tratadas en su dimensión de la cooperación interadministrativa multinivel.

La doctrina ha distinguido, habitualmente, dos técnicas de coordinación interna frecuente: la orgánica y la funcional (*vid.*, por todos, Gamero Casado y Fernández Ramos, *op. cit.*). En materia de política juvenil, la mayor parte de instrumentos específicos de coordinación interdepartamental recogidos por el derecho positivo han sido de tipo orgánico (a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en otros ámbitos como las políticas de igualdad de género, que incluyen la frecuente emisión preceptiva de informes desde los órganos especializados sobre la actuación de otros departamentos).

La coordinación interna que ha servido de modelo al conjunto de la Administración juvenil española ha sido aquella que estableció la Administración General del Estado, creando la Comisión Interministerial para la Juventud, como órgano colegiado adscrito al Instituto de la Juventud. Tras abordar la regulación de este instrumento estatal, será analizado el grado de plasmación del principio participativo en esta y otras figuras equivalentes para la transversalidad de la política juvenil, lo que permitirá identificar distintas fórmulas convertidas en derecho positivo por las comunidades autónomas.

a. El origen y el régimen actual de la Comisión Interministerial para la Juventud en la Administración General del Estado

La apuesta por la transversalidad de la política juvenil fue incorporada al derecho positivo estatal, de forma fehaciente mediante el Real Decreto 658/1986, de 7 de marzo, que creó la Comisión Interministerial para la Juventud. El nacimiento de este órgano servía para concretar el principio de coordinación interdepartamental aplicado a la política juvenil de la Administración General del Estado⁹⁶². Su especialización fue matizada mediante una reforma operada por el Real Decreto 1018/1989, de 21 de

⁹⁶² En este caso, me refiero al sentido dado a la coordinación interna por la doctrina mayoritaria (véase, por todos, Gamero Casado y Fernández Ramos, 2018: 179).

julio, que ampliaba su ámbito objetivo al denominarla “Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia” (así se mantuvo, durante casi dos décadas, a pesar de una siguiente reforma, a través del Real Decreto 1288/1999, de 23 de julio). Sin embargo, el Gobierno recuperó en 2008 la especificidad juvenil del órgano, remitiendo el tratamiento de la política de infancia a otros departamentos, y dando lugar a la actual fórmula en vigor: la del Real Decreto 1923/2008, de 21 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para la Juventud y se regulan sus funciones, composición y funcionamiento.

Su régimen jurídico y de funcionamiento es el habitual para los órganos colegiados, previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público (por remisión del art. 6 del Real Decreto al capítulo II, título II, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hoy derogada). Ello es coherente con la previsión de que pueda funcionar en Pleno o en Comisión Permanente (art. 5.1 del Real Decreto), así como constituir diversos grupos de trabajo, con funcionarios especializados (art. 7.2 del Real Decreto). La composición obedece a la voluntad interdepartamental de su misión, bajo la presidencia del titular del ministerio competente en materia de juventud, dos vicepresidencias (la primera, del Secretario de Estado correspondiente por razón de la materia, y la segunda, recayendo en la persona titular de la Dirección General del Instituto de la Juventud).

b. La presencia de la participación juvenil en los instrumentos de coordinación interdepartamental

La Comisión Interministerial de Juventud, en la parte expositiva de su regulación vigente, reconoce que esta figura conserva las mismas funciones que desarrollaba desde sus orígenes y durante el régimen compartido con el ámbito de infancia, pero circunscribiendo el ámbito de nuevo a la política juvenil, ya que aquellas otras de infancia serían ejercidas a partir de 2008 por el Observatorio de la Infancia, también de vocación interdepartamental.

La vocación funcional del órgano aparece en 2008 reformulada, con un llamamiento intenso a favor del principio de participación juvenil. De las seis funciones recogidas en el artículo 2 del Real Decreto 1923/2008, dos de ellas conectan la razón de ser del órgano con la participación juvenil (la primera de manera más sutil que la segunda), y es que la Comisión tiene, entre otros, los siguientes encargos: “a) La propuesta al Gobierno de programas de política para la juventud que articulen los factores económicos, sociales, políticos, culturales y de formación que inciden en el proceso de inserción de los jóvenes en la vida social activa”; y “d) La especial atención a los planteamientos e iniciativas formulados por el Consejo de la Juventud de España”.

Las funciones se ven reflejadas en la composición orgánica, puesto que entre los vocales se prevé la presencia de la persona que ostente la presidencia del Consejo de la Juventud de España (art. 3.4 del Real Decreto 1923/2008). La presencia de jóvenes legitimados por procesos participativos es muy inferior en este órgano, no obstante, de lo que es en el Consejo Rector de la propia Administración juvenil institucional (INJUVE), pero la razón estriba en la finalidad de su estructura, que obedece a la voluntad de coordinar las intervenciones sobre política juvenil (transversal) de los demás departamentos ministeriales no expresamente competentes sobre la política juvenil (directa).

Esta fórmula de integrar a autoridades no administrativas en el diálogo interdepartamental puede servir para eliminar barreras de acceso de la participación juvenil a departamentos que actúan hacia la juventud sin mecanismos propios o específicos de integración de dicha participación.

No todas las comunidades autónomas disponen de una estructura semejante a la estatal, para la coordinación interdepartamental. Entre las que sí disponen de esta, podemos distinguir: 1) aquellas que incorporan la fórmula participativa en su seno, 2) aquellas que señalan específicas funciones participativas y, finalmente, 3) aquellas que no contemplan ninguna de las dos posibilidades anteriores. Algunas otras, como Galicia⁹⁶³ o Comunidad Valenciana⁹⁶⁴, se encuentran en una situación singular, que

⁹⁶³ Al servicio explícito de la transversalidad (Preámbulo de la Ley 6/2012, de 19 de junio, de juventud de Galicia), se creó el Comité Gallego de Políticas de Juventud. El artículo 41.1 de la Ley 6/2012 señala que el Consejo Asesor y Consultivo de Juventud de Galicia podría designar un

encaja con dificultad en cualquiera de los modelos señalados. Finalmente, también existen comunidades autónomas que carecen de cualquier previsión orgánica en materia de coordinación interdepartamental, como es el caso de Cantabria y Castilla-La Mancha.

b.1. Los modelos autonómicos de coordinación interdepartamental con representación participativa

Como primer modelo, el más próximo al INJUVE, sobresale el caso de Illes Balears. Esta comunidad autónoma creó el órgano a través del Decreto 56/2005, de 20 de mayo, por el cual se regula la Comisión Interdepartamental para la Elaboración de Políticas de Juventud. Con posterioridad, la previsión de esta figura fue elevada de rango normativo, mediante el artículo 14 de la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud. La Ley, además, incluye la importante garantía institucional de la pertenencia al órgano por parte del Consejo de la Juventud de Illes Balears (art. 14.3 de la Ley), aunque carece de funciones específicas conectadas con la participación (art. 14.2 de la Ley).

Madrid fue una comunidad con un régimen similar al balear, pero su estructura interdepartamental fue extinguida en 2010⁹⁶⁵. Esta supresión, no obstante, no eliminó

representante para el órgano interdepartamental, pero hay que advertir este Consejo no es verdaderamente un consejo de la juventud ni un órgano participativo equivalente, sino uno de un grado participativo mucho más limitado. En todo caso, la regulación de este Comité no contempla funciones participativas expresas.

⁹⁶⁴ En la Comunidad Valenciana parece que existirá tal órgano, aunque no se encuentra actualmente desarrollado, por lo que resulta prematuro situarlo en uno y otro modelo. En concreto, contempla la existencia de la Comisión Interdepartamental de Juventud de la Generalitat como uno de los “elementos de apoyo para la planificación y control de la Estrategia valenciana de juventud”, en el artículo 36 de la Ley 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de juventud. Se alude a la Comisión en el Decreto 54/2019, de 5 de abril, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional del Institut Valencià de la Joventut, encomendando al Instituto que preste apoyo técnico a dicho órgano interdepartamental. No obstante, no se ha desarrollado aún su funcionamiento y composición mediante la norma de creación a la que se refiere el artículo 37.2 de la Ley de 2017.

⁹⁶⁵ La Comunidad de Madrid creó la Comisión Interdepartamental de Juventud mediante el Decreto 50/1988, de 12 de mayo, posteriormente legalizado en sus elementos básicos por el Capítulo II de la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid. El Decreto de 1988 fue parcialmente modificado, en cuanto a la composición de la estructura, mediante el Decreto 8/2008, de 7 de febrero, por el que se modifica la composición de la Comisión Interdepartamental de la Juventud. Sin que esta parte de la Ley haya sido expresamente derogada, sí ha sido extinguido el órgano colegiado mediante el artículo 25 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de

las previsiones legales recogidas en la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid. La norma de 2002, en su artículo 4.2.d), sí recoge de forma explícita la atención y valoración de “las propuestas e iniciativas que dentro de su ámbito de competencias promueva el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid y afecte a varios departamentos de la Administración Regional”. También preveía una fórmula original para conducir la relación institucional, que consistía en la posible consulta desde la Comisión hacia el Consejo sobre cuestiones relacionadas con sus funciones (art. 4.3). La Ley, eso sí, no se pronunciaba sobre su composición, y ni el Decreto de 1988 ni su reforma de 2008 contemplaban la participación del Consejo de la Juventud autonómico en su seno.

Ligeramente diferente del caso balear es el andaluz. Su originalidad estriba en haber hecho converger el órgano de dirección política de la Administración juvenil con el de coordinación interdepartamental. En Andalucía, un primer órgano de coordinación se instituyó mediante el Decreto 378/1986, de 3 de diciembre, por el que se crea el Comité Interdepartamental para la Juventud de la Junta de Andalucía, pero esta norma fue derogada por el posterior Decreto 240/1998, de 24 de noviembre. No obstante, la filosofía de la coordinación interdepartamental había sido incorporada, el año anterior, al Consejo Rector del Instituto Andaluz de la Juventud, mediante el artículo 6 del Decreto 118/1997, de 22 de abril, por el que se aprueba el régimen de organización y funcionamiento del Instituto Andaluz de la Juventud. Este precepto prevé expresamente la presencia, en calidad de vocales, de representantes de todas las consejerías de la Junta de Andalucía, pero también de las personas que ostenten la presidencia del Consejo de la Juventud de Andalucía⁹⁶⁶ y de la Federación de Municipios y Provincias de Andalucía⁹⁶⁷.

Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público (por cierto, la misma norma que suprimió, ex art. 20, el consejo de la juventud autonómico, recuperado en 2017).

⁹⁶⁶ En el capítulo siguiente de este estudio podrá constatarse cómo el Consejo de la Juventud de Andalucía (CJA) ha perdido su cualidad sustancial de tal, a pesar de la existencia nominal, desde una reforma normativa de 2003. Por lo tanto, la participación de este órgano es cuestionable que sirva para canalizar una participación libre y eficaz de la juventud.

⁹⁶⁷ Esta incorporación supone que el órgano rector del Instituto Andaluz de la Juventud da cabida, aunque sea de forma casi testimonial, a la Administración local, de manera tal que un mismo órgano reúne funciones de dirección política, integración de la participación juvenil (vía CJA), coordinación interdepartamental y una mínima cooperación multinivel (local-autonómica).

El Instituto Riojano de la Juventud cuenta con un órgano directivo denominado Consejo de Administración. Sus funciones y composición son reguladas en el artículo 64 de la Ley 7/2005, de 30 de junio, de Juventud de La Rioja. El contenido de estas previsiones se aproxima notablemente al modelo de Andalucía, integrando a representantes de las consejerías (en este caso, en función de las materias en las que la Ley de 2005 prevé enfoques programáticos sustantivos), pero también del consejo de la juventud autonómico y de la federación de municipios y provincias de dicha comunidad autónoma. Aunque no lo incluye de forma expresa entre las funciones recogidas en la parte dispositiva (art. 65 de la Ley), esta integración participativa obedece, según el Preámbulo, a la persecución de “una política juvenil receptiva a las iniciativas de la población joven, estableciendo mecanismos de participación individual y colectiva en los foros públicos, a la vez que otorga una voz propia al Consejo de la Juventud de La Rioja en el Instituto Riojano de la Juventud”.

El modelo riojano y andaluz ha sido implantado en Extremadura, con la excepción de la previsión sobre la representación local. El artículo 6.1 de la Ley 1/2007, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura, prevé la composición del Consejo de Dirección del Instituto, y señala que, en condición de vocales, lo “serán el Presidente del Consejo de la Juventud de Extremadura y un representante de la Administración de la Comunidad Autónoma de cada una de las Consejerías que configuran la Junta de Extremadura, con rango, al menos, de Director General, designados y cesados por los titulares de las respectivas Consejerías” de la Junta de Extremadura. Las funciones son definidas reglamentariamente, contenidas en su Estatuto aprobado por el Decreto 45/2008, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de la Juventud de Extremadura. Entre tales funciones se incluye “articular la participación de los jóvenes en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud de la Junta de Extremadura” –art. 6.4.c) del Estatuto–.

Asturias, una de las comunidades que carece de Administración juvenil descentralizada, no ha dudado en emular a otros organismos con órganos colegiados de dirección y dotar a su Servicio orgánico desconcentrado (el Instituto Asturiano de la Juventud) de su propio Consejo Rector, de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 224/2012, de 19 de diciembre, de organización y funcionamiento del Instituto

Asturiano de la Juventud. Lo que resulta más original, no obstante, es la incorporación de un grado de cogestión extraordinariamente amplio para lo que suele ser costumbre en estos espacios en el ordenamiento español: una cogestión casi equilibrada⁹⁶⁸. El mismo órgano de cooperación interdepartamental, por tanto, está integrado por un número de representantes juveniles (designados por el consejo de la juventud autonómico) que debe ser equivalente a la cifra total de las consejerías representadas –art. 4.1.d) del Decreto–. Podría pensarse que esta previsión conduce a la paridad entre representantes gubernamentales y de la sociedad civil joven, pero el equilibrio se inclina hacia el Ejecutivo autonómico, que dispone, además de la representación por consejerías, de la presidencia y la vicepresidencia fuera del tal cómputo. En todo caso, la composición del órgano se hace más compleja aún al incorporar seis representantes más: dos por las entidades sindicales representativas, dos por las asociaciones empresariales representativas y dos más por la asociación autonómica de municipios y provincias. En cierta medida, el Consejo Rector de este órgano desconcentrado refleja una ambiciosa combinación interdepartamental, interinstitucional y multinivel.

El Capítulo I de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud regula el Consejo de Políticas de Juventud de Canarias, que nace con el fin de “facilitar la coordinación de los agentes intervinientes en políticas de juventud, así como de posibilitar la participación de los jóvenes en la dirección y gestión de dichas políticas en el ámbito autonómico” (art. 9 de la Ley). Por sus funciones, es un órgano deliberativo y propositivo, no ejecutivo. Por la composición de su forma plenaria (art. 12 de la Ley) es un claro órgano de coordinación interdepartamental, interadministrativa (con cabildos insulares y municipios), e interinstitucional (representantes de las universidades, y “al menos” quince designados por el consejo de la juventud autonómico).

Parece obvio que, con independencia de las deficiencias acumuladas de unos y otros sistemas específicos, este modelo de integración orgánica de representantes juveniles en la coordinación interdepartamental es el menos utilizado, en la actualidad, por el desarrollo autonómico.

⁹⁶⁸ Prestaré más atención a este mecanismo particular en el Capítulo VI.2 de este estudio, puesto que es originario del sistema de participación juvenil en el Consejo de Europa.

b.2. Modelos de funcionalidad participativa explícita de los instrumentos orgánicos de coordinación interdepartamental

Algunas comunidades autónomas han previsto funciones participativas concretas para sus órganos de coordinación interdepartamental, aun cuando no han contemplado la integración de sujetos ajenos a la Administración autonómica en ellos. Por su peculiar configuración, conviene hacer mención especial a tres de ellas: las Administraciones navarra, murciana y catalana.

La Región de Murcia, por un lado, conecta expresamente la noción de la transversalidad con la Comisión de Coordinación de la Política de Juventud, regulada por el artículo 8 de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia. Entre sus funciones recoge una referencia muy sutil a la valoración de propuestas participativas –cfr. art. 8.3.e)–, refiriéndose a aquellas promovidas por “los órganos que reconoce esta Ley en materia de política juvenil”, entre los cuales se encuentran los consejos de la juventud. Sin embargo, no se les da cabida alguna en el órgano.

Más ambiciosa que la murciana es la regulación navarra. En la Comunidad Foral de Navarra, el artículo 6.3.a) de la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud, contempla que el “Departamento competente” (esto es, su Administración juvenil principal) puede crear y reglamentar una Comisión Interdepartamental de Juventud de la Administración autonómica, sin que la previsión legal sea impositiva, sino potestativa⁹⁶⁹. La posibilidad de incluir en ella a representantes juveniles queda a discreción del titular de la consejería competente, encargado de la efectiva reglamentación de la composición del órgano, de conformidad con el artículo 32 del Decreto Foral 133/2015, de 28 de agosto. Con independencia de que más adelante nos detendremos en ello de forma específica, la conexión entre participación juvenil y planificación transversal o interdepartamental en el seno de la Administración autonómica de Navarra cuenta con una regulación especialmente innovadora e integradora. Sobresale porque es una de las pocas Administraciones españolas en

⁹⁶⁹ Distingue a este órgano, en todo caso, del Consejo Interinstitucional de Juventud, orientado a la consulta y asesoramiento en materia de política integral, que se diferencia, a su vez, de una Comisión de Coordinación de la Política Juvenil Local. Por lo tanto, debemos entender que cada uno de estos órganos nacería con una función distinta, y aquella participativa encuentra, quizá, un encaje más sencillo en el órgano interinstitucional.

incorporar en su ordenamiento jurídico algunas de las estrategias y herramientas participativas de la Unión Europea. Lo hace, en concreto, mediante el Decreto Foral 93/2017, de 4 de octubre, por el que se regula el diálogo estructurado sobre las políticas públicas de juventud⁹⁷⁰. El artículo 5.2 de esta norma contempla, de forma expresa, la coordinación de la iniciativa participativa con el Consejo de la Juventud de Navarra y, en simultáneo, con la Comisión Interdepartamental de Juventud. En concreto, este último órgano puede informar sobre cualquier resultado del proceso participativo específico (art. 5.4 del Decreto), y muy especialmente sobre los diseños previos de cada proceso (art. 14.4 del Decreto).

En Cataluña, el legislador ha previsto que exista un órgano colegiado designado para la coordinación interdepartamental de las políticas de juventud gubernamentales, según el artículo 10.2 de la Ley 33/2010, de 1 de octubre. No concede ningún nombre específico a este órgano, pero sí contempla sus funciones, entre las que incluye la debida toma en consideración de las estructuras de participación juvenil en el ámbito local, cuando traten de fomentar la gestión conjunta de servicios entre la Administración autonómica y los entes locales –art. 10.2.d) de la Ley señalada–. En realidad, tal órgano ya existía en el momento de adopción de la Ley, previsto en el Decreto 358/2004, de 24 de agosto, de creación de la Comisión interdepartamental de políticas de juventud. Aquella norma no daba cabida a ningún agente propio de la participación juvenil, ni entre sus funciones figura ninguna especialmente dirigida a la participación.

b.3. Los modelos de coordinación interdepartamental desconectada de la representación participativa juvenil

El tercer conjunto de comunidades autónomas con órganos de coordinación interdepartamental puede ser representado por Aragón o Castilla y León.

⁹⁷⁰ El “diálogo estructurado” es el nombre de un mecanismo de participación juvenil surgido en la década de 2010 en el seno de las políticas de juventud de la Unión Europea. El sistema original ha sido reformado, y denominado como “Diálogo de la UE con la Juventud” en lugar de “diálogo estructurado”, en el marco de la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027. Sobre todo ello volveremos a detenernos más adelante.

En el caso aragonés, el artículo 12 de la Ley 6/2015, de 25 de marzo (general de juventud) prevé una Comisión de esta naturaleza, pero sin funciones de canalización participativa ni presencia participativa de ninguna clase.

El legislador de Castilla y León, por su parte, ha previsto que la coordinación interdepartamental “de las políticas y medidas dirigidas a los jóvenes” esté encomendada a la Comisión de Secretarios Generales (artículo 7 de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León), que es un órgano generalista de apoyo al gobierno de la Administración autonómica. En este órgano, naturalmente, no tiene cabida ninguna representación participativa juvenil.

Una consecuencia evidente de estos modelos es que las estructuras de participación juvenil, para hacer llegar sus valoraciones o propuestas a los distintos departamentos administrativos, se ven abocadas a desarrollar una interlocución bilateral con cada uno de los servicios y departamentos de la Administración autonómica, o deben sujetarse al cauce que facilite, a este respecto, la Administración principal, si ostenta funciones de coordinación.

D. La cooperación interterritorial y multinivel para la política de juventud dentro del ordenamiento jurídico español

El artículo 103.1 de la Constitución española prevé, de forma expresa, que las Administraciones están obligadas a actuar de acuerdo con el principio de coordinación. Es uno de los principios conectados con la eficacia de forma más intensa, y tiene una especial relevancia si abordamos un ámbito material, como es la política juvenil, en el que se ha advertido un complejo entramado de competencias concurrentes, coincidentes o compartidas. En suma, la realización eficaz de esta política parece imposible sin un grado mínimo de coordinación entre poderes públicos.

La jurisprudencia constitucional ha distinguido esta coordinación, obligatoria, de la cooperación, voluntaria, y así lo ha recogido el legislador en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público (LRJSP). Esta norma, en su artículo 3.1.k), vincula de forma probablemente intencionada tres principios sobre la relación

entre las Administraciones Públicas: la cooperación, la colaboración y la coordinación. Es obvio que la coordinación, que no deja de ser un principio gradual, será más eficiente, o se alcanzará en mayor medida, si se establecen mecanismos eficaces de cooperación potestativa. Ello no impide que puedan existir exigencias de colaboración que garanticen un grado mínimo de coordinación, como de hecho prevé el ordenamiento jurídico con carácter general en la LRJSP, y también en otras leyes. Por ello, el legislador estatal y los autonómicos han previsto distintos órganos y fórmulas de coordinación y cooperación genéricas, que han derivado, en ocasiones, en la existencia de instrumentos específicos en materia de política juvenil, y entre los tres niveles territoriales (Estado, autonomías y entes locales).

Todos los mecanismos que serán descritos en las siguientes páginas están presididos, por lo tanto, por principios jurídicos recogidos en los artículos 140 y siguientes de la LRJSP. En particular, la colaboración, la coordinación y la cooperación, en tanto que formas de relación administrativa, deben acometerse (siempre) desde la lealtad institucional y la adecuación al orden de distribución de competencias. Mediante los preceptos señalados, el legislador estatal ha clarificado algunos aspectos del contenido de estos principios. Por ejemplo, que la participación de los jóvenes sea libre y eficaz es un obvio resultado común, de los aludidos por el artículo 140.1.e) LRJSP, para los que es necesaria garantizar la coherencia de las actuaciones de las distintas Administraciones que intervienen en la promoción participativa.

Por lo tanto, está fuera de discusión que los tres niveles administrativos señalados (Estado, comunidades autónomas y entes locales) están llamados a cooperar unos con otros para alcanzar el interés general (art. 143.1 LRJSP) y, en el caso que nos ocupa, para acometer de forma coordinada el principio constitucional de participación juvenil en el mayor grado posible (art. 48 CE). En sentido estricto, la coordinación requiere el cumplimiento de una serie de formalidades que la hagan explícita, ya que exige la plasmación de las fórmulas mediante “acuerdos de órganos de cooperación o en convenios” (art. 143.2 LRJSP).

En materia de cooperación sobre política juvenil podremos encontrar, por un lado, órganos estatales o autonómicos de cooperación interadministrativa, y por otro lado, convenios de distinta naturaleza y finalidad. También existen fórmulas de cooperación

entre la Administración General del Estado y los entes locales, de escaso alcance, y entre las comunidades autónomas y la Administración local de su territorio, en mayor medida, pero con previsiones jurídicas muy heterogéneas.

La articulación de los concretos mecanismos e instrumentos de coordinación no es objeto de este estudio, pero dada la incidencia que estos puedan tener en la participación juvenil, sí conviene anotar sus características esenciales.

a. El Consejo Interterritorial y la cooperación de las comunidades autónomas con la Administración estatal

Un primer marco de cooperación potestativa se da, como no puede ser de otra manera, entre la Administración General del Estado y las Administraciones juveniles de las comunidades autónomas. Esta cuestión puede ser afrontada desde dos perspectivas: las previsiones de la cooperación que contempla la Administración estatal, o las previsiones que los poderes públicos autonómicos han previsto en sus propias normas, desde su enfoque autonómico hacia el Estado.

a.1. La cooperación interterritorial a instancias de la Administración General del Estado

La Administración General del Estado se ha dotado de un órgano específico para la coordinación entre el sujeto principal de la Administración juvenil estatal (INJUVE) y aquellos órganos equivalentes de las comunidades autónomas. Se ha denominado Consejo Interterritorial de Juventud, y se reúne, aparentemente, desde el 18 de octubre de 2007⁹⁷¹. No obstante, su existencia debe remontarse a una primera “Reunión de Responsables de Juventud” celebrada en Madrid el 16 de noviembre de

⁹⁷¹ Así lo recogen distintos comunicados de prensa del Ministerio competente en la materia, según la época, al menos desde el 10 de mayo de 2012, y reiterado en diversas ocasiones, al menos hasta 2019:

Cfr., para 2012: <https://www.msrebs.gob.es/ca/gabinete/notasPrensa.do?id=2438>, disponible a 12 de diciembre de 2019. Y para 2019: <http://www.injuve.es/prensa/noticia/directores-de-juventud-de-las-ccaa-y-del-injuve-se-reunen-en-merida-en-el-consejo-interterritorial-de-juventud>, disponible a 12 de diciembre de 2019.

2006, donde se adoptó el acuerdo de institucionalizar dicho órgano con el nombre por el que hoy se le conoce (el antedicho Consejo Interterritorial de Juventud)⁹⁷².

En teoría, se trata de una Comisión Sectorial del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia⁹⁷³, según el Informe sobre las Conferencias Sectoriales en 2018⁹⁷⁴. Sin embargo, la constitución del órgano en 2006 se hizo en virtud del entonces artículo 5.7 de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que sería considerado como “otros órganos de cooperación que reúnan a responsables” de una materia. Además, la constitución de este específico órgano sobre juventud no consta inscrita en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (requisito indispensable “para su válida constitución”, según el artículo 147 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público)⁹⁷⁵. Tampoco figura como Comisión expresamente diferenciada en el Reglamento vigente de dicho Consejo Territorial⁹⁷⁶. Por lo tanto, y de acuerdo con el artículo 152.3 de la Ley 40/2015⁹⁷⁷, parece que el órgano debe ser uno de los Grupos de Trabajo de carácter permanente constituidos en

⁹⁷² Este Acuerdo, no publicado, ha sido conocido como resultado de un procedimiento de acceso a la información pública, con expediente de ref. 001-040778, en cuya resolución figura como Anexo III, bajo la nomenclatura de “Resolución de 27 de diciembre de 2006, de la Dirección General del Instituto de la Juventud, por la que se da publicidad al Acuerdo de Institucionalización del Consejo Interterritorial de Juventud” (no consta publicado en el BOE, no obstante, ni en ninguna página web oficial de las instituciones firmantes).

⁹⁷³ Este órgano fue creado mediante el artículo 22.2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que modificó el artículo 8 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

⁹⁷⁴ Este informe oficial (NIPO 785 17 012 1) fue elaborado por la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, adscrita a la Secretaría de Estado de Política Territorial (Ministerio de Política Territorial y Función Pública), en julio de 2019. La información señalada figura en la p. 19 del mismo.

⁹⁷⁵ En particular, no figura como órgano constituido en la relación de los mismos que el Ministerio de Política Territorial y Función Pública publicita en su página web, en referencia al registro exigido por el art. 147 de la Ley 40/2015.

Cfr. el siguiente enlace (disponible a 12 de diciembre de 2019):

https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Reuniones.html.

⁹⁷⁶ El Reglamento mencionado es el aprobado por el Pleno del Consejo Territorial en la reunión extraordinaria de 1 de marzo de 2018, a través del siguiente enlace:

https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Regl/parrafo/0/R_CTSSySA_AD_01_03_2018.pdf.pdf, disponible a 12 de diciembre de 2019.

⁹⁷⁷ Esta regulación está desarrollada en el artículo 14 del Reglamento del Consejo Territorial referido.

el seno del citado Consejo Territorial⁹⁷⁸. Su régimen jurídico y de funcionamiento sería, en consecuencia, el de tales Grupos previsto por la Ley 40/2015. Con independencia de las dudas sobre la validez de su forma de constitución⁹⁷⁹, el órgano parece haberse reunido con carácter semestral, aun cuando no quede registrado en los documentos antedichos.

En su seno se dan cita los titulares de las direcciones generales de juventud de las distintas comunidades autónomas con el del Instituto de la Juventud de la Administración General del Estado. Entre 2013 y 2014, parece que se consolida la práctica no escrita de invitar a este órgano a un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias⁹⁸⁰.

Como resultado de sus sesiones, no parece existir ningún acuerdo general que vincule algún grado de integración o coordinación efectiva entre comunidades autónomas o de estas con el Estado, por lo que parece prevalecer un carácter más informativo y deliberativo del órgano, en vez de verdaderamente decisivo sobre alguna política estatal o multinivel en materia de juventud con naturaleza vinculante. En todo caso, su eficacia dependerá en última instancia, muy probablemente, de la verdadera voluntad política de las partes intervinientes⁹⁸¹.

⁹⁷⁸ Nada de ello aparece reflejado en la Resolución de 27 de diciembre de 2006, de la Dirección General del Instituto de la Juventud, por la que se da publicidad al Acuerdo de Institucionalización del Consejo Interterritorial de Juventud, ni esta figura publicada. Sí alude a un Reglamento específico que debía haberse aprobado en 2007, y que, sin embargo, no ha sido entregado como resultado de la solicitud de acceso antedicha, ni mencionado en la Resolución que concede el acceso a la “Documentación constitutiva y régimen jurídico o reglamento” de este órgano, por lo que debe presumirse su inexistencia.

⁹⁷⁹ Sus sesiones no aparecen reflejadas en ninguno de los informes anuales elaborados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que recoge la información relativa a las citas de estos órganos y sus comisiones o consejos dependientes desde 1981. Cfr. (disponible a 12 de diciembre de 2019):

https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Reuniones.html.

⁹⁸⁰ Así se desprende, de nuevo, de las notas de prensa de Instituto de la Juventud. Cfr. (disponible a 12 de diciembre de 2019):

<http://www.injuve.es/noticia/consejo-interterritorial-de-juventud-ultima-reunion-del-ano>.

⁹⁸¹ De hecho, el Acuerdo Tercero del que consta en la Resolución de 27 de diciembre de 2006, se hace constar de forma expresa que es “un compromiso de las Administraciones” presentes en el órgano “d) Propiciar que las cuestiones en las que se aprecie la necesidad de una decisión común se solucionen mediante voluntad y consensos. La eficacia vinculante para cada una de las Administraciones resultará de su suscripción por las partes que decidan hacerlo”.

a.2. La cooperación con la Administración General del Estado desde la perspectiva de las comunidades autónomas

Los legisladores autonómicos han sido muy poco generosos en sus referencias a la coordinación de la Administración juvenil autonómica con la Administración General del Estado. La mayoría de las comunidades autónomas, al prever el principio de cooperación interterritorial o multinivel en sus leyes sobre políticas de juventud, lo hacen refiriéndolo a las relaciones con otras comunidades autónomas y a la cooperación con las Administraciones locales.

Cinco comunidades autónomas representan sendas excepciones, al contemplar expresamente la cooperación con la Administración estatal en sus ordenamientos jurídicos: la Comunidad de Madrid (art. 28 de la Ley madrileña 8/2002, de 27 de noviembre), la Comunidad Valenciana (art. 7.9 de la Ley valenciana 15/2017, de 10 de noviembre), Galicia (art. 37 de la Ley gallega 6/2012, de 19 de junio), Illes Balears (art. 73 de la Ley balear 6/2010, de 26 de julio) y Cataluña (art. 142 de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña). De estas previsiones (muy genéricas en el caso madrileño y valenciano), es necesario subrayar tres elementos conflictivos.

En primer lugar, Galicia plantea esta cooperación como presuntamente ceñida “para fines autonómicos”, como si pudiera ignorar los posibles “fines estatales” de la política de juventud que exigiera cooperación autonómica.

En segundo lugar, Illes Balears, en la parte expositiva de la Ley general de juventud mencionada, reprocha al Estado español el desarrollo de una política de juventud centrada fundamentalmente en el tiempo libre, pero al mismo tiempo alude al Estado (art. 67 de la Ley 6/2010) para subrayar su corresponsabilidad en la financiación de la política de juventud de la comunidad autónoma.

En tercer y último lugar, la previsión catalana que se contempla en el Estatuto de autonomía (la posibilidad de suscribir “acuerdos con entidades internacionales [...] en colaboración con el Estado o de forma autónoma”, art. 142.2), ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional como válida (STC 31/2010, FJ 87), siempre que se refiera a la suscripción de acuerdos distintos de aquellos que desprenden obligaciones para el

Estado, es decir, excluyendo de entrada cualquier tipo de auténtico tratado o acuerdo internacional (ejercicio del *ius contrahendi*), lo que limita el contenido del precepto a los acuerdos políticos, no jurídicos, con entidades sin capacidad de obligar en derecho internacional.

a.3. Las previsiones específicas de cooperación con el ámbito estatal recogidas por la legislación autonómica en materia de participación juvenil

Si atendemos al lugar específico de la participación juvenil en las relaciones de cooperación de las comunidades autónomas con el Estado, encontraremos otras referencias de los legisladores autonómicos con pretensiones, muchas veces impropias e ineficaces, sobre el papel de sus respectivos instrumentos participativos en el ámbito estatal. No es este el epígrafe en el que señalar el singular régimen de participación territorial del Consejo de la Juventud de España, pero resulta necesario indicar algunas notas a este respecto, sobre las previsiones de los legisladores autonómicos. En este sentido, se han producido tres tipos de preceptos, aunque tienen la misma validez jurídica directa: ninguna.

El primer tipo lo ejemplifico con una previsión del legislador gallego nunca materializada, por el carácter impropio señalado. El artículo 52, en sus apartados i) y h), de la Ley 6/2012, de 19 de junio, de juventud de Galicia, formula una pretensión representativa de la juventud gallega del Consejo Asesor y Consultivo de Galicia en el Consejo de la Juventud de España (CJE). Baste señalar que esto no se ha producido jamás, por la falta de reconocimiento de la naturaleza participativa, por parte de las instituciones estatales y del resto de comunidades autónomas, al órgano gallego antedicho, que no es en absoluto equiparable al resto de consejos de la juventud de las comunidades autónomas.

El segundo tipo puede ser ilustrado con algunos preceptos de la legislación valenciana, asturiana y riojana. En los tres casos, los mandatos se han materializado, pero no por la previsión de los legisladores autonómicos, sino por la compatibilidad de la naturaleza legal de sus respectivos consejos autonómicos con las exigencias de la normativa estatal del CJE, y con independencia de la previsión de los demás mandatos legales.

Estos preceptos, que sugieren la membresía “por imperativo legal” de los consejos autonómicos en el CJE, son, primero, el artículo 23 de la Ley general valenciana, relativo a las funciones del Consell de la Joventut de la Comunitat Valenciana; segundo, el artículo 29.i) de la Ley general asturiana, sobre las funciones representativas ante el CJE del Consejo de la Juventud del Principado; y en tercer lugar, el artículo 4.j) de la Ley 2/1986, de 5 de marzo, del Consejo de la Juventud de La Rioja, que proclama para sí, incluso, la membresía de pleno derecho en el CJE.

El tercer tipo parece el más generoso con la dimensión participativa, pues va más allá del papel de los consejos autonómicos en el CJE. Se trata del artículo 5.12) de la Ley general valenciana, que prevé la colaboración de la política juvenil autonómica con el Consejo de la Juventud de España, directamente. Ninguna otra comunidad autónoma formula un mandato de relación entre su Administración juvenil y la institución representativa de la juventud española.

b. La coordinación autonómica y la cooperación con la Administración General del Estado para la participación institucional en la política juvenil de la Unión Europea

En capítulos precedentes de este estudio se ha mencionado ya el valor, el alcance y el contenido de la política de juventud de la Unión Europea. Dado que España ha encomendado esta materia como contenido competencial exclusivo parcial a las comunidades autónomas, es razonable cuestionarse cuál es el papel efectivo de los poderes públicos autonómicos en la determinación de la posición española referida a la política de juventud de la UE (la *fase ascendente*, cfr. Mangas Martín, 2020: 517). Como consecuencia de la política de la Unión Europea sobre esta materia, también es posible identificar algunas consecuencias plasmadas en el desarrollo normativo general de la legislación autonómica sectorial (la llamada *fase descendente*, *op. cit.*). A estas dos cuestiones dedicaremos este epígrafe.

b.1. La participación de las comunidades autónomas en la política de juventud de la Unión Europea

El marco jurídico de la participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea ha sido analizado por (entre otros autores) Mangas Martín (2020: 515 y ss.). Esta autora recuerda que cada Estado miembro puede definir, de acuerdo con su sistema constitucional, la forma en la que se aplica el derecho de la Unión Europea en función del sistema interno de competencias. Veremos, más adelante, el tipo de derecho que la Unión Europea produce en materia de juventud, aunque se puede anticipar que no es de tipo vinculante, salvo en lo relativo a las normas presupuestarias de los programas de financiación de medidas complementarias.

En términos generales, trascendiendo la dimensión juvenil, las comunidades autónomas participan desde 1994 en los llamados procesos comitales o de comitología (de desarrollo ejecutivo)⁹⁸², y desde 2004 toman parte en las sesiones del Consejo de Ministros de la UE, acompañando al representante del Ejecutivo nacional⁹⁸³. Este sistema contempla, de forma expresa, la participación de las comunidades autónomas en la formación del Consejo que aborde las cuestiones de juventud, y en los Grupos de Trabajo correspondientes. La participación permite a las comunidades autónomas observar el desarrollo de las sesiones, y acceder a la documentación facilitada por las instituciones europeas a los Gobiernos de los Estados.

⁹⁸² El 22 de marzo 1995 (BOE núm. 69) fue publicada la Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, que daba publicidad al “Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales”, que fue complementado mediante la Resolución de 5 de diciembre de 1996, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (BOE núm. 302, de 16 de diciembre de 1996). Estos documentos suponen un primer hito en la participación de los poderes públicos autonómicos en aquellas materias de su competencia que son objeto de cooperación o coordinación en la actual Unión Europea.

⁹⁸³ En 2005 se publica un nuevo texto: los “Acuerdo de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea”. Este segundo documento recoge, en su sección II, parágrafo 2, que los “Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea en los que se hará efectiva la participación autonómica” serán, entre otros, los correspondientes a la materia de Educación, Juventud y Cultura. Más adelante, el mismo documento señala que en tales formaciones la representación autonómica sería directa, correspondiéndole la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales a los temas de “Juventud (temas JEAN)”.

Pero también permite, ocasionalmente y con el permiso del miembro competente del Gobierno de España, que los representantes de las comunidades autónomas puedan tomar la palabra en el Consejo de Ministros, para expresar posiciones comunes de las comunidades autónomas respecto de la materia, con capacidad de obligar al Estado (y de conformidad con el artículo 16.2 TUE). Nótese que el espacio donde las comunidades autónomas se representan a sí mismas es el Comité de las Regiones (Mangas Martín, 2020: 528).

Para la eficacia de su participación, las comunidades autónomas han desarrollado un sistema de coordinación autonómica informal, al margen de los Acuerdos con la Administración General del Estado, y denominado “Coordinación de Oficinas Regionales” (CORE)⁹⁸⁴. Este mecanismo se apoya en el sistema de oficinas autonómicas en Bruselas (cfr. Mangas Martín, 2020: 530), y ha permitido implantar una rotación para garantizar su presencia en las distintas formaciones del Consejo en las que la Administración General del Estado les ha dado cabida, y en sus correspondientes Grupos de Trabajo preparatorios. Tal sistema autonómico ha acordado un trabajo basado en ciclos por semestres, coincidiendo con la rotación de presidencias de la Unión Europea. A principios de 2020 se ha alcanzado un acuerdo renovado entre las comunidades autónomas que regirá hasta 2029, con el cual se ha pretendido equilibrar la carga de trabajo de distinta intensidad de unas y otras formaciones, hasta la separación de un total de diez materias, siendo juventud una de ellas⁹⁸⁵.

⁹⁸⁴ Sobre este mecanismo, exitoso, véase Nouvilas Rodrigo (2012: 124 y ss.).

⁹⁸⁵ Entre el primer semestre de 2020 y el primer semestre de 2028, de la participación en los asuntos de juventud se harían cargo las diecisiete comunidades autónomas, siguiendo este orden: Región de Murcia, Castilla y León, Comunidad Valenciana, País Vasco, Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha, Galicia, Canarias, Andalucía, Comunidad Foral de Navarra, Principado de Asturias, Extremadura, Cantabria, Illes Balears, La Rioja y Comunidad de Madrid, reiniciando a partir del segundo semestre de 2028 el mismo orden anterior, o hasta el cambio de acuerdo de rotación. Así se desprende del documento de la CORE elaborado por la Xunta de Galicia (llamado “Anexo V”).

b.2. El papel de la política de juventud de la Unión Europea recogida por los legisladores autonómicos

En cuanto al papel de la Unión Europea en el desarrollo autonómico de la política de juventud en España, aparte de lo que será mencionado en el capítulo correspondiente, pueden destacar las siguientes cuatro notas esenciales.

En primer lugar, la observación de la actividad material del Instituto de la Juventud (estatal) revela que todas las comunidades autónomas participan en la gestión de los fondos de la Unión Europea dirigidos a la sociedad civil joven o al desarrollo de la participación juvenil, incluidos en los programas de juventud (“Erasmus+” entre 2021 y 2027, por ejemplo). Para ello, cooperan en el marco de la denominada Agencia Nacional Española de Erasmus+ Juventud, o entidad equivalente según el período presupuestario⁹⁸⁶. Sin embargo, la plasmación de esta participación, en el derecho positivo autonómico, es escasa y abstracta. Por ejemplo, este es el caso de Aragón: el legislador aragonés parece haber limitado su referencia a la Unión Europea, en materia de juventud, al ámbito de los programas de apoyo económico que la institución convoca para el desarrollo de iniciativas públicas o privadas en materia de participación política o social con jóvenes⁹⁸⁷.

En segundo lugar, el impacto de la ordenación de los programas de juventud de la Unión Europea ha permeado en la legislación autonómica en forma de instrumento interpretativo o programático. Son las alusiones más frecuentes de los legisladores autonómicos, aunque no destaque su calidad técnica. Pueden mencionarse ejemplos

⁹⁸⁶ Este órgano (en la práctica, desconcentrado y reducido a un engranaje de órganos colegiados nominalmente diferenciados) fue creado mediante la Orden de 11 de diciembre de 1995 por la que se crea la Agencia Nacional Española para la Aplicación del Programa Comunitario “La Juventud con Europa”, modificada de manera sucesiva para adaptarla a los ciclos plurianuales y a la programación de la UE, mediante: a) la Orden de 20 de septiembre de 2000; b) la Orden TAS/809/2007, de 23 de marzo; c) la Orden IGD/3649/2009, de 29 de diciembre; y, más recientemente, d) por la Orden SSI/242/2014, de 20 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la realización de actividades financiadas por la Comisión Europea en el marco del Programa de acción comunitario “Erasmus+”, capítulo de Juventud.

⁹⁸⁷ Así se puede deducir de la referencia del artículo 11 de la Ley 6/2007, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón, sobre las competencias del Instituto Aragonés de la Juventud, entre las que señala el fomento de la información, asesoramiento y promoción de la participación social juvenil, “especialmente en relación con los programas de la Unión Europea”.

significativos en Extremadura⁹⁸⁸, Illes Balears⁹⁸⁹, Comunidad Foral de Navarra⁹⁹⁰, Principado de Asturias⁹⁹¹ y Canarias⁹⁹².

En tercer lugar, algunos legisladores autonómicos han mostrado un extraño interés por el respaldo institucional a la política europea de juventud ejecutada por la Unión (como si esta requiriese de la ayuda de las comunidades autónomas en vez de ser aquellas las que se benefician de la primera), incluyendo cláusulas de apoyo de la Administración autonómica a la labor de promoción de la Unión Europea en materia de política juvenil. Son ejemplo de estos preceptos el artículo 30 de la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid; y el artículo 19 de la Ley 33/2010, de 1 de octubre, de políticas de juventud (de Cataluña). Esta última no solo insta a la Generalitat a apoyar a la Comisión Europea y al resto de instituciones europeas en el desarrollo de la política de juventud, sino que también prevé que la Administración autonómica debe promover el “impulso de la conciencia de pertenencia a la Unión Europea”.

En cuarto lugar, donde la labor sectorial de la Unión Europea ha tenido un mayor peso para los legisladores autonómicos parece haber sido en la ordenación de la participación juvenil. Las normas de varias comunidades autónomas aluden a los principios europeos sobre la política de juventud, o a la conexión con redes de

⁹⁸⁸ Así sucede en la parte expositiva de la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura (aunque confunde un texto del Consejo de Europa que es realidad del Consejo Europeo).

⁹⁸⁹ La parte expositiva de la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud (de Illes Balears), que señala expresamente al Libro Blanco sobre la política de juventud, de la Comisión Europea, y a los textos de derecho indicativo subsiguientes del Consejo de la Unión Europea sobre la materia, como instrumentos interpretativos del contenido de la Ley autonómica.

⁹⁹⁰ El artículo 9.1 de la Ley Foral 11/2011, prevé que la Estrategia Foral de Juventud incluya las líneas estratégicas marcadas por las directrices “europeas e internacionales”. No señala expresamente a la Unión Europea, pero dada la categoría jurídica habitual del Consejo de Europa como institución de cooperación multilateral internacional, la interpretación de que la referencia europea hace alusión a la Unión Europea en lugar de al Consejo de Europa, o a ambos pero no solo al segundo de ellos, parece la más razonable.

⁹⁹¹ Con una abstracción similar al precepto navarro, el artículo 2 de la Ley asturiana 6/2019, de 29 de marzo, de Participación y Promoción Juvenil, indica que la planificación de la política autonómica debe incorporar la doctrina europea (que podría hacer alusión tanto a la del Consejo de Europa, más rica, como a la de la Unión Europea, no escasa).

⁹⁹² La parte expositiva de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, aunque confunde el año de adopción del Pacto Europeo para la Juventud: el legislador lo data en 1995, cuando en realidad es un texto de marzo de 2005. O, en caso contrario, se trata de un texto desconocido para la doctrina europea especializada en materia de política juvenil, puesto que no es aludido por ninguno de los principales estudios en la materia, ni aparece en el Diario Oficial de la Unión Europea, en ninguno de los instrumentos jurídicos publicados.

participación juvenil europea. Son prueba de ello las leyes generales de juventud de la Comunidad de Madrid⁹⁹³, la Comunidad Foral de Navarra, de Galicia, de la Comunidad Valenciana y del Principado de Asturias. Contienen un especial valor los preceptos de las cuatro últimas mencionadas.

El artículo 33 de la Ley Foral 11/2011, menciona la “conciencia europea” como meta de la participación internacional juvenil. Además, aunque no lo relacione con la Unión Europea de forma explícita, el sistema autonómico navarro del Diálogo Estructurado, recientemente incorporado a su normativa, obedece nítidamente al sistema homónimo del anterior periodo estratégico de la Unión Europea sobre su política de juventud (2013-2019), ahora denominado Diálogo de la UE con la Juventud.

El artículo 13 de la Ley 6/2012, de 19 de junio, de juventud de Galicia, prevé que la potenciación del voluntariado juvenil debe realizarse, por los poderes públicos gallegos, adaptándose a las “recomendaciones de la Unión Europea” sobre la materia. Además, el artículo 38.1 de la misma Ley señala a la propia Unión como instancia de la que recabar apoyo para la política juvenil autonómica y la función de esta en materia de cooperación internacional.

El artículo 5.12) de la Ley valenciana 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de juventud, contempla como compromiso de las Administraciones públicas valencianas (para el cumplimiento de los derechos de los jóvenes) el desarrollo de políticas de juventud en colaboración (entre otros actores) “con cualquier organismo, plataforma, entidad y estructura de participación de los jóvenes en el ámbito de la Unión Europea”. Este mandato está complementado por dos preceptos. Primero, por el posterior artículo 23, en el apartado 12) de su segunda sección, que detalla las funciones legales del Consell Valencià de la Joventut, recogiendo entre ellas la de “fomentar la vertebración de las relaciones de participación, con cualquier organismo, plataforma, entidad y estructura de participación de los jóvenes en el ámbito de la Unión Europea, en colaboración con el Consejo de la Juventud de España”. El segundo precepto de complemento al artículo 5.12) es el artículo 29.f) de la misma Ley, que indica que el fomento del asociacionismo debe llevarse a cabo mediante iniciativas de

⁹⁹³ Cfr. el artículo 30 de la Ley madrileña 8/2002, ya aludida.

promoción de los poderes públicos que favorezcan el asociacionismo “dentro del ámbito de la Unión Europea”.

El artículo 29.e) de la Ley asturiana 6/2019, por su parte, encomienda al Consejo de la Juventud del Principado (CMPA) la promoción del asociacionismo en relación con otras instituciones representativas de la juventud a nivel local, estatal y europeo (algo parecido señala el Decreto 63/2016, de Illes Balears, que reinstituye el Consejo de la Juventud como órgano sin personalidad jurídica, y en su artículo 3 recoge funciones semejantes de conexión con organizaciones europeas de juventud).

c. La participación de las instituciones autonómicas en la actividad internacional de la Administración juvenil española

España no ha dado cabida a las comunidades autónomas en la participación de la política juvenil de las instancias internacionales en las que participa. No lo ha hecho en el marco de la Comunidad Iberoamericana donde se inserta la original Organización Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), ni en el marco del Consejo de Europa ni en el Sistema de las Naciones Unidas. Ello contrasta con la práctica desarrollada en algunos otros países europeos descentralizados⁹⁹⁴. De hecho, la participación española en iniciativas internacionales de las instituciones mencionadas parece encauzarse de forma exclusiva a través del Instituto de la Juventud (INJUVE), como se desprende, por ejemplo, de la Resolución de 2 de abril de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Instituto de la Juventud, para impulsar la cooperación internacional en materia de juventud en el marco de las Naciones Unidas.

En todo caso, en el seno de la cooperación interterritorial, el Instituto de la Juventud sí parece dar cuenta a las autoridades autonómicas sobre el desarrollo de la actividad del

⁹⁹⁴ Pueden mencionarse los casos de Bélgica y Reino Unido. El primero de estos permite a las comunidades culturales flamenca, francófona y de habla alemana el nombramiento de los cinco Delegados de la Juventud que el Ministerio de Asuntos Exteriores belga comisiona ante las Naciones Unidas en períodos anuales. El Reino Unido ordenó un sistema de rotación entre las autoridades de Gales, Escocia, Irlanda del Norte e Inglaterra (esta última mediante la autoridad central británica, dado que carece de estructuras propias) para la representación del país en el desarrollo de la política de juventud del Consejo de Europa.

INJUVE en algunas de estos espacios supranacionales⁹⁹⁵. El peso que las Administraciones juveniles de las comunidades autónomas jueguen en este ámbito parece depender, en última instancia, de la discrecionalidad del Gobierno central, puesto que no existen ni programas ni reglas que ordenen esta relación.

La participación parece producirse de forma más clara en las estructuras transnacionales no gubernamentales, gestoras de servicios específicos, en las que curiosamente sí tienen cabida las Administraciones juveniles autonómicas españolas, bien de forma unánime⁹⁹⁶, o bien una pequeña parte de ellas⁹⁹⁷.

d. Las deficiencias de la coordinación interadministrativa con las instituciones locales

El principal rasgo distintivo de la coordinación de la política de juventud con las instituciones locales es su escasa estructuración y su heterogeneidad, en función de las previsiones legales autonómicas y del diverso grado de cumplimiento efectivo de estas previsiones.

España, a diferencia de otros Estados de nuestro entorno, no ha desarrollado una política local de juventud coordinada, ni mínimamente respaldada por las autoridades estatales. De hecho, hasta 2013 y 2014 no consta siquiera la participación de representantes de la Administración local en los órganos de cooperación interinstitucionales impulsados por el Instituto de la Juventud⁹⁹⁸. No existe, por tanto,

⁹⁹⁵ Así parece desprenderse de la convocatoria del Consejo Interterritorial de Juventud del 21 de marzo de 2019, por ejemplo: <http://www.injuve.es/prensa/noticia/directores-de-juventud-de-las-ccaa-y-del-injuve-se-reunen-en-merida-en-el-consejo-interterritorial-de-juventud> (disponible a 7 de enero de 2020).

⁹⁹⁶ Tal es el caso de la Asociación del Carné Joven Europeo (EYCA, por sus siglas en inglés), ya mencionada al tratar en este estudio la política de juventud del Consejo de Europa. En esta organización toman parte las diecisiete comunidades autónomas, las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y el propio Instituto de la Juventud (estatal).

⁹⁹⁷ Como ya se ha señalado en el capítulo sobre la política de juventud del Consejo de Europa (XI.2), solo algunas Administraciones autónomas forman parte de la asociación Agencia Europea de Información y Asesoramiento Juvenil (ERYCA, por sus siglas en inglés): Cantabria, Comunidad de Madrid, Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana e Illes Balears.

⁹⁹⁸ Parece que se inició la costumbre de invitar a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a las sesiones del Consejo Interterritorial de Juventud, sin que exista norma al respecto, a raíz de los intentos de implementación del Plan Nacional de la Garantía Juvenil (así consta en la comunicación con la prensa realizada por el INJUVE, y publicada el 12 de junio de 2014: <http://www.injuve.es/empleo/noticia/la-garantia-juvenil-en-el-consejo-interterritorial-de-juventud>, disponible a 7 de enero de 2020).

ningún canal formal de cooperación entre el Estado y el conjunto de los municipios, actuando por sí mismos y mediante sus propias Administraciones juveniles locales.

No obstante, lo anterior, el INJUVE sí ha suscrito diversos convenios con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el último de ellos en 2017. Sin embargo, estos acuerdos han sido orientados a la realización de proyectos específicos, y no a la creación de instrumentos de coordinación interinstitucional general⁹⁹⁹. Mayor conflicto han suscitado algunos convenios bilaterales entre el INJUVE y diversos entes locales, que han merecido el reproche del Tribunal de Cuentas por la posibilidad de que hubieran servido, en la práctica, para eludir la legislación reguladora de las subvenciones públicas¹⁰⁰⁰. Ello nos da el indicio de que su contenido tampoco versaba sobre instrumentos de cooperación política, sino de colaboraciones económicas.

En el plano autonómico, ya se ha mencionado la escasa presencia de representantes locales en los órganos de coordinación y cooperación sectorial autonómicos. Esta realidad contrasta con las previsiones abstractas sobre las funciones de coordinación administrativa encomendadas de forma generalizada a los departamentos especializados de Administración juvenil principal en cada comunidad autónoma.

Son excepción (a la norma de falta de previsión explícita de canales de coordinación) los casos de Canarias¹⁰⁰¹, Cataluña¹⁰⁰², La Rioja¹⁰⁰³, Región de Murcia¹⁰⁰⁴ y Comunidad Valenciana¹⁰⁰⁵.

⁹⁹⁹ Así se desprende del Memorándum de Actividades 2017 del Instituto de la Juventud (NIPO 684-17-022-6), p. 30. Ahí refleja que el Convenio con la FEMP ha dado lugar a 31 proyectos en 30 municipios, con una aportación del INJUVE de 200.000 euros.

¹⁰⁰⁰ Véase, como muestra, la Resolución de 18 de diciembre de 2012, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de Fiscalización sobre los Convenios de Colaboración y la Contratación celebrados por el Instituto de la Juventud (publicado en BOE núm. 64, de 15 de marzo de 2013).

¹⁰⁰¹ El legislador canario prevé la presencia de tres vocales en representación de los municipios, y tres consejeros insulares, al Consejo de Políticas de Juventud previsto en los artículos 9 a 14 de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud.

¹⁰⁰² La legislación catalana prevé expresamente la participación municipal en la elaboración del Plan Nacional de Juventud (Disposición adicional tercera de la Ley 33/2010, de 1 de octubre). Los representantes de entidades locales también participan en el Consejo Asesor de la Agencia Catalana de Juventud, según el artículo 14.2 de la Ley catalana 6/2006, de 26 de mayo.

¹⁰⁰³ Su legislador incluye la participación de la Federación de Municipios de La Rioja en el Consejo de Administración del Instituto Riojano de la Juventud, según el artículo 64.1 de la Ley 7/2005, de 30 de junio.

También en el ámbito de las comunidades autónomas, además del ya aludido del Estado, parece destacar el papel intermediador de las federaciones de entidades locales con las Administraciones juveniles autonómicas. La especialización sectorial sobre juventud en el seno de estas organizaciones es objeto de un análisis que no procede en este estudio, aunque por las previsiones normativas autonómicas, nada indica que existan estructuras formales al respecto, o si existen, son ignoradas por los poderes públicos autonómicos.

¹⁰⁰⁴ La regulación murciana contempla la creación de la Comisión de Coordinación con los Ayuntamientos, según el artículo 14 de la Ley 6/2007, de 4 de abril. Es un órgano consultivo, reunido de forma bianual, entre los tres primeros y los tres últimos meses de cada año.

¹⁰⁰⁵ Las Cortes valencianas previeron, en la legislación sectorial general, la participación local en la Estrategia valenciana de juventud (artículo 35 de la Ley 15/2017, de 10 de noviembre), y para ello configura la existencia de Planes territoriales de juventud (artículo 38 de la Ley), como instrumento de planificación local coordinada con la planificación autonómica; la Xarxa Jove (artículo 39 de la Ley) como red de ayuntamientos y otras administraciones locales para favorecer la coordinación; y el Servicio de Asesoramiento y Recursos Técnicos para Municipios (artículo 48 de la Ley), como unidad administrativa de la Administración juvenil autonómica.

Capítulo V. El desarrollo normativo sobre la participación juvenil en España

El mandato del artículo 48 CE sitúa la participación juvenil como hipotética columna vertebral de la política juvenil en nuestro país. Como apreciábamos páginas atrás, el valor de aquel precepto como principio rector constitucional exige que este mandato informe la legislación positiva, además de la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (artículo 53.3 CE). En suma, la posición preeminente del enfoque protagónico de la juventud como actor cívico debería verse reflejada en cualquier desarrollo normativo sobre la política pública de juventud, en cualesquiera de los niveles territoriales de la descentralización política del país. Por esta razón, la participación juvenil, contenido sustantivo del precepto que eleva la política de juventud al rango constitucional, fue elegida como eje central de este estudio.

Vista la interpretación del texto constitucional y la organización de la Administración juvenil española, parece oportuno tratar a continuación cuál ha sido el efectivo reflejo de este mandato constitucional sobre participación, en concreto, en la legislación positiva y en la actividad normativa de la Administración. Interesa la ordenación específica de la participación juvenil, más que el reconocimiento circunstancial de un papel participativo de la juventud en cualquier otro ámbito de ordenación jurídica. Por ello, centraremos la atención de este capítulo en aquellas instituciones previstas por las normas que hayan sido concebidas, de forma expresa o directa, para encauzar la participación de los ciudadanos jóvenes.

Antes de profundizar en el desarrollo del ordenamiento español sobre la cuestión, conviene hacer una precisión de contexto. Como ya he podido anticipar, las previsiones constitucionales explícitas sobre juventud son una cuestión relativamente reciente, propia del constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial y, muy especialmente, de aquel de las últimas décadas y de los Estados recientemente incorporados a los sistemas democráticos. Sin embargo, la ausencia de una previsión constitucional explícita no condiciona la existencia de *corpus* legislativos sobre la política de juventud, en general, y sobre el reconocimiento de la participación juvenil, en particular. De hecho, numerosos Estados se han dotado de legislaciones recientes

muy ambiciosas sobre la ordenación de la participación juvenil, sin que deriven de un explícito mandato constitucional o equivalente¹⁰⁰⁶.

En nuestro contexto europeo inmediato, es decir, en los veintisiete países de la Unión Europea¹⁰⁰⁷, es cada vez más frecuente que los poderes legislativos adopten leyes generales de juventud, o *corpus* de leyes específicas, que incluyen disposiciones relativas al fomento y al reconocimiento de la participación de sus ciudadanos jóvenes. Son ya trece los Estados que cuentan con este tipo de normas de ámbito nacional¹⁰⁰⁸. De entre los catorce que carecen de una legislación nacional específica sobre su política de juventud, conviene distinguir algunos casos como son los de Bélgica y España, porque su organización territorial interna hace que gran parte de sus comunidades sí cuenten con leyes generales. No obstante, la organización territorial de los Estados no es garantía de una determinada manera de afrontar la legislación

¹⁰⁰⁶ Calificar las regulaciones de ambiciosas no es tanto un juicio de valor político, como la constatación de que se proponen provocar profundos cambios institucionales y sociales mediante su entrada en vigor, con independencia de su racionalidad jurídica.

¹⁰⁰⁷ Tengamos en cuenta la salida formal del Reino Unido de la Unión Europea el 31 de enero de 2020.

¹⁰⁰⁸ Estos son: 1º) Bulgaria (mediante su Ley de juventud de 20 de abril de 2012, o *Закон за младежта*, reformada el 2 de agosto de 2013); 2º) Alemania (mediante el Libro VIII del Código Social, desde 1991, también conocido como Ley de Servicios de Infancia y Juventud, o *Kinder- und Jugendhilfegesetz* [KJHG]); 3º) Estonia (a través de su Ley del trabajo con jóvenes o *Noorsootöö seadus*, de 1999, revisada y reformada en 2010); 4º) Irlanda (gracias a su Ley del trabajo con jóvenes, o *Youth Work Act*, de 2001); 5º) Letonia (en virtud de la Ley de juventud de 2009, o *Jaunatnes likums*); 6º) Lituania (mediante la Ley sobre el marco de la política de juventud, de 2003, o *Lietuvos Respublikos Jaunimo Politikos Pagrindų Įstatymas*, reformada en 2005); 7º) Luxemburgo (dispone de Ley de juventud –*Loi sur la jeunesse*– desde 2008, reformada íntegramente en 2016, y tres decretos principales que la desarrollan); 8º) Países Bajos (su Ley de juventud es de 2015, conocida como *Jeugdwet*, aparte de otras normas dispersas); 9º) Austria (a través de un conjunto de cinco leyes principales: sobre promoción de la juventud –de 2000, reformada en 2018–; sobre representación juvenil –2001–; sobre justicia juvenil –1988 y 2019–; sobre empleo infantil y juvenil –1987 y 2018–; y sobre infancia y bienestar –2013 y 2018–); 10º) Rumanía (mediante la Ley 350/2006, de 21 de julio, de juventud, o *Lege nr. 350 din 21/07/2006 Legea Tinerilor*); 11º) Eslovenia (a través de un conjunto de tres leyes principales: la Ley sobre el Interés Público en el Ámbito de la Juventud, o *Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju*, de 2010; la Ley específica sobre el consejo nacional de la juventud, de julio de 2000; y la Ley específica de asociaciones de estudiantes, de junio de 1994); 12º) Finlandia (a través de la Ley de juventud, o *Ungdomslagen* [núm. 1285/2016], que es el resultado de varias reformas a la ley original de 1972, en 1986, 1995 y 2006, y desarrollada mediante un Decreto gubernamental sobre trabajo con jóvenes de 2017); y finalmente 13º) Suecia (a través de la Ley de protección de los jóvenes, o *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga*, núm. 1990/52, y otras normas dispersas sectoriales).

sobre juventud: Alemania y Austria disponen de normas legales federales sobre la cuestión, mientras que Francia y Hungría (Estados centralizados) carecen de ellas¹⁰⁰⁹.

A grandes rasgos, la regulación específica sobre la participación juvenil en España, cuando es desarrollada expresamente como tal a partir del artículo 48 CE, ha sido muy semejante a una participación del tipo a la que se refería Sánchez Morón (1980), en su tesis sobre la participación de los ciudadanos en la formación del interés general y, por consiguiente, en el ámbito de actuación de la Administración Pública, de manera principal. Ello nos conduce a hablar de participación administrativa, aunque los cauces diseñados trascienden las barreras propias de la Administración, y se podría aludir a una participación política, si este término no resultara equívoco. Es cierto que se han apuntado multitud de otras proyecciones de la participación que trascienden la posición jurídico-cívica de los jóvenes ante el sector público, en sentido amplio, y seguirán siendo relevantes, pero el núcleo del desarrollo normativo pivota sobre esta cuestión: cómo participan los ciudadanos jóvenes en los espacios públicos en los que se toman las decisiones sobre el desarrollo político, social, económico y cultural. En todo caso, asistimos a un desarrollo normativo volcado, en esencia, hacia una noción de participación en la esfera pública, y, por tanto, a normas propias del derecho público.

La actividad normativa de los poderes públicos sobre la materia que es objeto de estudio ofrece un resultado en el que podemos distinguir dos niveles de regulación principal (estatal y autonómica), pero un mismo bloque de problemas comunes. Este esquema motiva la estructura del capítulo. Prestaremos atención, en primer lugar, al desarrollo del modelo estatal de participación juvenil, en el que ocupa un lugar destacado el instrumento principal indiscutible (esto es, el Consejo de la Juventud de España). Sin embargo, tal figura central (CJE) se encuentra acompañada por una serie de sistemas agregados, más o menos coherentes con la figura principal, si bien son, en

¹⁰⁰⁹ Además de las mencionadas (España, Bélgica, Francia y Hungría), tampoco cuentan con una legislación general de juventud de ámbito nacional los siguientes Estados de la UE (según YouthWiki, en abril de 2020): República Checa, Dinamarca, Grecia, Croacia, Italia, Chipre, Malta, Polonia, Portugal y Eslovaquia. Por su contexto cultural y político, resulta llamativo el caso de Dinamarca, único país escandinavo y de larga tradición democrática, sin una norma de este tipo (siendo, eso sí, la cuna de la noción europea de los consejos de la juventud como hoy son concebidos en la mayor parte del continente).

algunos casos, instrumentos residuales de participación juvenil. En segundo lugar, abordaremos el análisis de los principales modelos de ordenación de la participación juvenil en las diecisiete comunidades autónomas. Para ello se ofrece una sistemática descriptiva de los principales modelos orgánicos de participación (consejos de la juventud, propios o impropios, regulados por normas autonómicas), pero también una muestra de los principales sistemas complementarios de participación procedimental. Para concluir, y en tercer lugar, el capítulo contiene un epígrafe que profundiza en las aristas y los matices de los focos de conflicto jurídico sobre los que han sido expuestos como instrumentos jurídicos principales, es decir, sobre los consejos de la juventud en el derecho español.

1. Los instrumentos para la participación de la juventud en el ámbito estatal

España, como la gran mayoría de Estados de su entorno jurídico y cultural, adoptó hace ya décadas un modelo de participación de la juventud en el espacio público que podríamos denominar europeo, mediante la implantación de un consejo nacional de la juventud, el Consejo de la Juventud de España. Encaja en el modelo europeo porque los poderes públicos del Estado reconocen a esta figura una representatividad y legitimidad generacional relevante para la formación del interés general, y acepta, con matices, que esta figura cumpla los rasgos comunes generales de sus homólogos en la mayor parte de países del continente.

Los rasgos de un consejo de la juventud en España, inspirado en el modelo europeo, pueden sintetizarse en siete principales: a) tiene autonomía organizativa y capacidad jurídica plena; b) suele integrar a organizaciones juveniles y, a veces, a otros representantes juveniles (legitimados en procesos previos a su integración en el propio consejo); c) elige a sus propios representantes mediante procedimientos democráticos internos; d) determina el esquema y el funcionamiento interno de sus órganos decisivos y de sus estructuras deliberativas; e) adopta sus propias metodologías de funcionamiento y decide sobre la agenda de los temas que aborda; f) dispone de sus propios mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad política interna; y g)

percibe financiación pública para su funcionamiento sin condicionar los rasgos antedichos¹⁰¹⁰.

Dada la originalidad con la que esta figura ha sido concebida en el derecho español, como un ente público, o al menos parcialmente sujeto al derecho público (híbrido), se suscita una cierta conflictividad en el respeto literal de estas libertades, especialmente cuando colisionan con las disposiciones legales que son aplicables. Pero de lo que no cabe duda es de que España cuenta, desde 1983 a efectos jurídicos y desde 1984 de manera efectiva, con un consejo nacional de la juventud homologable a los modelos europeos.

No obstante, además de lo anterior, el modelo europeo de participación juvenil se caracteriza por un segundo rasgo, y es que los consejos de la juventud son instrumentos centrales y principales de la participación juvenil. De tal manera que, aun cuando estos no tienen por qué ser canales exclusivos ni excluyentes de la participación de sus ciudadanos jóvenes, los consejos son las herramientas paradigmáticas para encauzar esta participación de forma integral. De ello se debe deducir que puede haber otros sistemas jurídicamente previstos de ordenación de la participación juvenil, como de hecho sucede en el derecho estatal, pero debemos calificarlos y reconocerlos como meros sistemas agregados, es decir, a veces coordinados y coherentes, y en otros casos simplemente paralelos, ajenos a la figura central, o a medio camino entre la coherencia y la ignorancia entre sistemas. Así, los llamados sistemas agregados de participación juvenil hacen referencia a un conjunto de instrumentos que pueden ser, como veremos, de tres tipos (complementarios, periféricos o alternativos), según el grado de relación y la coherencia que guarden sus previsiones con el papel previsto por el legislador para el Consejo de la Juventud de España.

En definitiva, en el ámbito estatal podemos encontrar dos grandes conjuntos de ordenación específica sobre la participación juvenil: aquella orientada a regular la

¹⁰¹⁰ Estos rasgos son aquellos considerados necesarios, en ocasiones formulados incluso como derechos de las organizaciones a las que se pretenda calificar como consejos nacionales de juventud en sentido propio, o auténtico, en virtud del documento adoptado por las organizaciones juveniles europeas en el *Council of Members* del Foro Europeo de la Juventud (YFJ), celebrado en Atenas los días 15 a 17 de noviembre de 2001 (ref. del YFJ: 0735-01-e).

figura central (el Consejo de la Juventud de España), y otras normas que atienden a la ordenación de sistemas agregados de participación juvenil. Todo ello determina la sistemática de este epígrafe.

A. El régimen general del Consejo de la Juventud de España

El legislador estatal confirió naturaleza jurídica al principal órgano de participación juvenil en el ámbito estatal mediante la (hoy derogada) Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España. Esta ha sido, desde su promulgación, la norma legal más importante sobre el desarrollo jurídico estatal del artículo 48 de la Constitución, y en cierta medida lo sigue siendo aun después de haber sido expulsada del ordenamiento vigente, en 2014.

Habrà sobradas ocasiones, en las siguientes páginas, para apreciar el enorme valor de la Ley de 1983, no solo en el plano estatal, sino también en el resto de niveles donde se produce participación cívica juvenil, conforme a la descentralización política del país. Dado su papel inspirador del sistema autonómico, y como piedra angular del desarrollo efectivo del artículo 48 CE, el *iter legis* de aquella norma de 1983 merita ser mínimamente descrito, así como las grandes trazas de su contenido y las sucesivas reformas operadas sobre el régimen jurídico de la institución entre 1985 y 2013. En 2014 fue adoptada una nueva regulación legal del Consejo de la Juventud de España, que no desplegó plenos efectos, realmente, hasta 2018. La inestabilidad jurídica desatada de forma visible sobre la institución en 2013, sumado al fuerte rechazo de sus entidades miembros y de la mayoría de grupos parlamentarios actuales al régimen hoy vigente, son dos factores que hacen conveniente concluir el análisis de la institución con algunas notas sobre sus perspectivas de futuro.

a. La formación de las plataformas asociativas juveniles antes de 1983

Gracias a diversas iniciativas parlamentarias no legislativas, podemos deducir que la creación del Consejo de la Juventud de España (CJE) fue entendida, por los grupos políticos de las I y II Legislaturas, como una cuestión ajena a las Cortes Generales, y

propia de las organizaciones juveniles¹⁰¹¹. Sin embargo, las propias Cortes entendían que deberían respaldar un Proyecto de Ley del Gobierno que reconociera aquella figura como actor legitimado para defender los derechos e intereses de la juventud del país en la formación del interés general¹⁰¹². En síntesis, esto implicaba admitir que la iniciativa de la creación del CJE podía ser privada, pero requería un reconocimiento y un respaldo públicos.

La elaboración de la Ley del Consejo de la Juventud de España de 1983 es el resultado de tres grandes debates, secuenciados cronológicamente (aunque con interferencia cierta de todos los sujetos en todas las fases): se produjo un primer debate entre organizaciones juveniles divididas en dos bloques ocasionalmente enfrentados; un segundo debate se dio entre estas organizaciones, más o menos coordinadas entre sí,

¹⁰¹¹ El primer pronunciamiento sobre la política de juventud de las Cortes Generales constitucionales podría haber sido la Proposición no de ley (primero en Pleno, reconvertida luego para ser deliberada en Comisión) sobre “Participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”. Puede consultarse su contenido original e íntegro en el Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 676-I, de 1 junio de 1981, pp. 1711-1712. Fue una iniciativa singular: se produce en la primera legislatura, con un tenor literal que remite inevitablemente al artículo 48 CE y a la interpretación que los grupos parlamentarios hacían de este en aquel momento (quienes la firmaban eran los mismos que habían impulsado el texto constitucional, por ejemplo, J. Solé Tura), y estaba respaldada por una amplísima mayoría parlamentaria. Como bien recuerda Reverte Martínez (2015: 226), la firman importantes figuras de la política española del momento: Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón por los centristas, Alfonso Guerra González por los socialistas, Jordi Solé Tura por los comunistas, Ernest Lluch Martín por los socialistas de Catalunya, Manuel Fraga Iribarne por Coalición Democrática, Miguel Ángel Arrendona por los andalucistas, Marcos Vizcaya Retana por los nacionalistas vascos, y José María Trías de Bes por Minoría catalana). Sin embargo, caducó antes de poder ser adoptada, posiblemente, por la crisis gubernamental de 1981. En todo caso, en ella, los grupos reclaman al Gobierno que tome parte en la culminación “del proceso constituyente” del Consejo de la Juventud de España, y a que presente (después) “un proyecto de Ley sobre el Consejo”. Es decir, los grupos políticos eran conscientes de que la iniciativa de crear una plataforma plural de representación y participación juvenil era: a) previa a su toma de posición, en manos de los jóvenes y no de los partidos; b) ajena a los poderes públicos, pero necesitando el apoyo y reconocimiento de estos; y c) parte nuclear de la realización del artículo 48 CE.

¹⁰¹² Además de la antedicha, hubo otros intentos similares de posicionamiento de los grupos políticos. Destaca aquella presentada por parte de Jordi Solé Tura, de una “Solicitud de debate general sobre política de juventud” (el 15 de octubre de 1980, publicada en BOCG núm. 482-I, del 6 de noviembre de 1980). Fue retirada formalmente el 28 de abril de 1982 (BOCG núm. 482, de 17 de mayo de 1982, p. 1261). En todo caso, en materia específica de participación, alertaba el Grupo promotor de estas iniciativas de la obsolescencia de la normativa sobre asociaciones juveniles de 1977 (1), la “lentitud desesperante” de los “procesos de constitución de los Consejos de la Juventud” (2), y la gran limitación de “las ayudas a las entidades y movimientos juveniles” (3). Habría que esperar hasta 1985 para que una iniciativa muy semejante, a propuesta del Grupo Mixto, fuera efectivamente aprobada por las Cortes (ref. PNL 177-I, publicada en el BOCG núm. 92, de 25 de mayo de 1985). La fundamentación de 1985 está claramente inspirada en el texto de 1980, resumiéndolo, si bien la aprobación de esta propuesta no parece haber conducido a la efectiva realización de tal Debate general en el Pleno.

y el Gobierno de España, para alcanzar los consensos necesarios hacia un Proyecto de Ley; y tuvo lugar un tercer debate ya en sede parlamentaria, entre los distintos grupos de las dos Cámaras, tramitando aquel Proyecto hasta aprobar la Ley 18/1983.

Por lo expuesto, el nacimiento del Consejo de la Juventud de España no es una decisión graciable de los poderes públicos, sino el resultado de una reivindicación ciudadana que tardó varios años en cristalizar en la Ley de 1983.

Se han mencionado en capítulos anteriores (por ser simultáneos al proceso constituyente) las alianzas y acuerdos entre organizaciones sociales juveniles, de tipo de educativo, por un lado, y de las organizaciones políticas, por otro, en los años inmediatamente posteriores al fallecimiento de Franco (se crean varias de ellas entre 1975 y 1977)¹⁰¹³. Estas redes cristalizaron en una interlocución informal juvenil con las fuerzas políticas en dos planos territoriales principales: de forma puntual en algunos territorios posteriormente autonómicos (Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana, etc.), y de forma global en el ámbito de los poderes estatales. Sus primeros objetivos fueron, como ya apunté páginas atrás, la reducción de la edad de sufragio a los dieciocho años (conseguido en el artículo 12 CE), y la inclusión de la juventud en la Carta Magna de forma explícita (alcanzado en los artículos 20.4 y 48 CE).

Muy poco después del inicio de la etapa constitucional, estas plataformas de entidades dirigieron sus esfuerzos a la obtención de un reconocimiento formal de sus estructuras coordinadas por parte de la Administración del Estado. Lo consiguieron de manera provisional en 1980, tres años antes de la institucionalización legal del Consejo de la Juventud. Así sucede, primero, gracias a la Resolución de 30 de enero de 1980, de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, por la que se reconoce a la Asamblea de Entidades Juveniles Educativas y [de] Servicios¹⁰¹⁴, y en segundo término, mediante la Resolución de 3 de junio de 1980, de la Dirección General de Juventud y

¹⁰¹³ El primer boletín informativo oficial del Consejo de la Juventud de España, de 8 de diciembre de 1984, data en noviembre de 1977 el inicio del “proceso constituyente del Consejo de la Juventud de España”. Esta es la fecha de la primera convocatoria oficial del Ministerio de Cultura, pero con anterioridad se habían producido numerosas iniciativas privadas por parte de las organizaciones juveniles de distintos puntos del territorio.

¹⁰¹⁴ Cfr. BOE núm. 150, de 23 de junio de 1980, p. 14207.

Promoción Sociocultural, por la que se reconoce a la Mesa de Organizaciones Juveniles Políticas de España¹⁰¹⁵.

Mediante aquellas Resoluciones, la Administración juvenil española de entonces aceptaba formalmente cinco compromisos clave: 1º) reconocer a estas plataformas juveniles como interlocutoras válidas para la consulta administrativa sobre la política general de juventud; 2º) tener en cuenta la opinión de estas plataformas “en el proceso de elaboración del proyecto de Estatutos del Órgano de representación juvenil que debe constituirse legalmente”¹⁰¹⁶ (esto es, del futuro Consejo de la Juventud de España); 3º) ser consideradas plataformas representativas a los efectos de la participación de organismos de juventud no gubernamentales, es decir, de los precedentes históricos del actual Foro Europeo de la Juventud; 4º) consignar dotaciones presupuestarias de la Administración juvenil estatal para que estas plataformas pudieran cumplir sus fines; y 5º) dar publicidad a la composición mínima, susceptible de ampliación posterior, de sendas plataformas en el momento de su reconocimiento, que era de cuatro organizaciones juveniles políticas¹⁰¹⁷, y de dieciocho entidades juveniles educativas y de servicios (sociales)¹⁰¹⁸. Resulta obvia la conexión entre estos compromisos y las características más aceptadas de la noción europea de los consejos nacionales de la juventud, aludidas *ad supra*.

A aquellas dos plataformas, y a las entidades integradas en ellas, se refirió luego la Disposición transitoria primera de la Ley de 1983, cuando indicaba que la Comisión

¹⁰¹⁵ Cfr. BOE núm. 151, de 24 de junio de 1980, p. 14296.

¹⁰¹⁶ El entrecomillado hace alusión al tenor literal de ambas Resoluciones mencionadas.

¹⁰¹⁷ Estas organizaciones fueron, según la disposición segunda de la Resolución de 3 de junio, las siguientes: 1) Federación de Juventudes Socialistas (FSJ), 2) Juventudes de Unión de Centro Democrático (JUCD), 3) Nuevas Generaciones de Alianza Popular (NNGG de AP), y 4) Unión de Juventudes Comunistas de España (UJCE), “y aquellas otras que en el futuro, previo acuerdo de la Mesa y de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, se integren en aquella”.

¹⁰¹⁸ Estas entidades fueron, según la disposición segunda de la Resolución de 30 de enero, las siguientes: 1) Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ o YMCA), 2) Asociación Guías de España (AGE), 3) Asociación Scouts de España (ASDE), 4) Asociación “Scouts Baden Powell” de España (SBP), 5) Cáritas Española, 6) Compañeros Constructores, 7) Coordinadora de Entidades y Movimientos juveniles de Aragón (CEMJA), 8) Cruz Roja de la Juventud (CRJ), 9) Federación de Entidades Juveniles Educativas y Servicios del País Valenciano, 10) Federación de Escuelas de Educadores de Tiempo Libre Cristianas [la futura Didania], 11) Jóvenes de Acción Católica General (JACG), 12) Juventud Estudiante Cristiana (JEC), 13) Juventud Obrera Cristiana (JOC), 14) Movimiento Junior, 15) Movimiento Scout Católico (MSC), 16) Organización Juvenil Española (OJE), 17) Taula de Joves de Catalunya, y 18) Juventud Independiente Cristiana (JIC), “y aquellas otras que en el futuro, previo acuerdo de la Asamblea y de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, se integren en aquella”.

Gestora que debía constituirse mediante Orden del Ministerio de Cultura estaría formada “por la representación que acuerde dicho Departamento con las entidades Juveniles que han participado en los estudios y propuestas relativos a esta Ley”. Prueba de ello es la efectiva Orden de 4 de abril de 1984, por la que se constituye la Comisión Gestora del Consejo de la Juventud de España y se establecen las normas de su funcionamiento, dando cumplimiento a la citada Disposición transitoria. El artículo 3 de esta Orden concretaba la composición de la Comisión Gestora con tres organizaciones juveniles políticas, cinco representantes de la Asamblea de Entidades Juveniles Educativas y Servicios, y un representante por cada uno de los cuatro consejos de la juventud de las comunidades autónomas que ya los habían constituido de forma efectiva en tal fecha (Cataluña¹⁰¹⁹, Comunidad Valenciana¹⁰²⁰, La Rioja¹⁰²¹ y Galicia¹⁰²²). No debe pasar desapercibido que en la Asamblea de Entidades mencionada se daban cita, también, plataformas territoriales de coordinación, y no solo entidades de ámbito estatal, en el ámbito de Comunidad Valenciana, Aragón y Cataluña.

En todo caso, lo que reflejan estos documentos iushistóricos es que la motivación de crear el Consejo de la Juventud de España partía de la iniciativa privada, cristalizada en la voluntad de las grandes organizaciones juveniles del momento (políticas, sociales, educativas, religiosas, etc.¹⁰²³). Los grupos políticos se limitaban a dar voz, según ellos

¹⁰¹⁹ Creado mediante el Decreto de 2 de abril de 1979, como “organismo coordinador” con personalidad jurídica propia.

¹⁰²⁰ Creado mediante el Decreto 14/1983, de 31 de enero, como un “organismo de carácter público”, con personalidad jurídica propia (art. 1).

¹⁰²¹ Véase el Decreto 18/1983, de 5 de mayo, que lo configura como órgano sin personalidad jurídica (art. 1), y sujeto a la jerarquía gubernamental (sus actos eran susceptibles de “recurso de súplica” ante un órgano superior, según el art. 6.4 del Decreto).

¹⁰²² Cfr. el Decreto 223/1983, de 28 de julio, que lo “instituye” como “órgano colegiado de representación y participación de la juventud, con carácter plenamente democrático” (art. 1), y con naturaleza jurídica de entidad de derecho público y personalidad jurídica propia (aclarado en el Preámbulo).

¹⁰²³ Es cierto que sobresale la ausencia en estas primeras plataformas de las secciones juveniles de las grandes organizaciones sindicales, que han sido luego parte esencial de los consejos de la juventud en todo el territorio estatal. Posiblemente no estuvieran todavía formalmente constituidas, o no encajaran por sus fines con facilidad ni en la Mesa de organizaciones políticas ni en la Asamblea de entidades educativas y de servicios sociales.

mismos, a estas demandas de diversos grupos de jóvenes: que se les reconociera un canal plural de interlocución estatal¹⁰²⁴.

Conviene situar este acontecimiento histórico antes del análisis jurídico, porque la naturaleza legal con la que nació el CJE mediante la Ley de 1983 puede conducir a confusión.

b. La configuración legal de 1983

Una de las grandes debilidades de aquella Ley (parece necesario insistir en ello) es su falta de parte expositiva. La renuncia del Gobierno a presentar el Proyecto con una Exposición de Motivos que sí figuraba en el Anteproyecto, y la incapacidad de los Grupos políticos para pactar esta u otra parte expositiva distinta, hoy nos dificulta de forma notable el reconocimiento de los antecedentes, o la explicación de las justificaciones que dan sentido a la Ley y a muchas de sus originalidades. De hecho, Entrena Cuesta (1985: 6-7) se apoyó en la parte expositiva del Anteproyecto de Ley para sostener algunas de sus controvertidas consideraciones sobre la naturaleza jurídica del CJE¹⁰²⁵.

b.1. La negociación del Anteproyecto de Ley

Los intentos oficiales de constituir un Consejo de la Juventud de España en el período democrático se inician en noviembre de 1977, a instancias de una convocatoria a las entidades realizada por el titular del entonces Ministerio de Cultura¹⁰²⁶. A raíz de aquella cita, las organizaciones juveniles trabajaron en la confección de diversos

¹⁰²⁴ No es del todo cierta esta mera “portavocía” realizada por los grupos políticos, ya que resulta evidente, a partir de los Diarios de Sesiones, que los propios grupos tenían su agenda de asuntos y sus prioridades políticas, superpuestas a las de las organizaciones juveniles. Ejemplo de ello son las controversias sobre el ejercicio de competencias sectoriales entre el Estado y las comunidades autónomas.

¹⁰²⁵ En el Dictamen aludido, Entrena Cuesta hace referencia a la “Exposición de Motivos del Proyecto”, pero, en realidad, el texto carece de tal parte expositiva cuando llega a las Cortes Generales, por lo que debe referirse a la versión previa, anterior a la aprobación como tal Proyecto del Consejo de Ministros.

¹⁰²⁶ Cfr. el documento denominado “Proceso histórico de constitución del Consejo de la Juventud de España”, elaborado por la Comisión Gestora del CJE para su presentación a las entidades en la primera Asamblea General, del 8 al 9 de diciembre de 1984 (disp. en el ANC, ref. núm. 394.9).

borradores y anteproyectos de Estatutos del Consejo de la Juventud de España¹⁰²⁷. La voluntad del Ejecutivo favorable a la configuración de esta estructura se aprecia en los años siguientes, también, en la organización de la Administración juvenil, instituyendo, incluso, una Jefatura de Sección “de relaciones con el Consejo de la Juventud” dentro del Instituto de la Juventud en 1979¹⁰²⁸.

A pesar del aparente interés gubernamental, el proceso se alarga de forma reiterada por dos motivos principales, según reconocen las propias organizaciones juveniles ya en 1984: 1º) las dificultades de alcanzar acuerdos entre las organizaciones juveniles políticas y aquellas otras de carácter educativo y social, divididas en dos grandes bloques; y 2º) la enorme inestabilidad de la dirección política del Instituto de la Juventud (por ejemplo, se produjeron tres relevos de Directores generales entre 1977 y 1979, y dos más antes de las elecciones de 1982).

Desde 1977 hasta julio de 1981, las entidades juveniles y las autoridades gubernamentales trataron de negociar un texto que sirviera de “anteproyecto de Ley sobre el Consejo de la Juventud de España”, respaldado por cuatro actores principales: a) la Mesa de Organizaciones Juveniles Políticas de España (MOJPE), b) la Asamblea de Entidades Juveniles Educativas y Sociales (AEJES), c) los consejos de la juventud autonómicos ya constituidos entonces, y d) la dirección general de juventud. Fue acordado un texto final el 27 de julio de 1982, y aun sufriendo la inestabilidad del Gobierno (entonces en manos de la UCD), la directora general de juventud inició la

¹⁰²⁷ Pueden mencionarse y ser consultados en distintos archivos propuestas como las siguientes, a simple título ejemplificativo: a) la “Primera propuesta del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya para la creación del Consejo de la Juventud de España”, y una “Segunda propuesta” del mismo actor, ambas de 7 de agosto de 1980, y que concebían un consejo (en primer término) de base meramente territorial o compuesto (en segundo término) por entidades estatales además de los consejos de las nacionalidades y regiones, y en ambos casos con personalidad jurídica; b) el Anteproyecto de Estatuto del Consejo de la Juventud de España, presentado por EAJES (el 3 de mayo de 1978), proponiendo una “institución de carácter público, con personalidad jurídica propia, independiente” y con funcionalidad amplia, integrando entidades de diverso tipo (semejantes a las actuales), aunque más adelante se alteraría hacia una segunda versión del texto, de composición bicameral (fuerzas políticas separadas de fuerzas sociales); y c) el borrador de Proyecto de Ley por el que se constituye el Consejo de la Juventud de España, manejado por el Ministerio de Cultura en 1980 tras una votación de las dos cámaras de fuerzas sociales y políticas (s.f. definida, ref. ANC 371-3,010, pp. 30 y ss.), que calificaba al CJE como “entidad de derecho público representativa de los jóvenes españoles”, y “el cual gozará de personalidad jurídica propia e independiente” (art. 1).

¹⁰²⁸ Así se recoge en la Orden de 3 de septiembre de 1979 por la que se desarrolla el Real Decreto de reestructuración de la Dirección General de la Juventud y el Instituto de la Juventud (BOE núm. 215, de 7 de septiembre de 1979).

tramitación administrativa del texto en el seno del Ejecutivo (que sería conocido como “[Ante-]Proyecto Carmela”, por el nombre de la directora), para que pudiera ser aprobada su remisión a las Cortes por parte del Consejo de Ministros. Sin embargo, en octubre de 1981 “se vuelve a bloquear el asunto en la Comisión General de Subsecretarios”, por “motivos jurídicos”, y las entidades aprecian que el Gobierno “vuelve a dar marcha atrás al CJE”¹⁰²⁹.

Aquella paralización obedecía a lo recogido en el denominado “Documento Villar Arregui”¹⁰³⁰. Este reflejaba una “objeción fundamental” al Anteproyecto, y es que su autor estimaba “disfuncional atribuir a dicho Consejo personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines” (p. 1). Este órgano directivo señalaba que, si el texto atribuía tal personalidad, había que saber de qué naturaleza se trataba (el borrador de la norma no lo aclaraba), decidiendo si sería una “corporación de derecho público” o una de las “entidades autónomas u organismos autónomos de la Administración del Estado” (p. 2). Su conclusión fue que el Consejo de la Juventud que se pretendía instituir no encajaba en ninguno de los tipos legales previstos por el ordenamiento de entonces, ya que la falta de vocación de permanencia de sus miembros (la juventud es transitoria) hacía incongruente que se formara como “corporación de derecho público”, y tampoco encajaba en el modelo de entidades autónomas, dado que “resultaba menos aconsejable concebirlo como organismo público tutelado y dependiente del Ministerio de Cultura” (p. 3), en lo que considero una clara confusión entre personalización institucional e instrumentalidad¹⁰³¹. Además,

¹⁰²⁹ Vid. “Proceso histórico de constitución del Consejo de la Juventud de España” (ANC, ref. núm. 394.9).

¹⁰³⁰ El 30 de octubre de 1981, el Secretario General para la Coordinación Legislativa (de la Presidencia del Gobierno de España), D. Manuel Villar Arregui, rendía un dictamen “informal” o carta a la Directora General de la Juventud (Dña. Carmen/Carmela García-Moreno Teixeira), a propósito del entonces pactado Anteproyecto de Ley por el que sea el Consejo de la Juventud de España.

¹⁰³¹ Para ejemplificar la improcedencia de dotarlo de personalidad jurídica, este órgano directivo recordaba también que ni las entonces recientes Leyes Orgánicas del Consejo de Estado, o del Consejo General del Poder Judicial, ni el borrador de Anteproyecto de Ley del Consejo Económico y Social que entonces se barajaba, planteaban que tales órganos, denominados y concebidos también como “consejos”, tuvieran personalidad jurídica propia, sin menoscabo de su “autonomía orgánica y funcional para asegurar la independencia de su actuación y la exclusiva sumisión del mismo a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” (p. 5). Ello no sería obstáculo para considerarlo Administración del Estado, “aunque el Consejo esté constituido desde instancias sociales y no desde decisiones administrativas” (*id.*). En todo caso, reconocía que no apreciaba obstáculo para la finalidad política perseguida, y que esta, como “con acierto se dice en el preámbulo de la norma, se inspira directamente en el artículo 48 de la Constitución”.

advertía que “si prevaleciere la tesis de dotar de personalidad jurídica al Consejo, la práctica revelaría las muchísimas dificultades que ello entraña, porque, necesariamente, la realidad del desenvolvimiento ulterior de las funciones del Consejo conduciría a situaciones en que, por fuerza, habría que acudir a otras normas con el fin de completar las siempre existentes lagunas –en cualquier ley. Probablemente, ese camino conduciría a la Ley de Entidades Estatales Autónomas y, consiguientemente, a una ni deseada ni deseable tutela de un determinado Departamento ministerial” (p. 6). Aquello pareció ser suficiente para disuadir al Ejecutivo de avanzar en la tramitación de un texto legal, al menos hasta la legislatura siguiente.

A raíz de aquel Documento, un nuevo director general nombrado a principios de 1982 (D. Braulio Rodríguez Couceiro) reinicia el procedimiento, pero plantea la adopción de un “Proyecto de Real Decreto sobre el CJE”¹⁰³², en lugar de una iniciativa legislativa. Aquella propuesta contó, según parece, con la oposición inicial de la práctica totalidad de las organizaciones juveniles, aunque terminaron cediendo en beneficio de una regulación de compromiso con la que dar inicio formal a la institución (aceptación resignada, en todo caso)¹⁰³³. Sin embargo, el Consejo de Ministros rechazó la aprobación del proyecto hasta en dos ocasiones¹⁰³⁴.

La trayectoria descrita demuestra tres ejes principales de conflicto organizativo: 1º) del lado de algunas fuerzas (juveniles o políticas) nacionalistas y regionalistas, existieron pretensiones de que el CJE fuera solo una cámara territorial de plataformas juveniles acordes al mapa autonómico emergente; 2º) del lado de las organizaciones juveniles políticas, existía una pretensión de composición que resultaba inaceptable para las organizaciones de tipo educativo y social (al final, por una cuestión de preponderancia del voto, siendo unas entidades mucho más numerosas que otras), hasta el punto de producirse una peculiar convergencia de todos los grupos políticos frente a la gran diversidad de los colectivos de educación no formal, sugiriéndose como solución de

¹⁰³² Un primer texto puede consultarse en el ANC (ref. núm. 371-3,010), y calificaba al CJE como “órgano común de actuación” de las entidades miembros, “con personalidad jurídica propia e independiente”; y otra versión distinta, de mayo de 1982 (ref. núm. 371-3,019), lo califica como “entidad” en vez de órgano.

¹⁰³³ Cfr. “Proceso histórico (...)” (ANC, ref. núm. 394.9).

¹⁰³⁴ Así lo hacen constar las entidades del CJE en la documentación mencionada sobre el proceso histórico, presentada en la primera Asamblea General, en 1984.

compromiso una estructura del CJE bicameral; y 3º) el amplio consenso entre representantes juveniles y de la Administración juvenil, acerca de la idoneidad de que el CJE tuviera personalidad jurídica, se enfrentaba de plano a la voluntad del resto de la Administración del Estado, patentemente contraria a esta posibilidad. De los tres ejes, el primero fue rápidamente superado, el segundo provocó notables conflictos durante varios años, pero fue el tercero el que produjo los reiterados rechazos en la tramitación formal de los textos. No debe obviarse, en cualquier caso, la enorme inestabilidad que atenazaba a la dirección general de juventud, y que las propias organizaciones denunciaban, rematada a finales de 1980 y 1981 por la propia inestabilidad general del partido en el Gobierno (UCD).

En todo caso, las elecciones legislativas del 28 de octubre de 1982 provocan un cambio de signo político del Gobierno, y un nuevo director general de juventud (D. Ignacio Quintana Pedrós) retoma el llamado “Proyecto Carmela”. Con muy pocos cambios, aquel texto sí fue aprobado por el Consejo de Ministros para que se iniciara la tramitación parlamentaria de la que sería, después, la primera norma legal sobre el Consejo de la Juventud de España.

b.2. La tramitación parlamentaria de la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España

Tras la insistencia de los grupos políticos al Gobierno sobre su deber de presentar un Proyecto de Ley del Consejo de la Juventud de España, y la negociación del Ejecutivo con las entidades juveniles previamente legitimadas en 1980, este Proyecto de Ley llegó a las Cortes el 22 de abril de 1983. Constaba de 13 artículos, dos disposiciones transitorias y una disposición final, pero carecía de Preámbulo o Exposición de Motivos.

El 21 de junio de 1983, la Mesa del Congreso delegó la competencia legislativa plena para dictaminar sobre el Proyecto de Ley a la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara¹⁰³⁵. El 11 de julio se publica el Informe de la Ponencia de la Cámara Baja, y al día siguiente (12 de julio de 1983) se produce el debate en la Comisión. El texto

¹⁰³⁵ Publicado en el BOCG núm. 23-I-1, de 28 de junio de 1983, p. 260/1.

adoptado llega el día 26 del mismo mes al Senado, cuya presidencia lo remite a la Comisión de Educación y Universidades, Investigación y Cultura. El 6 de octubre de 1983 se hace público el Informe de la Ponencia de esta Cámara Alta, y el día 11 del mismo mes se publica el Dictamen de la Comisión, para su debate en el Pleno que tiene lugar el día 19 de octubre. El 2 de noviembre de 1983 concluyó el trámite parlamentario, votando en el Congreso las enmiendas introducidas por el Senado¹⁰³⁶, y dando lugar a la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España¹⁰³⁷.

Para llegar a este punto, en el Congreso se debatieron veintinueve enmiendas, y en el Senado treinta y nueve¹⁰³⁸. Aquellas que fueron adoptadas durante la tramitación en las dos Cámaras no alteraron la estructura básica del Proyecto original, y se limitaron a introducir algunos matices menores y precisiones al texto¹⁰³⁹, en parte porque las mayorías parlamentarias asumían que la versión del Gobierno llegaba ya legitimada por los sujetos destinatarios inmediatos y directos de la norma. Sin embargo, el contenido de los debates resulta ilustrativo sobre algunos de los aspectos jurídicos y políticos más controvertidos de la creación de esta institución, que serán luego

¹⁰³⁶ El alto nivel de consenso expresado por el voto de los grupos parlamentarios es un importante reflejo del apoyo político generalizado a la iniciativa. En el Senado, el Proyecto fue finalmente respaldado por 136 votos a favor y 16 abstenciones, mientras que, en el Congreso, en la votación final, de 209 diputados presentes, hubo 201 votos a favor, un voto en contra (por error) y 7 abstenciones.

¹⁰³⁷ Sobre el nombre o rúbrica de la Ley y las varias rectificaciones de errores publicadas en el Boletín Oficial del Estado a este respecto, véanse los comentarios a la Ley en Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 44-45 y 163).

¹⁰³⁸ Una de las que prospera en la Cámara Alta y es finalmente incorporada al texto es, por ejemplo, la precisión del acceso del CJE “a la información del Centro Nacional de Documentación e Información de la Juventud”, al referirse a las funciones del CJE al final del apartado a) del artículo segundo.

¹⁰³⁹ No obstante, el texto final añadía las modificaciones introducidas por las Enmiendas núms. 8, 11, 14 y 19 de las presentadas en el Congreso, alterando sutilmente el contenido respecto del original, en los siguientes cuatro elementos: 1º) eliminó –en el apartado d)– que el fomento de la comunicación se realizara “por todos los medios a su alcance”, por la obviedad del mandato (Enmienda núm. 8); 2º) se reguló por Ley la duración de dos años de los mandatos de los órganos unipersonales previstos en el artículo sexto, apartado 2, que (luego) por desarrollo reglamentario se extendió a toda la Comisión Permanente (Enmienda núm. 19); 3º) se aceptó incluir, en la Disposición transitoria primera, el plazo máximo de un año para que el Ministerio de Cultura acordara con la Comisión Gestora la convocatoria de la primera Asamblea del CJE (Enmienda núm. 14); y 4º) quizá la modificación más relevante fue la introducida al final de la Disposición transitoria segunda, permitiendo al CJE recabar “la asistencia material y técnica” no solo del Ministerio de Cultura, sino también de las “correspondientes comunidades autónomas” (Enmienda núm. 11). A este respecto, véase el Informe de la Ponencia publicado en el BOCG núm. 23-I-2, de 11 de julio de 1983.

replicados, y no siempre felizmente resueltos, en el desarrollo normativo de la participación juvenil en todos los niveles del Estado.

A grandes rasgos, hay dos elementos que debieron ser especialmente conflictivos, a tenor de lo que se deduce de los Diarios de Sesiones de las Cortes.

Por un lado, se vislumbra ya un difícil equilibrio entre el protagonismo de las organizaciones juveniles y la estructuración jurídico-pública del ente, y el papel que en él debían desempeñar los principios jurídicos comunes al sector público, o la discrecionalidad tanto del Gobierno como del resto de poderes públicos (estatales y autonómicos, principalmente) para interferir o tutelar al CJE¹⁰⁴⁰.

Por otro lado, sobresalen los debates sobre la cuestión territorial y el reflejo del sistema autonómico en la composición y membresía del Consejo, que suscitaron los principales rechazos e intentos de devolución del Proyecto al Gobierno (a pesar de haber sido un asunto rápidamente superado en el diálogo entre las organizaciones juveniles).

b.3. Las características esenciales del régimen legal de 1983

El resultado de los debates referidos dio lugar a un texto legal que estuvo vigente treinta y cinco años (a pesar, incluso, de haber sido expresamente derogado en 2014, veremos que fue válidamente aplicado hasta el verano de 2018).

Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 44-54) ofrecen un valioso análisis sintético del contenido de aquella Ley, y sus efectos sobre el régimen jurídico de la participación juvenil española. En todo caso, hay que situar la Ley de 1983 como una pieza más de un puzle de cuatro normas, que conforman juntas el núcleo del régimen jurídico de esta principal herramienta de participación juvenil: 1) el artículo 48 de la Constitución;

¹⁰⁴⁰ Sin duda, se produjo una considerable tensión entre los grupos favorables a una interpretación generosa del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno sobre el ente, frente a los llamamientos al respeto de la autoorganización del mismo, como preludio de los conflictos sobre “dirigismo”, adscripción, tutela, relación y subordinación gubernamental. Ejemplo de ello fue la controversia sobre la nomenclatura de la normativa interna de la institución, discutiendo la pertinencia de denominarla “estatuto” o “reglamento”, vinculando un término u otro a la intensidad de la naturaleza asociativa-cívica de la institución o del carácter jurídico-público de la misma.

2) el régimen legal del ente; 3) un Reglamento principal, de naturaleza controvertida¹⁰⁴¹; y 4) otras normas internas de naturaleza administrativa, para la autoorganización, y como desarrollo del Reglamento principal.

Hoy, además de su valor iushistórico general, el modelo del CJE de 1983 sigue siendo importante por dos razones principales: 1º) existe una Proposición No de Ley aprobada por el Parlamento que insta al Gobierno, desde la XII Legislatura, a recuperar este concreto régimen jurídico, al ser preferido por las organizaciones juveniles al vigente de 2014¹⁰⁴²; y 2º) aspectos básicos del modelo del CJE de 1983 fueron emulados por las distintas comunidades autónomas que crearon sus consejos de la juventud con posterioridad, e incluso por aquellas, como la catalana o la riojana, que han reformado su figura equivalente después de 1983.

b.3.1. La naturaleza jurídica original del primer Consejo de la Juventud de España

Según el tenor literal de la Ley, la naturaleza jurídica de la institución era la de “entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” (art. 1.1 de la Ley). Por lo tanto, se trataba de un organismo público indeterminado, en origen sin encaje específico en ninguna de las clasificaciones históricas que la Administración española había tratado de dar a su entramado de Administraciones institucionales¹⁰⁴³.

Los intentos de clasificar al ente en alguna de las categorías doctrinales y legales clásicas, sin embargo, suscitaron a serias dudas sobre su naturaleza y los regímenes jurídicos que debían serle aplicados, que se reflejaron en disposiciones profundamente incoherentes entre sí. En síntesis, desde 1983 hasta 1998, el CJE es considerado de

¹⁰⁴¹ Veremos, más adelante, que el diseño legal preveía un reglamento ejecutivo, aprobado por el Consejo de Ministros, pero nunca se adoptó una norma de estas características, rigiendo en su lugar un reglamento administrativo no contemplado por la Ley, pero aplicado con plena eficacia durante más de treinta años (sin perjuicio de numerosas reformas internas, adoptadas autónomamente por el CJE).

¹⁰⁴² No obstante, parece muy improbable que se opte por devolver la vigencia a esta norma si un Gobierno está dispuesto a proponer al Parlamento la reforma del régimen del CJE. Entre otras cuestiones porque el propio CJE defiende un régimen legal distinto como idóneo, y solo de preferencia subsidiaria el de 1983.

¹⁰⁴³ Muñoz Machado (2017-X: 211) recuerda el papel que habría jugado, en aquella fecha, la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Entidades Estatales Autónomas.

forma simultánea (según distintos actores jurídicos), como Administración independiente, como Administración instrumental y como corporación pública.

La interpretación más ajustada al tenor de la Ley parece ser aquella que lo asimilaría a las llamadas Administraciones independientes o, al menos, a los llamados “entes públicos apátridas”¹⁰⁴⁴: entes de naturaleza enteramente pública, separados de la jerarquía gubernamental hasta un grado máximo de autonomía administrativa, y concebidos para proteger de las interferencias gubernamentales o partidistas a ciertos bienes jurídicos de especial relevancia, como sería en el CJE el derecho a la participación juvenil (su relevancia sería constitucional, en este caso, ex art. 48 CE). Esta interpretación es, de las tres antedichas, la que permite atribuir a la Ley menos errores textuales, aunque no pocas imprecisiones. De hecho, esta interpretación permite encajar de forma coherente los mandatos del legislador y sus silencios¹⁰⁴⁵.

Sea como fuere, el CJE fue progresivamente asimilado por la Administración General del Estado a los llamados “organismos autónomos”, propios de la Administración instrumental (como organismos públicos típicos) y no simplemente institucional. De hecho, no existen dudas razonables sobre la naturaleza jurídica del CJE a partir de la reforma de 1998, ya que es expresamente definido por una nueva norma legal (sobre la que nos detendremos más adelante) como organismo autónomo, sujeto al régimen general de los mismos a todos los efectos, y a pesar de que esta decisión del legislador sea racionalmente cuestionable¹⁰⁴⁶.

Con independencia de la tipicidad de la figura, la naturaleza jurídico-pública de aquel ente supuso dos consecuencias muy importantes para la ordenación jurídica de la participación juvenil española. La primera es el distanciamiento del modelo de consejo

¹⁰⁴⁴ Sobre la noción de entes apátridas y similares, véanse, por ejemplo, Boto Álvarez (2011: 305 y ss.), Salvador Martínez (2002) o Suay Rincón (2005-I: 142).

¹⁰⁴⁵ Así, por ejemplo, la referencia a la legislación general presupuestaria permite deducir, al menos a partir de 1988, que el CJE sería de aquellos entes atípicos cuyo patrimonio, ingresos, contratación, etc., se sujetaría al régimen de sus propias normas (Ley y disposiciones de desarrollo y de la misma), de conformidad con el artículo 6.5 de la Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria. Por lo tanto, esta interpretación permite no tener que acudir a regímenes de derecho privado más que como normas supletorias por su condición de derecho común, de manera tal que su régimen y naturaleza podrían ser enteramente públicos sin ejercicios interpretativos forzados.

¹⁰⁴⁶ El principal motivo para dudar de la racionalidad de esta medida del legislador (a iniciativa del Gobierno, y esto es relevante) es que convierte al CJE en una Administración instrumental de forma y régimen, pero no por sus fines ni sus funciones, ni por la forma de componer su voluntad.

nacional de la juventud español respecto de su entorno jurídico y cultural comparado¹⁰⁴⁷. Debe hacerse notar que la naturaleza pública del consejo español estaría íntimamente unida, en las décadas siguientes, a una especial fortaleza económica y jurídica, en comparación con los demás modelos europeos de consejos nacionales de la juventud¹⁰⁴⁸. La segunda consecuencia es la emulación de esta naturaleza en la práctica totalidad de los consejos de la juventud de las comunidades autónomas regulados tras esta Ley, al menos hasta la crisis financiera mundial de 2009 (lo constataremos en epígrafes siguientes).

b.3.2. El sometimiento íntegro del Consejo de la Juventud de España original al régimen jurídico-público

El régimen jurídico del original Consejo de la Juventud de España puede ser caracterizado por cuatro rasgos principales: 1) la vinculación entre la naturaleza organizativa y el consiguiente régimen jurídico; 2) las previsiones literales de la Ley, con una exclusión explícita; 3) la previsión de un presunto reglamento ejecutivo, frente a la adopción de otros reglamentos administrativos distintos; y 4) una posible síntesis de principios, formulada por la doctrina a partir de una interpretación equívoca de la Ley.

En primer lugar, el mismo precepto que determinaba su naturaleza exclusivamente pública (art. 1.1 de la Ley de 1983) preveía también su régimen jurídico. Luego este estaba expresamente contemplado en la Ley.

En segundo lugar, del contenido de la Ley se infería que aquel CJE se regiría “por las disposiciones de la presente Ley”. El artículo duodécimo excluía expresamente la

¹⁰⁴⁷ Me refiero a la naturaleza jurídico-privada de los consejos de la juventud en la mayoría de Estados europeos, según atestiguan diversos estudios comparados, sin perjuicio del reconocimiento público formal, incluso legal-estatutario, de la legitimación colectiva de estas estructuras de derecho privado (cfr. Matthews, 2001; Flessenkemper, 2003; Matthews y Limb, 2003; y Siebert y Seel, 2006). En definitiva, en Europa ha sido más frecuente el reconocimiento de instituciones privadas, y su legitimación pública *ex post*, que la creación legal directa de entes públicos como consejos participativos (cuestión distinta es el de los múltiples casos de consejos consultivos, sin capacidad de Administración activa), o en todo caso, como algo parecido a las “asociaciones privadas de configuración legal” del derecho español (sobre este concepto, véase Muñoz Machado, 2017-X: 241-242).

¹⁰⁴⁸ Véase, por todos, el análisis comparado de Flessenkemper (2003).

aplicabilidad de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas (una norma de 26 de diciembre de 1958, vigente en 1983, pero esencialmente sustituida por las disposiciones de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que la derogaba).

En tercer lugar, el mismo precepto anunciaba que su régimen jurídico se complementarían mediante las normas que desarrollaran la Ley de 1983. La disposición transitoria primera, en su párrafo segundo, aclaraba que estas debían incluir, al menos, un Reglamento del Consejo cuyo primer anteproyecto preparara la Comisión Gestora nombrada por Orden del Ministerio de Cultura, para que este luego lo elevara al Consejo de Ministros. Es decir, a todas luces parecía que sería una norma reglamentaria equivalente o con forma de Real Decreto.

A pesar de la previsión legal antedicha, la intensidad de la naturaleza pública fue interpretada como un obstáculo para la autorregulación del CJE de 1983. Quizá ello motivó que, en la práctica, entre 1983 y 2013, el CJE aprobó y aplicó sus propios Reglamentos internos, que nunca fueron elevados al Consejo de Ministros para su validación, por lo que nunca existió un reglamento ejecutivo.

En cuarto y último lugar, y no obstante lo anterior, Entrena Cuesta (*op. cit.*, pp. 34-35) ofreció una valiosa síntesis de cinco principios jurídicos contenidos implícitamente en la Ley, y aplicables a la ulterior reglamentación del ente para su organización y funcionamiento (hasta 2018). Para este autor, tal régimen estaría presidido, para la composición, por los principios de libertad de adhesión (1º) y de obligada admisión (2º); para la formación de su voluntad, por los principios democrático (3º) y de colegialidad (4º); y para todo su funcionamiento general, por el principio de legalidad (5º).

b.3.3. El ejercicio de funciones públicas activas por parte de una institución ajena a la jerarquía gubernamental

Según la Ley de 1983, el “fin esencial” del CJE era “ofrecer un cauce de libre adhesión para propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social,

económico y cultural de España”. Al servicio de esta finalidad “esencial”, el artículo segundo de la Ley de 1983 recoge un catálogo de seis funciones que serían estimadas por el legislador como “de naturaleza pública”, aunque la doctrina ha considerado no excluyente de otras posibles, fruto de esa finalidad no excluyente del artículo primero¹⁰⁴⁹. Como conjunto funcional, se ha replicado (con ligeras ampliaciones y modificaciones) en gran parte del modelo orgánico de participación juvenil en otros niveles territoriales.

En definitiva, y sin perjuicio de que puedan ser subrayados más adelante otros matices, del contenido mencionado se deduce que el CJE asumía, de una parte, funciones de representación corporativa de las organizaciones miembros de forma directa, combinadas, de otra parte, con funciones de legitimación amplia o generalista para la defensa de intereses colectivos de toda la juventud, asociada o no¹⁰⁵⁰.

b.3.4. La composición de los intereses colectivos de la juventud a través de la juventud participativa

La composición (o membresía) del CJE de 1983 estaba legalmente regulada en los artículos 3 y 4 de la Ley. El tercero ordenaba los tipos de asociaciones y los requisitos de representatividad¹⁰⁵¹, mientras que el cuarto preveía dos exigencias cualitativas, y enunciaba el procedimiento para la libre adhesión¹⁰⁵².

¹⁰⁴⁹ Las funciones referidas eran:

“a) Colaborar con la Administración mediante la realización de estudios, emisión de informes y otras actividades relacionadas con la problemática e intereses juveniles que puedan serle solicitados o acuerde formular por su propia iniciativa, para lo cual podrá tener acceso a la información del Centro Nacional de Documentación e Información de la Juventud. b) Participar en los Consejos u Organismos consultivos que la Administración del Estado establezca para el estudio de la problemática juvenil. c) Fomentar el asociacionismo juvenil estimulando su creación y prestando el apoyo y la asistencia que le fuese requerida. d) Fomentar la comunicación, relación e intercambio entre las organizaciones juveniles de los distintos Entes territoriales y, de modo especial, las relaciones con las Entidades interasociativas que tengan como fin la representación y participación de la juventud, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución. e) Representar a sus miembros en los Organismos internacionales para la juventud de carácter no gubernamental. f) Proponer a los poderes públicos la adopción de medidas relacionadas con el fin que le es propio.”

¹⁰⁵⁰ Por todos, véanse el Documento Político titulado “La participación de la juventud no asociada”, aprobado en la XX Asamblea General Ordinaria del CJE, celebrada los días 8, 9 y 10 de abril de 2016; o las sucesivas versiones históricas del “Documento de bases para una política de juventud”.

¹⁰⁵¹ El contenido del precepto era:

“1. Podrán ser miembros del Consejo de la Juventud de España: a) Las Asociaciones Juveniles o Federaciones constituidas por éstas, reconocidas legalmente como tales, que tengan implantación o organización propias, al menos, en quince provincias y cuenten con un número mínimo de 5.000 socios o

En síntesis, el CJE contemplaba dos tipos generales de membresía: de pleno derecho (con voz y voto en los órganos de decisión) y observadores (con voz, pero sin voto). La distinción respondería a la representatividad de unas y otras figuras (y, en consecuencia, a la construcción de la legitimación de las posiciones del Consejo). Entre las entidades de pleno derecho podían tener cabida tres grandes conjuntos de entidades: a) organizaciones juveniles autónomas (asociaciones y federaciones, de diverso tipo)¹⁰⁵³; b) estructuras juveniles de otras organizaciones sociales (secciones juveniles con autonomía bastante para actuar en nombre propio)¹⁰⁵⁴; y c) redes autonómicas de participación juvenil (consejos o equivalentes). La forma de entidades observadoras se reservaba para entidades menos representativas que las anteriores, pero que, no obstante, aportaran valor a la construcción de una legitimidad pluralista juvenil, remitiendo las exigencias para esta consideración al desarrollo normativo posterior (reglamentario).

afiliados. b) Las Secciones Juveniles de las demás Asociaciones, siempre que aquéllas reúnen los siguientes requisitos: 1. Que tengan reconocidos estatutariamente autonomía funcional, organización y gobierno propios para los asuntos específicamente juveniles. 2. Que los socios o afiliados de la Sección Juvenil lo sean de modo voluntario, por acto expreso de afiliación y se identifiquen como tales. 3. Que la representación de la Sección Juvenil corresponda a órganos propios. 4. Que tengan la Implantación y el número de socios o afiliados que se establecen con carácter mínimo en el párrafo anterior. c) Las Asociaciones Juveniles que, constituidas con la finalidad de prestar servicios a la juventud y con independencia de su número de socios o afiliados, tengan implantación, al menos, en 15 provincias y presten servicios a 10.000 jóvenes, anualmente, como mínimo. Reglamentariamente se determinará el procedimiento para acreditar el cumplimiento de las condiciones requeridas. d) Las Secciones Juveniles de otras Asociaciones, siempre que aquéllas realicen fines similares a los del párrafo anterior, con igual carácter y requisitos. En todo caso, deberán acreditar que constituyen un órgano diferenciado de la Asociación correspondiente con plena autonomía para la programación y dirección de actividades juveniles y para la relación y representación, a efectos de sus fines singulares, ante terceros, así como que estén constituidas y dirigidas por jóvenes. e) Los Consejos de la Juventud o Entidades equivalentes, reconocidos por las correspondientes Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios.

2. La incorporación al Consejo de una Federación excluye la de sus miembros por separado.

3. La condición de miembros de un Consejo de Juventud o Entidad equivalente de una Comunidad Autónoma es compatible con el derecho a incorporarse al Consejo de la Juventud de España, siempre que la Entidad candidata está incluida en alguno de los párrafos a), b), c) y d) del apartado 1 de este artículo.

4. El Consejo podrá admitir miembros observadores cuyos derechos y deberes se regularán reglamentariamente.”

¹⁰⁵² Este precepto decía:

“Las Organizaciones y Entidades comprendidas en el artículo anterior podrán formar parte del Consejo de la Juventud de España, siempre que lo soliciten a la Comisión Permanente del Consejo y cumplimenten las condiciones y requisitos que se fijen reglamentariamente. En todo caso, la estructura interna y funcionamiento de aquéllas deberán ser democráticos y manifestarán expresamente su acatamiento a la Constitución.”

¹⁰⁵³ Al referirme a organizaciones juveniles autónomas quiero señalar a aquellas estructuras que no forman parte de otra distinta, como secciones, departamentos o unidades ínsitas en una organización juvenil. Son organizaciones juveniles autónomas, por tanto, aquellas entidades que su identidad juvenil se corresponde con la persona jurídica que actúa con plena capacidad.

¹⁰⁵⁴ Las secciones juveniles, si bien deben carecer de personalidad jurídica para ser consideradas tales, y aun sin perjuicio de la denominación específica (sección, departamento, unidad, etc.), deben tener una capacidad jurídica parcial suficiente para obligar a la persona jurídica general (no juvenil) en aquellos aspectos que atañen a la propia sección juvenil. O así lo mandan esta y otras normas legales autonómicas inspiradas en el texto estatal de 1983.

El resultado del régimen jurídico legal de la membresía del CJE de 1983 puede resumirse en las siguientes cuatro cualidades: a) la pertenencia al CJE era opcional para todos los tipos de entidades que cumplieran los requisitos, siendo su admisión obligada (en el caso de cumplirlos y solicitarlo), para garantizar el pluralismo del ente público; b) la composición responde a una clara apuesta por el pluriformismo y la libertad de elección de forma asociativa (siempre democrática, eso sí); c) suscitó el consenso político y social suficiente (entre el movimiento juvenil) como para ser tomado de referencia en el desarrollo de casi todos los demás consejos de la juventud, locales o autonómicos; y d) las exigencias de representatividad de las entidades con derecho de voto respondía al criterio de rendición de cuentas ante una colectividad legitimadora, frente a una hipotética participación individual (cfr. Álvarez García *et al.*, 2018: 169 y 170)¹⁰⁵⁵.

b.3.5. La estructura orgánica legal del Consejo y el régimen jurídico de sus medios

De una parte, el artículo quinto de la Ley de 1983 describe los órganos del CJE, cuyo régimen jurídico y funciones es someramente previsto en los artículos sexto, séptimo, octavo y noveno. El primero de los preceptos (quinto) señala que el Consejo cuenta con cuatro órganos: a) la Asamblea, b) la Comisión Permanente, c) la Comisiones especializadas, y d) el Comité de Relaciones Internacionales.

De otra parte, la Ley de 1983 partía de la presunción de que las funciones del CJE eran de naturaleza pública, al menos aquellas consignadas en la Ley. En consecuencia, y por la naturaleza jurídica antes descrita, resulta lógico no solo la previsión de que sus órganos colegiados operaran conforme a las reglas del derecho público, con carácter general, sino que los recursos económicos para la operatividad de estos órganos, núcleo funcional del Consejo, también fueran eminentemente públicos (artículo noveno)¹⁰⁵⁶. Ello es coherente con el explícito régimen de exenciones tributarias

¹⁰⁵⁵ A pesar de los criterios restrictivos de admisión, el propio Consejo de la Juventud de España cifraba, en 1984 y basándose en los censos de sus más de 30 entidades miembros, la representatividad inmediata de la institución en más de 700.000 jóvenes que pertenecerían directamente a entidades miembros (*vid.* "Info...Consejo", núm. 1, de 8 de diciembre de 1984).

¹⁰⁵⁶ El último de los aspectos previstos en la Ley que tiene relevancia más allá de la vigencia de esta es el modelo que instauró un régimen orgánico transitorio. Aunque se agotó en 1983, el carácter casi

(equiparable al resto del sector público estatal, según el artículo duodécimo), y las previsiones concretas sobre el régimen presupuestario de derecho público (artículo decimotercero). No obstante, la propia composición mixta de la voluntad del ente (con origen en figuras de naturaleza privada por el movimiento asociativo, pero públicas por los consejos autonómicos del momento), unida a la libertad dada para acometer sus funciones, favorecieron una previsión prudente en la Ley con respecto a los medios del CJE, permitiendo que este pudiera recibir cualquier tipo de apoyo económico legal (público o privado).

b.4. El peculiar desarrollo normativo del primer Consejo de la Juventud de España

Hasta en ocho ocasiones, la Ley del CJE de 1983 menciona la necesidad de desarrollar por vía reglamentaria algunos aspectos enunciados en el texto legal de forma incompleta. Ya hemos constatado la importancia del empleo de los términos y cuál era la voluntad de la mayoría parlamentaria a la hora de referirse al desarrollo normativo con la expresión “reglamento”, en lugar de la alternativa propuesta de “estatuto”¹⁰⁵⁷. La Disposición transitoria segunda y la Disposición final de la Ley de 1983 parecen no dejar lugar a dudas sobre la necesidad de que las normas de desarrollo de la Ley, o al menos la principal norma reglamentaria a este efecto, tuvieran una validez que dependiera de la aprobación del Consejo de Ministros. Esto supone que concebían el reglamento interno, o la principal norma reglamentaria (fuera cual fuese) como una disposición general con forma de Real Decreto, o semejante a este.

No existe ninguna evidencia histórica de que cualquiera de las muchas versiones de Reglamento interno del CJE (de 1985, 1987, 1999, 2002, etc.), que han sido efectivamente aplicadas de forma sucesiva durante más de tres décadas, haya contado con una aprobación formal del Gobierno, ni del Consejo de Ministros ni del titular del

experimental de la Ley hizo que este régimen haya sido utilizado como referencia cada vez que se ha decidido crear un consejo de la juventud nuevo, en alguna comunidad autónoma, refundar uno tras años de inactividad, o bien alterar la forma jurídica (incluso cuando algunos elementos no son aplicables en este último caso). Nos detendremos en este aspecto al final de este capítulo.

¹⁰⁵⁷ Recordemos la discusión sobre la naturaleza estatutaria o reglamentaria de las normas de desarrollo de la Ley, vividas en el seno del debate parlamentario durante la tramitación de la norma.

departamento de adscripción (Cultura en 1983, y otros a medida que la política juvenil cambió de cartera ministerial)¹⁰⁵⁸. De ser así, significaría que el organismo habría desarrollado y aplicado un régimen “reglamentario” propio, *contra legem* o, cuanto menos, *praeter legem*, durante toda su existencia como organismo autónomo, sin que ello hubiera suscitado excesiva controversia interna¹⁰⁵⁹. Es inevitable preguntarse qué provocó que se diera esta situación.

Existen dos posibles razones, convergentes, que explican el desencuentro entre las previsiones legales y el desarrollo reglamentario (ajustado este, mucho más, a la actividad real que se desprende de los actos y actividades de la institución).

En primer lugar, la práctica de la Administración General del Estado, en cuanto a la reglamentación interna del CJE, parece haber sido generosa (probablemente por indolencia más que por estrategia) con la capacidad de autoorganización ejercida por el organismo autónomo, que al final ha gozado de una autonomía práctica muy

¹⁰⁵⁸ El primer indicio es que no existe ninguna publicación de norma semejante en el Boletín Oficial del Estado, cuando habría sido lo lógico sobre unas normas de este tipo, máxime si eran elevadas a Consejo de Ministros. El segundo indicio de ello es que la primera versión de Reglamento adoptada por la Asamblea y aplicada de 1985 a 1987 ya incluía elementos que eran de difícil encaje legal, en los que han ahondado todas las versiones desde entonces hasta 2012 (última reforma adoptada antes de la supresión del organismo autónomo en 2014), y fecha en la que la Abogacía del Estado emitió un informe (Ref. AE 1108/1056, de 29 de junio de 2012) señalando precisamente su interpretación sobre la incompatibilidad legal de determinados preceptos del Reglamento, provenientes de hecho de las primeras versiones de finales de los años ochenta.

¹⁰⁵⁹ Existe constancia de que la primera versión del “Reglamento del Consejo de la Juventud de España” (primera denominación de esta norma) se aprueba en su Asamblea de 25 y 26 de mayo de 1985. Pocos días antes, R. Entrena Cuesta (1985: 39) había refrendado técnicamente el texto, sugiriendo pequeñas reformas no controvertidas para el CJE, por lo que las entidades tenían fundadas razones para considerar que tal Reglamento era conforme a derecho. Sin embargo, la Administración General del Estado no lo elevó nunca al Consejo de Ministros para su aprobación, ni aprobó su contenido de ninguna otra manera, por motivos que no parecen fáciles de encontrar en fuentes directas. Más de dos años después, los días 22 y 23 de noviembre 1987, en la III Asamblea del organismo, se acordó continuar “el seguimiento para la definitiva aprobación del Reglamento del CJE por parte de la Administración”, habilitando a la Comisión Permanente para que “puedan proponer modificaciones que supongan una mejora técnica o que recojan la experiencia de funcionamiento y se proceda a presentarlo en la próxima Asamblea” (las citas corresponden a una Propuesta de Resolución de una Asamblea posterior dentro del mismo año, no especificada, pero que está registrada en los archivos del CJE con la ref. “D1.0 CON reg”). En el mismo texto, el CJE señalaba que existían informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura, y del INJUVE, que recogían las “propuestas” (en realidad, objeciones) a la aprobación de aquella primera versión de 1985, y que algunas “entraban en contradicción con la filosofía del CJE” (*id.*). Las siguientes versiones del Reglamento aprobadas por la Asamblea del CJE (desde la de 1987 hasta la última del organismo autónomo, en 2012) incorporaban cláusulas que colisionarían con una interpretación restrictiva de la Ley de 1983, o que directamente ignoraban algunos de sus preceptos. De hecho, cada nueva reforma se encontraba más ajustada al funcionamiento experimentado del Consejo, y menos a las previsiones legales de 1983.

superior a la prevista por el legislador. Los indicios para ello son los siguientes: a) los informes de la Abogacía del Estado en el último período histórico del organismo (a partir de 2012) desconocen por completo la realidad previa de los reglamentos aplicados¹⁰⁶⁰; b) no existe constancia alguna de la presencia ministerial prevista en el artículo noveno, apartado 1 de la Ley, e incluso desaparecen las referencias a esta previsión legal en los reglamentos aplicados a partir de 1999; c) salvo para la publicación oficial de determinados miembros de la Comisión Permanente, el Gobierno no adoptó ningún acto jurídico ni disposición general, ya fuera acordada con el ente ni de ningún otro tipo, para el desarrollo de aquella Ley; y d) los pronunciamientos sobre estas normas son siempre realizados a instancias del propio Consejo, y en todos los casos parecían plantear problemas interpretativos, sin actuar contra la práctica evidente del CJE (esto es, aplicando sus reformas aun sin la aprobación del Ejecutivo).

En segundo lugar, el contenido y la forma de los sucesivos Reglamentos (internos) del CJE revela que sus entidades miembros tuvieron siempre una concepción de estas normas más próxima a la naturaleza estatutaria asociativa, frente a lo que sería propio de los reglamentos de organización administrativa. Esto colisiona precisamente con la voluntad del legislador, deducida por el *iter legis*, que apuntaba a la incompatibilidad de las normas de desarrollo de esta Ley con la auténtica autorregulación interna de la institución. En cualquier caso, a esta conclusión conducen los siguientes indicios: a) la estructura de órganos y procedimientos internos es más parecida a la que es habitual en los textos estatutarios de las organizaciones sociales –de derecho privado–; b) es obvio que las personas participantes en los procesos normativos internos del CJE disponían de experiencia previa en sus propias organizaciones, con normas de naturaleza asociativa más que administrativa; c) los contenidos de los sucesivos

¹⁰⁶⁰ Así se desprende de la falta de referencia de dichos informes a las versiones anteriores, en particular en lo relativo a los aspectos ya presentes desde décadas atrás (en algunos casos, desde las versiones de 1999), cuando estima la incompatibilidad legal del texto adoptado por la Asamblea de 2012 (ref. AE 1108/1056). Lo mismo sucede con el Informe emitido por la Secretaría General Técnica del ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que remite el 26 de junio de 2007 a la Dirección del Instituto de la Juventud (sic), en relación al “Borrador de anteproyecto de Ley por la que se actualiza la regulación del Consejo de la Juventud de España”: es obvio que aquellos empleados públicos no solo ignoraban los antecedentes históricos de los intentos de reforma del CJE, sino que incluso manifiestan su incomprensión y rechazo a partes del texto de la propuesta que son copia literal de la Ley de 1983, por ejemplo a la alusión del artículo 149.2 de la Constitución (cfr. pág. 4 de dicho documento, ref. de Salida 779, N/REF: ID 30/07 IPH).

reglamentos reconducen, de forma progresiva, ciertas prácticas administrativas reflejadas en la Ley hacia aquella que ha sido la auténtica práctica asociativa más común (como en la composición de la Comisión Permanente o en el funcionamiento de los órganos); y d) la inclusión, desde el inicio, de ciertas normas que son propias de un régimen asociativo, sin previsión legal para ello ni precedentes en otros entes públicos, y la posterior consolidación de estas disposiciones en las versiones del Reglamento que siguieron a la de 1987.

c. Las reformas internas y sobre el régimen jurídico hasta 2014

El Consejo de la Juventud de España ha sido regido, como decíamos, por dos normas legales desde su creación hasta hoy: la Ley de 1983 y los preceptos mínimos de la Ley de 2014, sobre la que nos detendremos más adelante. No obstante, en 1998, y como ya he advertido, se produjo una revisión importante sobre la naturaleza jurídica del organismo, aclarando su condición de organismo autónomo típico de la Administración instrumental. Estas tres fechas marcan los principales hitos del régimen jurídico legal, y sirven para apreciar los cambios más intensos en su capacidad funcional.

c.1. La adaptación del CJE a la legislación sobre la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado

Entre 1984 y 1999, el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España disfrutó de un estatus legal muy flexible para su funcionamiento ordinario, sin perjuicio de las cuantiosas garantías previstas por diversas normas (legales y reglamentarias), en particular en materia económica y presupuestaria. Sin embargo, en 1998 toca a su fin el período de mayor autonomía y eficiencia organizativa del organismo, que había sido asumida como consecuencia de la singularidad jurídica de su naturaleza, esto es, de entidad de derecho público atípica¹⁰⁶¹.

¹⁰⁶¹ Esta consideración atípica no solo era predicada en el *iter legis* parlamentario, sino también por diversos juristas que se acercaron a su realidad en diversas etapas de su andadura bajo el régimen del 83. Por ejemplo, así se pronunciaban en 2003 los informes de Arrizabalaga Vera, o Ruiz Echaury y Medrano Irazola (que mencionaremos más adelante).

El artículo 68 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social provoca la “sumisión parcial” (Álvarez García, 2016b) del CJE al régimen jurídico general previsto para los organismos autónomos por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)¹⁰⁶².

El objetivo pretendido por la LOFAGE era “racionalizar y actualizar la normativa dedicada tradicionalmente a la denominada ‘Administración Institucional del Estado’”, entre la que se encontraría, en principio, el CJE¹⁰⁶³. Aquella reforma parcial del régimen legal, introducida no directamente por la LOFAGE, sino mediante otra disposición legal, en 1998, quiso clarificar el régimen jurídico del CJE, en tanto en cuanto sometía al sistema general de la Administración instrumental estatal su “régimen de personal, bienes, contratación y presupuestación” [sic] (art. 68 Ley 50/1998)¹⁰⁶⁴. Por ello, los efectos directos de su reforma sobre este organismo lo convierten en un ente más bien sometido a las reglas propias de la Administración instrumental, no meramente institucional¹⁰⁶⁵. De aquella manera, la racionalización

¹⁰⁶² Es significativo que este hecho fuera ignorado por la Directora de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (Dña. Angelina Trigo Portela), que no cesó de responder –a las instituciones internacionales que se interesaron por tan extraña propuesta de supresión del CJE– argumentando que una de las razones para la eliminación de este ente era la incompatibilidad entre la Ley de 1983 y la LOFAGE de 1997 (dio esta respuesta en cartas fechadas a lo largo del mes de septiembre de 2013, a entidades tales como la Organising Bureau of European School Student Union –OBESSU, principal organización estudiantil europea–, al Consejo de la Juventud de Eslovenia –MSS–, al Forum Nazionale dei Giovani de Italia, a la Confederación Europea de Sindicatos –ETUC–, o a las propias organizaciones sindicales mayoritarias de España –CCOO, UGT, CNT, USO, etc.– y a diversos líderes parlamentarios). Pero al menos esta respuesta no confundía al propio CJE con el INJUVE, como parece que sí hizo el Ministerio de Asuntos Exteriores en las instrucciones dadas a las embajadas de España, según se deduce, por ejemplo, de la carta que el Embajador de España en Estonia remitía como respuesta justificativa del intento de supresión del CJE al Consejo de la Juventud de Estonia, firmada en Tallinn el 9 de agosto de 2013.

¹⁰⁶³ Sobre los sucesivos intentos históricos de racionalización del sector público y de sistematización del régimen jurídico de las entidades de la Administración institucional en España, véase Muñoz Machado (2017-X: 211 y ss.).

¹⁰⁶⁴ Para algunos autores (como los del Informe Jurídico de 9 de octubre 2002, a cargo de “E Abogados”), la inclusión de esta referencia explícita hacia el CJE, que no fue utilizada para otros organismos autónomos, era indicio de la naturaleza “híbrida” del organismo. En realidad, el régimen anterior podría ser ajeno a tales normas comunes sin ser un ente de naturaleza híbrida, como sucede en algunas Administraciones independientes. Además, el régimen presupuestario, en realidad, ya era claramente administrativo, gracias al artículo decimotercero de la Ley de 1983, que aludía a la Ley general presupuestaria de 1977, luego, por remisión, entendida esta alusión a la legislación de 2003.

¹⁰⁶⁵ Resulta digno de destacar que la propia LOFAGE se exceptuó a sí misma, respetando un régimen jurídico semejante al que había disfrutado hasta entonces el CJE, para el Consejo Económico y Social [CES] y el Instituto Cervantes, los cuales seguirían rigiéndose por su legislación específica,

pretendida colisionó con la razón de ser del organismo, el cual no se había concebido como instrumento del Ejecutivo, sino como auténtica persona jurídico-pública independiente de la dirección política gubernamental¹⁰⁶⁶.

A raíz de la reforma de 1998, en todo caso, se desencadenaron nuevos conflictos jurídicos notables (y tristemente frecuentes en el ámbito de los consejos de la juventud españoles), que dificultaron el funcionamiento ordinario del CJE. Por ello, la dirección del organismo (Comisión Permanente) encargó diversos estudios jurídicos externos e internos para precisar sus obligaciones y las posibilidades de gestión conforme a la nueva legalidad¹⁰⁶⁷.

Aquellos informes pusieron en evidencia considerables controversias y conflictos de encaje entre la aplicación del régimen legal de 1983 y las exigencias derivadas de la Administración matriz, que trataba al CJE como ente instrumental, especialmente a partir de 1999. Sin entrar en el fondo de cada asunto, en aquel momento tuvo lugar un cierto punto de inflexión, y el CJE y sus entidades miembros tomaron conciencia de la importancia capital de reformar su régimen jurídico, legal y reglamentario, en una dirección que se distanciaba cada vez más de la regulación vigente. Lograron algunas medidas (pocas), y fracasaron en muchos otros intentos de reforzar su autonomía administrativa real.

por las disposiciones de la legislación presupuestaria que fueran expresamente aplicables, y solo supletoriamente por aquella Ley Orgánica (Disposición adicional novena de la LOFAGE). Quizá haya sido la falta de relevancia pública y política del CJE lo que hiciera que ni el legislador ni el Ejecutivo repararan en la racionalidad de que este organismo significativamente similar al CES conservara la misma situación excepcional que aquel.

¹⁰⁶⁶ El difícil encaje del CJE entre los organismos autónomos concebidos por la LOFAGE se puede intuir con facilidad por la previsión del artículo 45.1 de esta Ley Orgánica, que concibe a estos entes como “aquellos que se rigen por el Derecho Administrativo y a los se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos”, en lo que parece un claro régimen de dependencia ministerial (más allá de la mera tutela de adscripción para el control de legalidad), y como claras herramientas (entes instrumentales) del Ejecutivo. Nótese que, aun derogada la LOFAGE en 2015, y tras la teórica derogación de la Ley del CJE de 1983 en 2014, el régimen del organismo autónomo en funciones continuó sujeto a los artículos 98 a 102 de la LRJSP, hasta mediados de 2018.

¹⁰⁶⁷ Por el valor hermenéutico sobre los regímenes jurídicos discutidos para la institución, conviene mencionar, en particular, los análisis de Arrizabalaga Vera, de un lado, y de Ruiz Echaury y Medrano Irazola, de otra parte. En ambos casos se trata de Informes jurídicos emitidos para uso interno y no publicados, pero accesibles en el archivo del Consejo de la Juventud de España, por su fecha de emisión. Félix Arrizabalaga Vera fue Gerente del Consejo de la Juventud de España, y emitió el Informe al que ahora aludimos el 16 de abril de 2003. Joaquín Ruiz Echaury y Sabiniano Medrano Irazola eran abogados ajenos a la estructura del CJE, y emitieron un informe jurídico requeridos para ello por la Comisión Permanente, firmado el 7 de febrero de 2003.

c.2. Las sucesivas reformas históricas del Reglamento interno y sus consecuencias esenciales

Quizá podría suponerse, de forma equivocada, que la primera propuesta de Reglamento del CJE rechazado por el Ejecutivo fuera una versión con escaso rigor jurídico y técnicamente deficiente, hasta el punto de que ello dificultara su aprobación. Sin embargo, a pesar de haber sido concebido por una Comisión Permanente que estaba aún poniendo en pie una estructura administrativa ciertamente confusa, esta no escatimó esfuerzos por dotarse del mejor asesoramiento jurídico y técnico posible, independiente del criterio gubernamental¹⁰⁶⁸.

Lo cierto es que ni el primero ni el último de los sucesivos Reglamentos adoptados por el CJE fueron aprobados por el Gobierno de España, lo que supondría su virtual inaplicabilidad. A pesar de ello, resulta incuestionable que fueron aplicados, sin que suscitara la menor controversia entre las entidades miembros. No es plausible, tampoco, que la Administración ignorara plenamente esta aplicación de normas no aprobadas conforme a la previsión legal, dado que el CJE jamás ocultó este extremo en sus comunicaciones de toda índole, y la participación invitada de autoridades públicas de todo tipo fue una constante histórica en eventos y órganos reglamentarios del CJE, aun cuando la Abogacía del Estado manifestara expresamente la incorrección de prever algunos de tales órganos en la estructura reglamentaria del CJE.

Con carácter general, las reformas reglamentarias condujeron a varias consecuencias, que se han visto reflejadas después en el nuevo régimen vigente desde 2018.

En primer lugar, se ha consolidado de manera progresiva la noción de autoorganización, entendiendo las previsiones legales de 1983 sobre los órganos como cláusulas de mínimos, y permitiendo la creación de nuevos órganos, decisorios o

¹⁰⁶⁸ Ello fue lo que provocó su solicitud de Dictamen al profesor Rafael Entrena Cuesta (1985), que ha sido mencionado en otras partes de esta obra. Sobre el contenido del proyecto de Reglamento presentado por la Comisión Permanente, Entrena Cuesta (*op. cit.*, p. 39) estimó que podía “afirmarse, con carácter general, la adecuación del Proyecto de Reglamento a la naturaleza y régimen jurídico” que en su opinión debía atribuirse y aplicarse al CJE, sin perjuicio de algunas “matizaciones aconsejables”, muy menores para el calado general del texto, y que contrastaban con las enormes reticencias luego mostradas por la Administración General del Estado para su validación.

meramente deliberativos, no previstos por el régimen legal de 1983¹⁰⁶⁹. También se toman en consideración nuevos tipos de entidades, no previstas por la Ley, como las llamadas Entidades de Convenio, para favorecer, en lo posible, la ampliación de la representatividad y la incorporación a los procesos participativos de organizaciones juveniles más pequeñas¹⁰⁷⁰. Además, las últimas versiones (de 1999 en adelante) ignoran de plano la previsión legal del vocal administrativo en los distintos órganos.

En segundo lugar, el CJE ha afirmado su autorregulación mediante una tendencia creciente a omitir algunas de las previsiones legales. Algunas son tan relevantes como predicar la vigencia del Reglamento desde el día siguiente a su aprobación por la Asamblea (esto es, sin importar la validación gubernamental), o articular la elección de toda la Comisión Permanente mediante listas cerradas, sin intervención de las Comisiones Especializadas ni el Comité de Relaciones Internacionales. También resultaba problemática para la Abogacía del Estado (aunque no provocó ningún conflicto interno) la expansión y consolidación de los regímenes sancionadores, sin previsión legal habilitante¹⁰⁷¹.

¹⁰⁶⁹ Salta a la vista la distinción entre dos tipos de Asamblea: General y Ejecutiva, no contemplada en la Ley de 1983, pero que responde a la eficiencia de las sesiones sin perjuicio de la representatividad ponderada entre entidades miembros. Pero tampoco estaban previstas las cada vez más importantes Comisiones de Garantías, la Auditoría Interna, o los fundamentales órganos deliberativos temporales o permanentes que eran los Grupos Operativos o Grupos de Trabajo, para agilizar el trabajo de las Comisiones Especializadas.

¹⁰⁷⁰ Un límite enormemente problemático, de los previstos por la Ley y no ignorados por el Reglamento, es la precisión de la afiliación mínima para acceder a la membresía de pleno derecho, configurada en la década de 1980, cuando la población joven española era de más de nueve millones (de 15 a 29 años), frente a una población joven de apenas siete millones en 2018 (del mismo rango de edad), un 23% menos.

¹⁰⁷¹ Un aspecto particularmente controvertido, sobre el que nos volveremos a detener más adelante, es la tendencia a diluir el principio de obligada admisión de entidades, enunciado por Entrena Cuesta (*op. cit.*), y que en 2012 se enfrentaba ya a claras previsiones de votación discrecional para validar la admisión de entidades. El único conflicto suscitado en torno a esta cuestión (y del que se tenga constancia documental) se produjo con el organismo ya en funciones, en 2016, cuando la Asamblea General no pudo votar, queriendo hacerlo (pero sin que lo sometiera a la norma reglamentaria la entonces Comisión Permanente), la admisión o rechazo de la membresía del Consejo de la Juventud de Canarias. Aquel era entonces un órgano sin personalidad jurídica propia y que actuaba bajo la personalidad del Gobierno de Canarias (carente, por lo tanto, de la más mínima apariencia de independencia), y sobre cuya admisión había informado favorablemente la Comisión Permanente, a pesar de las advertencias de diversas delegaciones de entidades acerca de la posible irregularidad de admitir a un ente sin personalidad, puesto que se admitía a un sujeto (Gobierno de Canarias) no susceptible de formar parte del CJE. Con el nuevo régimen jurídico, este y otros consejos cuya pérdida de personalidad había sido sobrevenida a su membresía en el CJE (Consejo de la Juventud de Andalucía), quedaron fuera de la corporación

En tercer lugar, ha sido notable el desarrollo y la extensión de los regímenes de control y transparencia económica del organismo (interna y externa), que ya eran amplios en la primera versión del Reglamento de 1985¹⁰⁷².

De forma específica, al margen de las grandes tendencias de reforma general aludidas *ad supra*, algunas previsiones concretas han evolucionado en los treinta años de Reglamentos del organismo autónomo, demostrando la complejidad creciente de una estructura con, cada vez, mayor actividad real y un marco legal obsoleto en numerosos ámbitos¹⁰⁷³.

c.3. Las iniciativas internas para la reforma de la Ley del CJE de 1983

Desde bien temprano existen notables críticas a la técnica general de la Ley de 1983, y a ciertos aspectos específicos de su contenido. Sobresalen las de Entrena Cuesta (1985: 13), señalando “la vaguedad” de la misma, y advirtiendo que contenía notables contradicciones, que provocaban dudas razonables sobre la naturaleza jurídica del CJE. No obstante, la situación jurídica del organismo parece esencialmente tranquila entre 1985 y 1998, a pesar de la indefinición de algunos aspectos de la Ley y la inevitable plena autoorganización (irregular) del CJE, mediante su Reglamento no aprobado por el Gobierno.

pública de base privada, por imperativo legal explícito incorporado en la reforma de la Ley de 2014 llevada a cabo mediante la legislación presupuestaria de 2018.

¹⁰⁷² A la creación de la figura de las auditorías internas y a la obligación de dar la máxima difusión externa de la contabilidad del organismo, con el paso del tiempo se incorporaron reglas de eficiencia financiera más exigentes que las previstas por la legislación administrativa ordinaria. Prueba de ello ha sido, por ejemplo, la exigencia de la solicitud previa de diversos presupuestos para la mayoría de contratos del organismo cuando la cuantía excediera de los 1.800 euros (*vid.* art. 60 de la versión de 2012), pero también el sometimiento explícito a auditorías externas periódicas, añadidas a la fiscalización de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y del Tribunal de Cuentas.

¹⁰⁷³ Sobresale la adaptación del régimen de dedicación de las personas elegidas para los máximos órganos unipersonales del CJE: frente a la exigencia de gratuidad en el cargo en las primeras versiones (sin perjuicio de la compensación de gastos derivados de su ejercicio), a la habilitación expresa de la remuneración, con los límites que estableciera la Asamblea Ejecutiva. Es digno de ser subrayado este asunto, porque nunca pudo ser ejecutada tal previsión, por oposición de los órganos de control financiero de la Administración General del Estado, dándose la circunstancia (desde 2004 hasta 2018) de que la presidencia y las vicepresidencias del Consejo de la Juventud de España fueran los únicos altos cargos de la Administración General del Estado sin remuneración salarial ni cotización social alguna.

Los intentos internos de reforma legislativa ponen de manifiesto algunos aspectos clave sobre la conflictividad jurídica padecida por el organismo: nunca pretendieron las entidades miembros huir del derecho administrativo, ni reducir las garantías jurídicas sobre el régimen económico integral de la institución, sino más bien contar con los medios necesarios y la seguridad jurídica pertinente para someterse al máximo nivel de fiscalización que se previera en cada momento sobre el sector público. Aquello que se rechazaba y se pretendía combatir era la sujeción a regímenes burocráticos sin contar con los recursos humanos ni medios materiales para hacerles frente.

En síntesis, hasta la entrada en vigor del régimen de 2014 (en el verano de 2018), el CJE manejó tres textos sucesivos de manera principal, con los que ofrecer a los poderes públicos una alternativa de su régimen jurídico legal: una aprobada por el CJE en 2006, otra en 2008, y la última en 2013. El origen de las dos primeras son los informes jurídicos emitidos con motivo de la “clarificación” de la naturaleza jurídica en 1998, aunque las dos versiones ofrecen respuestas parcialmente distintas. En ambos casos, fueron iniciativas rechazadas por el Ejecutivo. El tercer supuesto reacciona, en realidad, al intento de supresión del CJE por parte del Gobierno, iniciado en 2013. Puede ser muy oportuno un futuro análisis pormenorizado de estos textos fracasados, por su impacto en el desarrollo de las expectativas de la regulación estatal y autonómica en las décadas siguientes, aunque resulta inviable en este momento, por lo que se ofrece una síntesis de los rasgos básicos de cada uno de ellos.

El texto de 2006 se caracteriza por una técnica jurídica más cuidadosa que la de 1983 o la de 2008, en general. Clarificaba distintos aspectos sobre la naturaleza y el régimen jurídico, al tiempo que flexibilizaba la denominada “membresía” (de forma tal que el CJE pudiera ampliar la base de representación directa de jóvenes). El rechazo a este texto fue justificado, según el Ejecutivo, en las previsiones sobre la compensación de gastos a las personas que desempeñaran funciones con carácter de exclusividad en la Comisión Permanente, aspecto nada pacífico en las frecuentes controversias jurídicas entre el CJE y la Administración General del Estado. En todo caso, se puede anticipar que el argumento dado para impedir la tramitación del texto fue, en 2006, tan irracional (por su desajuste con respecto a la realidad) como los esgrimidos en 2013 para instar la supresión del ente.

En 2008, un nuevo texto es aprobado por las entidades miembros del CJE en su Asamblea General Ordinaria. Esta nueva versión renuncia a la atipicidad del ente, que aceptaría así ser considerado una figura de las llamadas instrumentales (de nuevo, organismo autónomo). El texto de 2008 recupera algunos de los aspectos “deslegalizados” en 2006, como los rangos numéricos mínimos para definir la membresía, por un lado, y una mayor claridad del diseño orgánico interno, por otro lado, para preverlo más ajustado a la realidad de la institución (por ejemplo, fortalece el papel de los órganos deliberativos). Sin embargo, el Ejecutivo nunca tramitó tampoco esta propuesta.

Finalmente, a diferencia de las versiones de 2006 y 2008, la iniciativa de reforma legislativa del CJE de 2013 parte ya de la certeza de las entidades de que esta será rechazada por un Gobierno que prefiere suprimir la institución antes que fortalecerla. Esto permite que la negociación interna de las organizaciones juveniles dé lugar a un texto de máximos, con el que poder dialogar no de forma inmediata con un Ejecutivo poco receptivo, sino a medio y largo plazo, con el conjunto de las fuerzas políticas, y para demostrar la solidez de la alternativa técnica que el sector afectado podía oponer a lo que luego sería el régimen legal de 2014. Por estos motivos, este texto de 2013 ha sido tomado de referencia por el CJE desde entonces y hasta 2020, cada vez que una autoridad pública ha sugerido la posibilidad de reformar el régimen legal de la institución. Aquel texto de 2013, incluso, sirvió de referencia básica inicial para desarrollar el que ha sido después el Reglamento ejecutivo principal del ente, aprobado mediante el Real Decreto 999/2018, de 3 de agosto, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España y también el posterior desarrollo del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno¹⁰⁷⁴.

¹⁰⁷⁴ Me refiero al texto aprobado por la Asamblea General del Ente celebrada en Guadarrama el 2 y 3 de febrero de 2018, con la autorización del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, por medio de la “Resolución de la Dirección General del Instituto de la Juventud, por la que se autoriza el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo de la Juventud de España del 10 de enero de 2020”. Nótese que este es el primer texto reglamentario de naturaleza administrativa “autorizado” formalmente por la Administración General del Estado, algo que se produce después de treinta años de negativas poco o nada fundadas en derecho, superado el régimen legal de 1983 y ya en el marco de la fuerte deslegalización de 2014.

d. La reforma legal de 2014 y su desarrollo en 2018

El núcleo esencial de la nueva regulación legal del CJE está recogido en los tres apartados del artículo 21 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Mediante esta norma, las Cortes Generales provocaron un punto de inflexión histórico en materia de la regulación jurídica de la participación juvenil estructurada en España. Confirmaron, por un lado, la pretensión del Gobierno de España de suprimir el organismo de 1983, a pesar de que esta decisión estuviera fundada en motivos manifiestamente irrealistas e irracionales (cfr. Mestre Delgado y Álvarez García, 2018: 115-151; Álvarez García *et al.*, 2018: 63-65). Lo hicieron, por otro lado, en contra del criterio de todos los grupos parlamentarios de la oposición, y desoyendo la posición rotunda y reiterada del Consejo de la Juventud de España¹⁰⁷⁵.

Ya hemos visto algunas de las consecuencias jurídicas ilógicas que provocó esta reforma, con respecto al patrimonio y las funciones impropias del Instituto de la Juventud¹⁰⁷⁶. Además, dejó a un organismo público “en funciones” durante cuatro largos años, perjudicando gravemente la seguridad jurídica sobre su propia capacidad de obrar¹⁰⁷⁷. Esta errática reforma jurídica ha condicionado la gestión de hasta cuatro

¹⁰⁷⁵ Desde antes, incluso, de la tramitación del Proyecto de Ley por el Gobierno, en las Cortes se sucedieron distintas iniciativas de los grupos de la oposición para mostrar el rechazo y las debilidades de esta iniciativa gubernamental. Una de las primeras fue la Proposición no de Ley sobre el Consejo de la Juventud de España (ref. 161/002149), presentada el 13 de diciembre de 2013 (cfr. BOCG, Serie D, núm. 364, pp. 46 y 47).

¹⁰⁷⁶ A este respecto, véase el epígrafe IV.2.B.b.3, sobre las previsiones legales relativas al INJUVE. También es revelador el conjunto de documentos posteriores emitidos con ocasión de las transferencias de patrimonio y medios diversos desde el INJUVE al CJE, y el itinerario administrativo completamente ineficiente que provocaron las previsiones de 2014. Muestra de ello son informes como el del Abogado del Estado-Jefe (D. Fernando Arenas Escribano) de 12 de julio de 2018 (exp. 1478/2018), que detalla con claridad y precisión el periplo de informes, autorizaciones, excepciones y habilitaciones necesarias para que el CJE pudiera seguir utilizando lo que el INJUVE y el CJE habían acordado que pudiera seguir utilizando, y que formaba parte del patrimonio del anterior organismo autónomo Consejo de la Juventud de España.

¹⁰⁷⁷ Es cierto que no podía saberse en 2014 o 2015, pero la larguísima espera transitoria que sufrió el organismo, hasta 2018 como primera parada de un camino aún inconcluso, ha abocado a la institución a que su puesta marcha se produjera con la aprobación de un kafkiano régimen presupuestario (en 2018 se le asignó la mitad de la dotación comprometida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, al aprobarse tal Ley a mitad de año, y con aquel argumento). La inestabilidad política ha dado pie a que esta Ley de los PGE de 2018 haya sido la norma presupuestaria prorrogada hasta 2020, por lo que la AGE ha debido acudir mediante soluciones *ad hoc* a rectificar el lamentable error (intencionado o no) de la Ley de PGE, completando la dotación presupuestaria del CJE mediante créditos extraordinarios negociados *in extremis* año a año, y en el marco de una interpretación más que discutible sobre los efectos de la prórroga

Comisiones Permanentes sucesivas del organismo (de 2012 a 2020), reduciendo las posibilidades de intervención de la institución sobre la realidad participativa general de la juventud, y lastrando su capacidad de poner en marcha nuevas iniciativas para hacer frente a la situación socioeconómica de las actuales generaciones jóvenes¹⁰⁷⁸.

d.1. El régimen legal del CJE a partir de 2018

Álvarez García *et al.* (2018: 65-68) sintetizan el contenido de la reforma legislativa de 2014 en tres bloques clave: a) la supresión del organismo autónomo creado en 1983; b) la configuración legal de un nuevo Consejo de la Juventud de España como entidad corporativa (de base personal –no institucional– privada) fuertemente deslegalizada¹⁰⁷⁹; y c) la previsión de un régimen transitorio previsto para seis meses, que en realidad duró de septiembre de 2014 hasta julio de 2019¹⁰⁸⁰.

En particular, la Ley 15/2014 alude al CJE para regular estas tres cuestiones en cinco ocasiones distintas: 1) en la exposición de motivos; 2) en el artículo 21 (que consta de tres apartados); 3) en la disposición adicional primera; 4) en la disposición transitoria primera; y 5) en la disposición derogatoria. Si no en todo su contenido, al menos en este referido al CJE se puede afirmar que la Ley es muy poco afortunada, de forma y de fondo.

presupuestaria por parte de la Intervención General del Estado, desde 2018 hasta hoy, en relación con las dotaciones nominativas no prorrogadas. En 2020, la grave crisis sanitaria del COVID-19 conduce a una nueva prórroga de los PGE de 2018, y a que la atención a la institución principal de participación juvenil estatal pase a ocupar un recóndito lugar de las naturales preocupaciones políticas de los poderes públicos.

¹⁰⁷⁸ Para acreditar estas circunstancias, basta comprobar el protagonismo relativo de todos los temas relacionados con la supervivencia del organismo en los órdenes del día de los distintos órganos colegiados, desde el verano de 2013 y antes y después de 2018, así como los exhaustivos Informes de Gestión de las Comisiones Permanentes que terminaron sus mandatos en 2014, 2016, 2018 y 2020.

¹⁰⁷⁹ La deslegalización es apreciable, como apuntan Álvarez García *et al.* (2018: 65-66), porque “los únicos elementos que mantienen un régimen legal mínimo son”: 1) la naturaleza jurídica; 2) su finalidad; 3) su membresía; y 4) la previsión de un reglamento de organización y funcionamiento interno (ROFI).

¹⁰⁸⁰ Aunque el nuevo régimen legal entrara en vigor en agosto de 2018 mediante la adopción del Real Decreto mencionado, este Real Decreto desarrollaba nuevas normas de transitoriedad que podían extenderse otros seis meses más, hasta la convocatoria y realización de la primera Asamblea General de la nueva corporación.

d.1.1. El concreto valor interpretativo de la parte expositiva legal referida al CJE

Una primera prueba de lo poco acertado de la regulación de 2014 se desprende de la primera referencia de la parte expositiva de esta Ley que ordena el nuevo CJE. En ella se alude a una supuesta naturaleza legal de 1983 como “entidad de base asociativa”, confundiendo (primero) la composición del órgano con su naturaleza jurídica y (segundo) la composición del ente con la funcionalidad básica¹⁰⁸¹. Lejos de mejorar, el resto de la Exposición de Motivos que alude al CJE abunda en la confusión y en la imprecisión. Entre otras razones, porque desproporciona el valor del papel del INJUVE en materia de participación juvenil por contraposición a las sucintas referencias dedicadas al CJE¹⁰⁸². Dados los antecedentes, parece improbable que sea casual la sobredimensión de la actividad del INJUVE¹⁰⁸³.

¹⁰⁸¹ Dice, literalmente, lo siguiente (la cursiva es mía):

“El Consejo de la Juventud de España fue creado por la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, confiriéndole el carácter de organismo autónomo. De acuerdo con el artículo 2 de dicha ley, el Consejo de la Juventud de España *se configura como una entidad de base asociativa*, siendo sus miembros las asociaciones juveniles o federaciones constituidas por éstas y las secciones juveniles de las demás asociaciones. *De acuerdo con esa naturaleza, su función es hacer llegar a los poderes públicos los intereses y las demandas de la juventud asociada*, a través de la participación en los consejos y órganos consultivos de la Administración General del Estado y mediante la formulación de propuestas de medidas relacionadas con el fin que le es propio.”

Este simple párrafo confunde el artículo 2º de la Ley 1983 (que trataba las funciones) con el artículo 3º (que abordaba la membresía), pero yerra además al atribuirle un contenido que no es tal, dado que aquella Ley preveía también la membresía explícita de los consejos de la juventud de ámbito autonómico, no solo de formas asociativas. También es incorrecta o manifiestamente incompleta la naturaleza atribuida en el texto a aquel CJE, donde la base asociativa no era la clave de la forma de entidad, sino que esta era de naturaleza enteramente pública e institucional, con independencia de la composición de sus órganos de gobierno. Por último, presume a aquella institución una finalidad que no se corresponde con la realidad positiva en aspectos sensibles, como es la representación de los intereses de toda la juventud, o solo de aquella asociada.

¹⁰⁸² El párrafo siguiente al anteriormente mencionado dice así:

“Por otro lado, el Instituto de la Juventud, regulado en el Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba su Estatuto, se configura actualmente como un referente nacional en materia de juventud para comunidades autónomas, ayuntamientos y movimiento asociativo, estableciendo mecanismos de articulación y cooperación con éstos. Entre otras competencias y actividades, el Instituto de la Juventud lleva a cabo acciones relativas a: políticas y estrategias de emprendimiento y acceso al empleo de los jóvenes; cooperación internacional; observatorio de la juventud en España; promoción de la participación social y asociacionismo juvenil; información nacional e internacional; movilidad juvenil; premios anuales de juventud de diversas disciplinas; actividades formativas; y desarrollo y ejecución de programas europeos.”

¹⁰⁸³ Donde parece más llamativa la distorsión del texto legal con respecto a la realidad es en la afirmación de que el Instituto de la Juventud sea referente “estableciendo mecanismos de articulación y cooperación” con las comunidades autónomas, los ayuntamientos y el movimiento asociativo. Puede ser discutible la eficiencia de la coordinación interautonómica propiciada por el INJUVE, y analizada en el capítulo anterior, pero a todas luces es irreal que existan mecanismos positivos eficaces de coordinación con entidades locales, salvo que se refiera a los excepcionales y marginales convenios con algunos ayuntamientos, siempre puntuales. Más grave aún es la afirmación referida al movimiento asociativo, dado que el único instrumento previsto en el derecho positivo para la interlocución y la cooperación entre el INJUVE y estas se encausa, precisamente, a través del CJE que la Ley suprime (salvo que quieran incluir como mecanismos de

En una línea parecida de imprecisión se sitúan los últimos párrafos que la parte expositiva de la Ley dedica a este asunto. En ellos, el legislador estimó que existían en el seno de la Administración General del Estado “dos organismos autónomos de similar régimen jurídico” (parcialmente cierto), y que “duplicaban, en algunos casos, las funciones a realizar” (algo que resultaba ser incorrecto, como demostraron Mestre Delgado y Álvarez García, 2018). Sustentado en estas bases, no obstante, el legislador establecía “la necesidad de reforma” que conducía a una impropia e imposible asunción de “las funciones esenciales” del CJE por parte del INJUVE, y a la supresión del CJE “como organismo público”¹⁰⁸⁴. El resultado debería ser, según el legislador, “un ahorro económico y presupuestario”, de un lado, y sin que perjudicara, de otro lado, “la presencia y representación del asociacionismo juvenil en los mecanismos y toma de decisiones de las instituciones en materia de juventud”. Ambos resultados se sabían falsos antes de la reforma legal (Mestre Delgado y Álvarez García, 2018), y se puede comprobar su falsedad *ex post* con un sencillo análisis presupuestario y un rápido vistazo a los Informes de Gestión del CJE¹⁰⁸⁵.

En cualquier caso, el legislador quería subrayar que la reforma no pretendía ser operada en contra del “movimiento juvenil” (a pesar de la patente oposición del movimiento juvenil español y europeo), el cual debía “seguir jugando un papel

cooperación la mera concesión de subvenciones, o el diálogo político informal sin soporte jurídico alguno, algo que es a todas luces una participación impropia).

¹⁰⁸⁴ Ya he apuntado la irrealidad de esta transferencia de funciones entre ambos entes, al describir el régimen jurídico legal del Instituto de la Juventud (INJUVE).

¹⁰⁸⁵ Desde el punto de vista presupuestario, los datos objetivos desmienten el ahorro económico, tanto en la previsión como en la ejecución: el año de la efectiva transformación jurídica del CJE fue el 2018, y en ese año, los Presupuestos Generales del Estado (además de ser expansivos, en su cómputo general) incluían un incremento presupuestario notable respecto de cualquiera de los años anteriores hasta 2011, en la concreta partida integrada por los fondos del CJE más los del INJUVE (esto es, el Programa 232A). En síntesis, el incremento presupuestario de 2014 a 2018 es de cinco millones de euros más, gestionados (eso sí) íntegramente por el INJUVE, cuando el presupuesto histórico máximo del CJE (en 2007) llegó a ser de 3'2 millones de euros, en 2014 era de 2'1, y desde 2018 hasta 2021 ha sido de apenas 500.000 euros en subvención directa irregular, por las sucesivas prórrogas presupuestarias. En conclusión, la reducción presupuestaria efectiva se ha reflejado solo sobre el instrumento principal de participación juvenil (CJE), pero no sobre el cómputo total: no existe ahorro presupuestario. Desde el punto de vista funcional, la presencia del CJE en el espacio institucional puede no haberse visto significativamente mermada, a la luz de los Informes de Gestión de las sucesivas Comisiones Permanente aprobadas por la Asamblea General de 2014, 2016 y 2018, pero no cabe duda de que la propia supervivencia del organismo ha consumido una proporción de energías y dedicación que ha desviado la atención sobre otras cuestiones del interés general del movimiento juvenil o de la juventud en su conjunto. Por lo tanto, la sustitución de una forma jurídica por otra no ha respetado los parámetros legales que daban soporte a la reforma.

fundamental en la determinación de las políticas de juventud y, por ello, atendiendo a la naturaleza privada de las entidades que lo integran, se configura el Consejo de la Juventud de España como una entidad corporativa de base privada y personalidad jurídica propia”¹⁰⁸⁶. A medida que avancemos el análisis del régimen legal constataremos la incorrección de estas previsiones, que concluyen afirmando que “(S)e considera que este tipo de organización [corporativa], que tiene una larga tradición en el ordenamiento jurídico español, permitirá a las asociaciones y federaciones de las asociaciones juveniles a nivel estatal tener una estructura con autonomía organizativa que garantice su necesaria independencia de acción”¹⁰⁸⁷.

En síntesis, Álvarez García *et al.* (2018: 129) estiman que la Exposición de Motivos justifica la regulación operada por razones que “coinciden, en esencia, con los argumentos manejados por el Informe CORA”, al que ya he tenido ocasión de referirme. Por ello, no es necesario abundar en la debilidad racional de estas frases, porque ya fue puesta de manifiesto, de forma contundente, por Mestre Delgado y Álvarez García (2018)¹⁰⁸⁸.

A pesar de lo antedicho, el tenor de aquellas afirmaciones de la parte expositiva fue muy relevante para interpretar que era necesaria una reforma del apartado 2 del

¹⁰⁸⁶ Al menos una proporción nada desdeñable de los miembros del CJE (los consejos de la juventud de la mayor parte de comunidades autónomas, o Cruz Roja Española) no son entes de naturaleza privada, sino pública o semipública.

¹⁰⁸⁷ De nuevo, de forma deliberada, el legislador omite a parte de la membresía natural y deseable del Consejo de la Juventud de España, que el articulado efectivamente prevé, como veremos a continuación.

¹⁰⁸⁸ Se puede añadir, a lo dicho por Mestre Delgado y Álvarez García (*op. cit.*), que la práctica unanimidad de las entidades juveniles que formaban parte del CJE anterior a 2014, y posterior a esta reforma ejecutada en 2018, mostraron su rotundo, reiterado y fundado rechazo a esta reforma, igual que la totalidad de los grupos parlamentarios de la oposición al Gobierno. Sobre la extensa documentación y labor informativa del CJE sobre los perjuicios y riesgos de esta reforma legal, véanse, por ejemplo, los informes periódicos del organismo, como el “Dossier informativo #SalvemoselCJE (11 meses)”, presentado a las entidades del CJE por la Comisión Permanente en mayo de 2014 [síntesis, en definitiva, de la gestión de la Comisión Permanente sobre este asunto, que afrontó la primera parte de la crisis, de 2013 a 2014]. Fue un texto informativo previo aún a la adopción de la Ley, que sintetiza las advertencias al Gobierno de las graves consecuencias de su propuesta por parte de las organizaciones juveniles europeas (encabezadas por el Foro Europeo de la Juventud), del propio presidente del Parlamento Europeo en aquel momento (Sr. Martin Schultz), de las conclusiones de diversos dictámenes jurídicos, informes económicos y técnicos, así como la oposición dentro del propio partido gobernante, o evidencias de falta de veracidad de las justificaciones gubernamentales formales y oficiosas de la medida, e incluso del veto de la mayoría parlamentaria a las comparecencias en las Cortes, durante la tramitación de la Ley, de los representantes del propio organismo afectado o de cualquier entidad juvenil, y del Foro Europeo de la Juventud, etc.

artículo 21, si se pretendía ordenar reglamentariamente la pertenencia al nuevo CJE de formas jurídicas que no son asociativas (como es el caso, al menos por ahora, de la mayoría de consejos de la juventud de las comunidades autónomas)¹⁰⁸⁹. Una vez reformado el articulado en aspectos esenciales, el valor interpretativo de la exposición de motivos parece desvanecerse: precede a una parte dispositiva que no es la vigente.

d.1.2. El escueto régimen legal contenido en el articulado de la Ley de 2014

El tiempo ha revelado un indicio de irracionalidad del régimen legal de 2014 que se suma a las incorrecciones de la parte expositiva. Este se vería reflejado en la dificultad de llevar a cabo el desarrollo ejecutivo de la Ley de manera coherente con los términos legales originales, por su deficiente calidad técnica y falta de realismo. Hasta tal punto fue así que resultó imprescindible un remiendo intermedio, previo al desarrollo reglamentario. Álvarez García (2018: 16) abordó estas cuestiones, y dio buena cuenta de las razones que sostuvieron el cambio de la Ley en 2018, para resolver aspectos de una patente “regulación irrazonable”. Por ello se modificó el apartado segundo de aquel artículo 21 de la Ley 15/2014, mediante la disposición final 33 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

Con todo ello, el precepto rige hoy en los siguientes términos:

“Artículo 21. Consejo de la Juventud de España.

1. El Consejo de la Juventud de España se configura como una entidad corporativa de base privada, dotada de personalidad jurídica, que tiene por finalidad servir de cauce de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas en materia de juventud, y que desempeñará las funciones que reglamentariamente se determinen para el cumplimiento de estos fines.
2. El Consejo de la Juventud de España estará integrado por asociaciones juveniles, federaciones constituidas por éstas, secciones juveniles de las demás entidades, los consejos de la juventud o entidades equivalentes de ámbito autonómico con personalidad jurídica propia reconocidos por las correspondientes Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, así como las entidades sociales reconocidas legalmente como tales, siempre que sus estatutos contemplen de forma clara y explícita que entre sus fines sociales se encuentra el

¹⁰⁸⁹ Esta fue la recomendación, también, del Consejo de Estado al Gobierno, mediante una “observación esencial” acerca de la notable restricción legal sobre la membresía, al dictaminar sobre el Proyecto de Real Decreto de 21 de noviembre de 2017 (Dictamen núm. 1.085/2017), al que se refiere Álvarez García (2018: 17).

desarrollo de manera continuada de programas y actuaciones dirigidas exclusivamente a personas jóvenes, siempre que todos ellos reúnan los requisitos establecidos en el reglamento de organización y funcionamiento interno¹⁰⁹⁰.

3. El Consejo de la Juventud de España aprobará su reglamento de organización y funcionamiento, el cual deberá ser autorizado por el órgano competente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, siempre que se ajuste a las normas que reglamentariamente se aprueben, en cuanto a su composición y funcionamiento.”

Este precepto representa un giro deslegalizador sobre el ente (no pleno, pero sí intenso), al tiempo que recoge como derecho positivo varias teorías controvertidas sobre diversos asuntos, que serán objeto de análisis más detenido a lo largo de los siguientes epígrafes de este capítulo. Baste ahora llamar la atención acerca de los aspectos elementales de esta nueva regulación legal, que son cuatro: la nueva naturaleza jurídica, la finalidad o funcionalidad básica del ente, la composición y su capacidad de autorregulación.

Aun cuando haya habido autores que atribuyeran al régimen de 1983 la creación de una corporación pública (Entrena Cuesta, 1985), estimo que, en realidad, el legislador de 2014 altera la naturaleza jurídica del CJE, haciendo que sea una corporación (pública) de base privada por vez primera. Sin embargo, sabemos que la base es, en realidad, mixta, precisamente por la expresa alteración del apartado segundo, dando cabida a organismos públicos autonómicos. Esto lleva a señalar, a Álvarez García (2018: 9) que nos encontraríamos ante un tipo corporativo *sui generis*, que crea una incompatibilidad entre el apartado primero y el segundo. Pero no cabe duda de cuál es la naturaleza jurídica del actual CJE, sobre cuyas consecuencias se detiene con profundidad este último autor citado (*op. cit.*).

Quizá la regulación de la naturaleza como ente corporativo obedezca no tanto a la discutible naturaleza privada de la membresía, como al reconocimiento de un ejercicio de funciones mixtas, derivadas de un mismo fin legal, pero que puede ejecutarse ya sea mediante facultades públicas o a través de funciones de naturaleza privada. Delimitar cuáles son de un tipo o de otro requiere combinar diversas técnicas de interpretación jurídica, como constataremos más adelante. En todo caso, la finalidad

¹⁰⁹⁰ El contenido original del apartado 2 de este precepto decía: “2. El Consejo de la Juventud de España estará integrado por asociaciones juveniles, federaciones constituidas por éstas y secciones juveniles de las demás asociaciones, siempre que reúnan los requisitos que reglamentariamente se establezcan”.

del CJE es, en esencia, la misma que en 1983, expresada en términos distintos pero semejantes: es un canal, herramienta o instrumento no del Ejecutivo (y por tanto no una Administración instrumental) sino de los jóvenes, que pueden disponer de él para participar, en un sentido muy amplio. Sea como fuere, Álvarez García (2018: 9) recuerda que la Ley establece solo la finalidad, pero esta “remite al desarrollo reglamentario la precisión de las competencias o de las funciones para la efectiva consecución de dicho fin”.

La reforma legal de 2018 introduce una importante novedad para el ordenamiento jurídico estatal y autonómico. A raíz de esta, los consejos de la juventud de las comunidades autónomas deberán ser personas jurídicas diferenciadas para formar parte del Consejo de la Juventud de España. Se trata de un intento de rectificar la tendencia de algunas comunidades autónomas (Andalucía, Canarias, Illes Balears, etc.), que configuran órganos pretendidamente participativos sin autonomía siquiera mínima (esto es, sin la menor capacidad jurídica propia) respecto de la Administración matriz. En consecuencia, la composición del CJE de 2014 integraría dos categorías generales de entidades: organizaciones juveniles (en sentido amplio) y consejos de la juventud de ámbito autonómico que acrediten su plena capacidad jurídica¹⁰⁹¹.

Finalmente, el apartado 3 contempla de forma poco ordenada, pero explícita, el régimen normativo de la nueva corporación en tres niveles jerárquicos básicos¹⁰⁹². Así, además de las disposiciones de esta Ley (primer nivel), el CJE estará regulado por un

¹⁰⁹¹ Álvarez García (2018: 9) considera que son tres los “órdenes de miembros” referidos por la Ley: “asociaciones juveniles y sus variantes, consejos de la juventud autonómicos y entidades sociales con fines exclusivamente dirigidos a las personas jóvenes”. Así se expresa la norma, pero, sin embargo, estimo que el tercero de ellos no es exactamente una categoría general separada, ya que el CJE no admite como miembro a cualquier entidad de tal naturaleza, sino que es una fórmula para incluir a organizaciones sociales no definidas jurídicamente como juveniles, pero que por su composición y razón de ser sí son admitidas comúnmente dentro del concepto amplio de “movimiento juvenil” o de “organizaciones juveniles”, aun cuando su composición no sea estricta o exclusivamente juvenil (por tanto, esta alusión de un subtipo separado es el resultado, en realidad, de la deficiente ordenación jurídica general del movimiento juvenil en España, que no reconoce como tales a entidades que el sector sí admite). De hecho, la participación en el CJE ha estado expresamente reservada, por sus normas internas, a representantes de las organizaciones que fueran propiamente jóvenes, por lo que una entidad prestadora de servicios a la juventud de la que no formaran parte jóvenes tendría prácticamente imposible tomar parte en los órganos decisivos del mismo. Sobre estos problemas conceptuales y su plasmación jurídica, véase Álvarez García *et al.* (2018: 163-198).

¹⁰⁹² Es interesante constatar que la legislación de 2014 obvia que el Consejo de la Juventud de España representa el desarrollo jurídico del mandato constitucional del artículo 48 CE.

reglamento ejecutivo que desarrolle la composición y el funcionamiento del mismo (norma de segundo nivel jerárquico, que ha sido efectivamente dictada mediante el Real Decreto 999/2018, de 3 de agosto, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España), y ambas condicionan la autorización gubernamental de una norma elaborada y dictada por el propio CJE (de tercer nivel), es decir, el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno (ROFI)¹⁰⁹³.

Con estos tres niveles se intenta solventar la controvertida naturaleza de la reglamentación interna de 1983. Sin embargo, conviene advertir ya el intenso control gubernamental que se despliega sobre la nueva corporación en dos fases de su regulación: a) mediante la amplia potestad normativa del Gobierno para dictar el reglamento ejecutivo, sujeto a muy pocas pautas legales; y b) a través de la autorización de la reglamentación interna, en teoría ejerciendo una mera tutela de legalidad¹⁰⁹⁴.

A pesar de las previsiones legales, constataremos más adelante que no son tres, sino cuatro (o cinco, si incluimos las reglas constitucionales sobre participación juvenil) los

¹⁰⁹³ Véase el estudio de Álvarez García (2018: 22-32) sobre la significación jurídica y el contenido material del reglamento ejecutivo, y acerca del papel del Reglamento de organización y funcionamiento interno. Se trata, posiblemente, del mejor y más detallado análisis realizado hasta el momento sobre este régimen normativo.

¹⁰⁹⁴ Aunque volveremos a tratar los conflictos sobre la regulación interna de estas instituciones, conviene situar ahora el contraste interpretativo entre la Administración General del Estado, el propio CJE y algunas evidencias de aquello que la doctrina ha considerado propio de las corporaciones como la que ahora es el CJE. Para ello, baste mencionar los informes de la Abogacía del Estado de 2 de abril de 2019 (Ref. AE 651/2019) y el Informe de la División de Programas del Instituto de la Juventud, de 20 de marzo de 2019. En ambos textos se incluyen consideraciones y reparos que exceden, con creces, la tutela de legalidad de una figura corporativa, al entrar a cuestionar (equivocadamente, además) la capacidad de la corporación para establecer funciones, por ejemplo de naturaleza privada, complementarias a las previstas en el Real Decreto, contradiciendo la expresa habilitación de este –cfr. art. 2.2.d)–, o incluso pretenden impedir que el CJE haga la más mínima alusión a la “infancia” en sus normas internas, cuando no solo se debe aclarar que parte de la infancia es también juventud (al menos, de 14 a 17 años), sino que además es inevitable que una institución cuya razón de ser pivota en torno a un elemento etario, pueda regular su actuación hacia los rangos etarios conexos, previos o posteriores, por pura lógica intergeneracional y del sentido transitivo de la juventud. Ambos textos, en definitiva, colisionan abiertamente con el sentido que el INJUVE, como interlocutor natural de la AGE ante el CJE, dio expresamente a la autorización prevista en el apartado 3 de este artículo 21, en el Acuerdo entre INJUVE y CJE firmado el 5 de julio de 2017: “(E)sta autorización tiene como objetivo publicar dicho Reglamento en el Boletín Oficial del Estado (...), asegurándose de que cumple con las normas establecidas tanto en esta ley como en el futuro Real Decreto que se apruebe”. Compromiso, por cierto, que no ha sido cumplido, y el ROFI fue autorizado en 2019, pero no publicado en el Boletín Oficial del Estado.

tipos de normas diferenciadas por su posición jerárquica que regulan el Consejo de la Juventud de España, de acuerdo con su régimen jurídico vigente desde 2018.

d.1.3. La supresión del organismo autónomo y las reglas legales sobre la transitoriedad de la figura

Dado que la Ley crea una nueva institución, parece obvio que la anterior debía ser liquidada de alguna manera. La fórmula elegida por el legislador para llevarlo a cabo, en cualquier caso, puede calificarse de poco racional.

Por un lado, introduce algunas reglas transitorias en la Disposición adicional primera de la Ley 15/2014 (en lugar de hacerlo en disposiciones transitorias, sujetas a caducidad, como habría sido pertinente). Por otro lado, establece un extenso régimen transitorio en sentido propio, en la Disposición transitoria primera de la misma Ley. Ninguno de estos preceptos tiene hoy vigencia ni relevancia directa, pero reflejan a la perfección el sentido integral de la reforma.

La primera de las disposiciones aludidas (adicional primera) insta la supresión en diferido del organismo autónomo, que no sería efectiva hasta cuatro años más tarde, y hace beneficiario al INJUVE del desmantelamiento del CJE de 1983¹⁰⁹⁵.

La prueba fehaciente de la irracionalidad de esta disposición es la actividad administrativa anterior y posterior a la constitución efectiva de la nueva corporación, en forma de acuerdos y convenios suscritos entre el INJUVE y el CJE, para tratar de eludir, precisamente, los efectos de la previsión legal señalada. El único efecto real de la disposición legal antedicha, por tanto, es el enorme esfuerzo administrativo (burocrático y de técnica jurídica) que ha provocado la transmisión de un CJE al otro, con el INJUVE interpuesto. En consecuencia, han debido intervenir en más de una ocasión otras unidades y órganos administrativos responsables del Patrimonio del

¹⁰⁹⁵ En concreto, esta Disposición dice: “1. Queda suprimido el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, creado por la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera. 2. El Instituto de la Juventud se subroga en los bienes, derechos y obligaciones del organismo autónomo que se suprime. 3. Los empleados públicos del extinto organismo autónomo Consejo de la Juventud de España, se integrarán en su totalidad en el Instituto de la Juventud”.

Estado para la misma transmisión (primero del CJE al INJUVE, e inmediatamente del INJUVE al CJE)¹⁰⁹⁶.

En la segunda de las disposiciones mencionadas (transitoria primera), el explícito régimen previsto contiene cuatro reglas. Primero, cifraba en seis meses el período de transición entre la subsistencia en funciones del organismo autónomo y la constitución efectiva de la corporación (fueron cuatro años)¹⁰⁹⁷. Segundo, establecía un ambiguo régimen de rendición de las cuentas del organismo ante el Tribunal de Cuentas, indiciario ya de la irrealidad de una transición de seis meses¹⁰⁹⁸. Tercero, habilitaba un régimen de transferencia de responsabilidades de actos ajenos, muy excepcional, para eludir la imputación de responsabilidades al INJUVE¹⁰⁹⁹. Y cuarto, abundaba de forma

¹⁰⁹⁶ En el sentido antedicho, es ilustrativo el contenido del llamado “Acuerdo de Intenciones entre el Consejo de la Juventud de España y el Instituto de la Juventud”, de 5 de abril de 2017. A pesar de las dudas razonables sobre su validez jurídica, no parece cuestionable la eficacia que ha desplegado en la práctica sobre la realización de la Disposición adicional. Este texto incluye, con respecto a los bienes, derechos y obligaciones del organismo autónomo, cláusulas que, de una parte, garantizan al nuevo CJE la gestión y el uso efectivo de los inmuebles que eran patrimonio del anterior organismo autónomo, o que estaban arrendados por este, aun cuando el INJUVE deba hacerse cargo de los pagos y rehabilitaciones pertinentes; y de otra parte, el INJUVE se compromete a ceder de forma directa al nuevo CJE todos los bienes amortizados que fueran de titularidad del organismo autónomo anterior, y a garantizar (incluso sin cesión) los bienes no amortizados, hasta que puedan serlo, y entonces procedería a cederlos. Nada se dice sobre el patrimonio inmaterial, como la propiedad intelectual de diversas obras editadas por el antiguo CJE, o la titularidad de páginas web, etc. Pero, del uso realizado desde 2018 hasta la actualidad, parece obvio que, sobre este asunto, ni siquiera se discutió que el INJUVE ejerciera derechos al respecto. En consecuencia, salvo en lo relativo al personal laboral adscrito al organismo autónomo, que ha pasado a estarlo en la Relación de Puestos de Trabajo del INJUVE, todas las demás relaciones jurídicas comprensivas de los derechos, bienes y obligaciones del antiguo CJE estaba previsto que fueran de la nueva figura, antes incluso de la constitución efectiva de esta. Ello dio pie a los Informes y comunicaciones de la Abogacía del Estado de ref. 201847401204 y exp. núm. 1478/2018, que ilustran con claridad las vicisitudes del proceso administrativo de transferencia del patrimonio del antiguo al nuevo CJE.

¹⁰⁹⁷ En su tenor literal, el primer apartado decía: “(E)n el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se constituirá la entidad corporativa de base privada prevista en el artículo 21. Hasta tanto se constituya la referida entidad corporativa de base privada el organismo autónomo Consejo de la Juventud de España al que se refiere la Disposición adicional primera continuará desempeñando sus funciones de conformidad con sus normas de creación y funcionamiento. Durante este periodo, los miembros del Organismo autónomo Consejo de la Juventud de España permanecerán en su cargo en funciones.”

¹⁰⁹⁸ En concreto, lo expresaba diciendo: “2. La formulación y aprobación de las cuentas anuales del Organismo autónomo Consejo de la Juventud de España y su rendición al Tribunal de Cuentas en los términos que se establecen en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, corresponderá a los cuentadantes de dicho organismo, o al Director General del Instituto de la Juventud en el caso de que ya se hubiera constituido la entidad corporativa de base privada”.

¹⁰⁹⁹ Este tercer apartado señalaba: “3. Las operaciones ejecutadas por el Instituto de la Juventud correspondientes al organismo autónomo suprimido Consejo de la Juventud de España, se registrarán en la contabilidad y el presupuesto del Organismo autónomo Consejo de la Juventud

gratuita en las normas convencionales de la Administración instrumental sobre la rendición de cuentas de organismos públicos extintos¹¹⁰⁰.

A la luz de las dimensiones y detalles contenidos en esta disposición transitoria (ya histórica), es evidente que el legislador dedicó una mayor atención al procedimiento de liquidación del organismo autónomo que a cualquier otro aspecto del régimen del nuevo ente. Puede sorprender, de hecho, que se recogiera en la Ley tan alto grado de detalle, en vez de en el desarrollo ejecutivo.

El aspecto más relevante de la disposición transitoria es fruto de una enmienda introducida en el Senado, negociada por el CJE con los distintos grupos parlamentarios, y orientada a impedir la desaparición del antiguo CJE por el simple transcurso del tiempo. Es necesario subrayar este aspecto, porque se trata de una medida de excepcional valor para preservar la existencia de la institución hasta hoy.

En 2014, el Proyecto de Ley tramitado preveía un plazo fijo de permanencia en funciones del organismo autónomo, no exacta ni claramente ligado a la creación efectiva del nuevo ente. Hacía que la Disposición transitoria primera, en su apartado 1, se expresara como sigue:

“1. El Organismo autónomo Consejo de la Juventud de España al que se refiere la disposición adicional primera seguirá desempeñando sus funciones, de conformidad con sus normas de creación y funcionamiento, hasta el momento de la constitución de la entidad corporativa de base privada prevista en el artículo 21, que se realizará en un plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley; transcurrido el cual, el organismo dejará de estar en funciones.”

Que la constitución podía no realizarse en un plazo de seis meses, sino en uno muy superior, y que la redacción de esta disposición habilitaba un cierre cierto y una constitución incierta, era algo que las organizaciones juveniles y el CJE trataron de expresar de forma insistente primero al Gobierno, luego al Congreso, y finalmente al Senado. Fue este último quien optó por ceder a parte de las enmiendas de la práctica

de España, en tanto no se modifique el presupuesto del Instituto de la Juventud para incorporar los correspondientes créditos del Organismo autónomo Consejo de la Juventud de España”.

¹¹⁰⁰ Finalmente, el apartado cuarto de esta disposición se expresaba en los siguientes términos: “4. Se formulará una cuenta del ejercicio en el que se extinga el Organismo autónomo Consejo de la Juventud de España correspondiente a las operaciones realizadas por el mismo y las indicadas en el apartado 3 anterior, procediendo también a su rendición al Tribunal de Cuentas en los términos que se establecen en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Dicha cuenta será independiente a la cuenta a rendir por el Instituto de la Juventud”.

totalidad de grupos parlamentarios (y a lo que interesaba, del Grupo con mayoría absoluta en la Cámara, que también sostenía al Gobierno en el Congreso), por lo que se aceptó transaccionar y vincular de forma indisoluble (aparentemente) la permanencia en funciones del organismo autónomo con el momento de la constitución efectiva de la corporación. De no haber sido así, el CJE habría dejado de existir en 2015, y es muy probable que aún no hubiera sido reinstaurado¹¹⁰¹. Incluso con estas cautelas legales, lo cierto es que España careció formalmente de consejo de la juventud de ámbito estatal un mes, entre el 5 de julio y el 4 de agosto de 2018, aunque esto fuera, solo (y nada menos que) en términos jurídicos¹¹⁰².

Finalmente, a la supresión del ente le acompañaba la inevitable derogación explícita de la Ley de 1983, así recogida en la Disposición derogatoria de la Ley 15/2014.

¹¹⁰¹ Esta apreciación de la probabilidad se deriva de los siguientes indicios: a) la intención original del Gobierno, a la que renunció no sin resistencia, era la supresión simple y llana del organismo, sin sustitución por ninguna otra figura, y el mismo Gobierno seguía en el poder bastante más allá de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de aquella Ley; b) incluso con un Gobierno aparentemente predispuesto a la transición entre el organismo autónomo y la corporación, esta duró cuatro años de negociaciones y tramitaciones normativas más o menos eficientes; c) muy poco antes de la aprobación prevista del Real Decreto 999/2018, que creó la corporación, se produjo en España la primera Moción de Censura exitosa, con el consiguiente cambio de Gobierno, que supuso reiniciar procesos de diálogo e interlocución con la nueva mayoría política, solo salvados, en este caso, por la existencia de un organismo en funciones; y d) el cambio de Gobierno y la aprobación de un reglamento ejecutivo previsto por el Gobierno anterior fue seguido de la imposibilidad de aprobar los Presupuestos Generales del Estado, y en un marco de repetición de las citas electorales como nunca antes había vivido el país en la actual etapa constitucional, o la aplicación inédita del artículo 155 CE, lo que supone un contexto, *a priori*, muy poco propicio para atender una eventual creación de figuras inexistentes y percibidas, por la mayor parte de responsables públicos, como poco relevantes, en comparación con las otras crisis y urgencias del país hasta finales de 2020.

¹¹⁰² La “extinción” jurídica definitiva del organismo autónomo fue adoptada mediante la Disposición adicional centésima trigésima quinta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que entró en vigor el día 5 de julio de tal año. Sin embargo, el Real Decreto aludido, fue publicado un mes más tarde, como se ha mencionado. Durante ese tiempo, a pesar del auténtico “limbo jurídico”, existió de hecho un grupo de personas voluntarias (solo ellas, dado que los empleados públicos del organismo habían sido ya reubicados en la relación de puestos de trabajo del INJUVE), elegidas por las organizaciones juveniles como la última Comisión Permanente del organismo autónomo de 1983, que siguieron no solo haciendo uso de la sede que hasta entonces, y aún hoy, tiene el organismo en la Calle Montera de Madrid, sino gestionando los “servicios mínimos” de una institución formalmente inexistente, pero materialmente alerta y activa para que el prometido Real Decreto fuera aprobado por el Gobierno, publicado en el menor plazo posible, y vigente, es decir, constituyendo la nueva corporación, en el menor lapso viable de tiempo. Esta última Comisión Permanente fue, a partir del 4 de agosto, válidamente reconocida como Comisión Gestora, en virtud del régimen transitorio del Real Decreto, pero en aquel mes carecieron de cualquier amparo jurídico, con lo que supone para la seguridad jurídica sobre sus responsabilidades efectivas, algo que demuestra la enorme singularidad de estos procedimientos de la Administración con el movimiento asociativo juvenil.

Dado el anterior régimen de transitoriedad, que por paradójico que resulte no se desplegó formalmente como “moratoria” sobre esta derogación en particular, el CJE seguiría operando, durante cuatro años más, sujeto al régimen jurídico dictado por una Ley expresamente derogada, en un original caso de “ultraactividad” legal. La “derogación efectiva” (Álvarez García, 2018: 32) tuvo lugar el 5 de julio de 2018, mediante la Disposición adicional centésima trigésima quinta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. Esta fue la norma que verdaderamente extinguió el organismo autónomo de 1983¹¹⁰³.

d.1.4. Las principales consecuencias del nuevo régimen legal del CJE sobre la ordenación de la participación juvenil en España

El resultado de la reforma legal de 2014 (matizada en 2018) sobre el Consejo de la Juventud de España ha tenido una serie de efectos que, si se proyectara sobre el ámbito autonómico el mismo influjo que tuvo el régimen de 1983, podría condicionar de forma muy notable la evolución del régimen jurídico sobre la política pública de juventud en todo el país. En síntesis, hasta el momento parece posible anotar, al menos, las siguientes conclusiones preliminares derivadas de la actual regulación legal del Consejo de la Juventud de España:

a) El Ejecutivo ha adquirido un protagonismo en la regulación de la institución que no tenía en las décadas anteriores. Dos razones principales justifican esta afirmación. En primer lugar, frente al pluralismo permitido durante el proceso de 1983, con la

¹¹⁰³ Esta Ley de 2018, por cierto, vuelve a ser un reflejo del escaso cuidado técnico del que parece hacer gala el legislador (y el Ejecutivo proponente, como es obvio) cuando trata las cuestiones relativas a la participación juvenil, en general, y del Consejo de la Juventud de España, en particular. Esta parece una conclusión natural tras observar cómo, en la parte expositiva de la Ley, se emplea un término jamás usado para referirse a esta institución, y con una referencia de efectos temporales que no es el prevista en la parte dispositiva (ni podría haberlo sido en ningún caso, por pura viabilidad fáctica, salvo que se pretendiera anular cualquier acto jurídico operado por el CJE en funciones, entre el 1 de enero de 2018 y el 4 de julio –fecha de la publicación de la norma–): “(S)e declara la extinción del organismo autónomo Consejo Superior de la Juventud de España a partir de 1 de enero de 2018”. La razón para que esta norma incluyera una previsión de extinción efectiva que, en principio, sería totalmente ociosa y reiterativa de las previsiones de la Ley de 2014, solo se explican por la necesidad de justificar, en la Ley de los PGE del año en curso, la falta de dotación presupuestaria de un organismo público que, de otra forma, iba a sobrevivir a la Ley, al menos un mes más.

intervención efectiva de diversos grupos parlamentarios (traducido en el amplísimo apoyo parlamentario a aquella Ley), el proceso de 2014 se caracteriza por ser el resultado de la voluntad casi exclusiva del partido gobernante, con la oposición rotunda tanto de las organizaciones juveniles como de los demás grupos parlamentarios¹¹⁰⁴. En segundo lugar, la forma elegida por el legislador de 2014 conduce a la deslegalización de la mayor parte de las normas organizativas del CJE y, en consecuencia, obliga a este a debatirlas solo con el Gobierno, para acordar (o no) el contenido del reglamento ejecutivo que de verdad constituye y ordena los elementos básicos infralegales de la institución¹¹⁰⁵. Esto supone excluir a la pluralidad parlamentaria de la articulación efectiva de la principal institución que desarrolla, en el ámbito estatal, el artículo 48 CE, lo cual conduce a una auténtica concentración de un amplio poder sobre la ordenación de la participación juvenil en manos del Ejecutivo.

b) En el plano económico, el nuevo régimen legal ha desplegado tres efectos bastante claros, uno de ellos (cualitativo) derivado de forma directa de la nueva naturaleza jurídica, y otros dos (cuantitativo y cualitativo, respectivamente) son fruto de la simple discrecionalidad política ejercida por los poderes públicos hacia el CJE. El primero es la intermediación de la Administración General del Estado para la obtención de los fondos, a través ya no de dotaciones separadas en los Presupuestos Generales del Estado, sino de subvenciones directas, nominativas en el mejor de los casos, que han de ser necesariamente negociadas con la Administración juvenil instrumental del Estado tras la aprobación efectiva de los PGE, y que ha tenido efectos desastrosos para

¹¹⁰⁴ Es pertinente subrayar que, tanto en 1983 como en 2014, la Cámara Baja daba una holgada mayoría absoluta al Gobierno, pero los consensos que dieron lugar a una y otra norma legal no pueden ser considerados semejantes, ni de forma remota.

¹¹⁰⁵ Una consecuencia interpretativa del escaso contenido legalizado sobre el régimen del CJE, y la imprecisión jurídica de muchos de los términos empleados al ordenarlo, debe conducir a la aceptación de un valor “no exhaustivo” de esta regulación legal (Álvarez García, 2018: 24). Esta circunstancia, unida a la aplicación específica del principio de especial libertad de la participación juvenil proclamado por la Constitución, deberían conducir a una exégesis de las normas de desarrollo que partiera de la vertiente de vinculación negativa del principio de legalidad: el CJE podrá desarrollar sus funciones y su organización con una libertad solo limitada por la Ley (lo que incluye, *secundum legem*, el desarrollo ejecutivo específico de la misma), en vez de desarrollar un sistema funcional y organizativo ceñido a lo previsto por la Ley y por el reglamento ejecutivo. Otra proyección inevitable de la falta de exhaustividad del régimen legal debe ser la interpretación más generosa hacia la libertad volitiva del CJE en aquellas disposiciones contradictorias de la Ley, como la impropia calificación de la “base privada” de la corporación, que en realidad tiene que ser mixta, salvo que se pretenda forzar a todas las comunidades autónomas a adoptar un específico régimen jurídico privado de sus consejos de la juventud autonómicos (algo, por otra parte, de discutible validez constitucional para una norma del tipo a la de 2014).

la estabilidad económica del organismo¹¹⁰⁶. El segundo efecto económico es la drástica reducción de ingresos asignados al nuevo ente, para el ejercicio de más funciones públicas (en virtud del RD 999/2018), más numerosas y, quizá, más complejas de las que tenía reconocidas el organismo de 1983¹¹⁰⁷. El tercero es el silencio del legislador con respecto a un régimen de exenciones tributarias como el que preveía la Ley de 1983, o la mayoría de normas autonómicas sobre sus propios consejos de la juventud¹¹⁰⁸. Además, se da la circunstancia de que la forma jurídica corporativa impide a esta institución optar al reconocimiento formal de ser “entidad de utilidad pública”, algo reservado a figuras asociativas o fundacionales. En consecuencia, su régimen fiscal puede resultar ser el peor de todos los consejos de la juventud configurados en España al amparo de normas legales.

¹¹⁰⁶ Ya se ha mencionado la singular situación económica crítica del CJE desde 2018, que ha debido ser subsanada mediante créditos extraordinarios, como el recogido en el Real Decreto 419/2019, de 5 de julio, por el que se regula la concesión directa de una subvención al Consejo de la Juventud de España para sufragar sus gastos de funcionamiento. De acuerdo con la parte expositiva de esta disposición, la dotación presupuestaria de 2018 fue concebida como una partida “para un periodo de vigencia inicial semestral del presupuesto dada su fecha de aprobación” (a mediados de 2018), algo que ya es, de por sí, una absoluta originalidad presupuestaria y política. Aquella decisión condujo a que, prorrogados estos PGE de 2018 en 2019 y en 2020, y aun sumando el crédito extraordinario de 2019, el CJE ha recibido el 40% de la cifra que el Ejecutivo y el Parlamento estimaban que era necesaria para las funciones encomendadas (es decir, el CJE ha recibido un millón de euros totales para el desempeño de su función constitucional durante dos años y medio, cuando, según la voluntad del Ejecutivo y de las Cortes a raíz de los PGE, deberían haber sido dos millones y medio de euros, si la naturaleza del ente no hubiera obligado a sujetarse a la discutible interpretación de la Circular 1/2019 de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre los efectos de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado aprobados para un ejercicio en relación a los créditos integrados en esta última relativos a las subvenciones nominativas). Con semejante reducción, el CJE ha visto notablemente perjudicada su actividad, como se puede apreciar reflejado en los Informes [bienales] de Gestión de la Comisión Permanente en este periodo, pero no ha suspendido su actividad, gracias al esfuerzo no remunerado de la juventud organizada que en él toma parte. El 40% de lo estimado por los poderes públicos representa, además, menos de una tercera parte (28,7% aproximado) del presupuesto que el CJE tuvo en 2017 (1.742.680 euros), que era el más bajo de toda la década anterior (frente a alrededor de 3,2 millones en 2007 y 3,5 en 2008), e incluso representa una cuantía inferior a la cifra que el CJE obtuvo de los PGE en la primera anualidad de funcionamiento, en 1984 (30 millones de pesetas, que incluso superan los 500.000 euros adaptados a la inflación actual respecto de aquella fecha).

¹¹⁰⁷ El resultado sobre estas asignaciones nominativas derivadas de las prórrogas presupuestarias de 2019 y el primer cuatrimestre de 2020 ya es conocido.

¹¹⁰⁸ Nótese que este asunto, además, ha suscitado uno de los escasos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el régimen jurídico dado por los legisladores autonómicos a los consejos de la juventud de su ámbito territorial, como sucedió mediante la STC 74/2000, de 16 de marzo de 2000, que resolvía el Recurso de inconstitucionalidad 2.805/95 (promovido por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 32 de la Ley [de la Asamblea Regional de Murcia] 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil).

Estos dos efectos principales no deben ocultar que existen otras consecuencias, cuya relevancia podrá ser mejor estimada cuando transcurra un plazo mayor desde la vigencia del nuevo régimen jurídico. Por ejemplo, será inevitable que surjan dudas razonables sobre los efectos de la falta de previsión legal del régimen sancionador interno, que ya ha sido objeto de anteriores controversias¹¹⁰⁹.

Un último aspecto a destacar es la diversificación del régimen jurídico general del organismo que, ahora por su naturaleza corporativa, se encuentra sometido, de una parte, al derecho privado, y en aquello que sigue sujeto al derecho público, lo es ya (por ejemplo) sin el sometimiento a las directrices de oportunidad política del gasto público dictadas por la AGE para todas las Administraciones instrumentales¹¹¹⁰.

d.2. La actual ordenación reglamentaria del CJE

El sistema de desarrollo normativo *secundum legem* del Consejo de la Juventud de España se compone de normas de naturaleza reglamentaria que pueden ser encuadradas en tres tipos principales: 1) un necesario reglamento ejecutivo, con forma de Real Decreto, aprobado por el Gobierno con la amplia discrecionalidad que es propia de su potestad reglamentaria; 2) una norma administrativa denominada Reglamento de organización y funcionamiento interno (ROFI), aprobada por los órganos del propio CJE, con la autorización posterior del Ejecutivo; y 3) una serie de normas inferiores a las anteriores, de carácter netamente interno, aprobadas por los

¹¹⁰⁹ A este respecto, véase, por ejemplo, el Informe de la Abogacía del Estado de ref. 1180/1056, que negaba la cobertura suficiente en la Ley de 1983 para establecer en un reglamento interno un régimen disciplinario, presumiendo que tal cuestión no existía en las versiones anteriores a la de 2012 —en realidad es algo presente en las versiones del Reglamento del CJE, nunca validadas por la Administración, por ejemplo, en el artículo doce, apartados 1.d) y 2 de la versión de 1985—. El silencio del legislador de 2014 sobre el régimen sancionador del CJE contrasta, de hecho, con las previsiones mínimas recogidas en las leyes sobre otras figuras corporativas clásicas, como las cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación, o de colegios profesionales. A este respecto, véanse el artículo 8 *in fine* de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación y el artículo 5.i) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales. No obstante, Álvarez García (2018: 40 y 41) advierte de la especial “relajación del principio de reserva de ley en materia sancionatoria” referido a las corporaciones sobre sus miembros, justificándolo, entre otras razones, en la jurisprudencia emanada de la STC 219/1989, de 21 de diciembre.

¹¹¹⁰ Sobre esta situación mixta, propia de las corporaciones de base sectorial privada, véanse las SSTC 219/1989, de 21 de diciembre, y 20/1988, de 18 de febrero.

órganos decisorios del CJE sin que sea necesario ningún control de legalidad (o autorización) *ex ante* por parte del Ejecutivo.

Entre los tres tipos de normas (todas ellas naturalmente sujetas al principio de legalidad) existe una clara relación de jerarquía, donde prima el reglamento ejecutivo sobre las todas las demás, y el reglamento de organización y funcionamiento interno sobre las últimas.

La diferente naturaleza jurídica del reglamento ejecutivo y del resto de normas, englobadas estas últimas en la noción de reglamentación interna, es explicada con precisión por Álvarez García (2018: 36-37). De su análisis se desprende que la naturaleza de la reglamentación interna, a pesar de no ser un reglamento ejecutivo al uso, no debe ser muy diferente de las reglas estatutarias e inferiores de otras figuras corporativas equiparables, pero descarta que puedan asemejarse a la naturaleza propia de las reglas internas de las asociaciones (alude, para sostener esta distinción, a la STC 123/1987, de 15 de julio, FJ 3). En consecuencia, y de acuerdo también con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 16 de junio de 2004 –rec. núm. 3274/2000–), estas normas “son verdaderos reglamentos administrativos de carácter organizativo, aunque en su elaboración no se aplique estrictamente (...) el procedimiento administrativo para la elaboración de las disposiciones generales y abstractas de naturaleza reglamentaria” (Álvarez García, 2018: 39-40). Conviene, por tanto, tener clara esta distinción como marco general de las precisiones que haré en las siguientes páginas.

d.2.1. La elaboración del Reglamento ejecutivo y las características esenciales de su vigente contenido material

La necesidad de un reglamento ejecutivo está expresamente prevista en tres mandatos de la Ley de 2014, dos específicas (arts. 21.1 y 21.3) y la tercera genérica (Disposición final quinta). Álvarez García (2018: 23) considera que este reglamento debe revestir la forma de Real Decreto, necesariamente, de acuerdo con el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Esta norma es el Real Decreto 999/2018,

de 3 de agosto, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España.

Al margen del contenido de las normas, el artículo 133 de la Ley 39/2015 insta a que los reglamentos ejecutivos, con carácter general, sean elaborados teniendo en consideración el principio de participación ciudadana. Pero, además, toda la ordenación del CJE es, en última instancia, una regulación sobre la participación juvenil organizada. Parecería lógico que el Ejecutivo tuviera en especial consideración este principio para la elaboración de una norma, precisamente, de contenido participativo. Sin embargo, el grado mayor o menor de respeto hacia este principio por parte del Ejecutivo ha dado lugar a una azarosa trayectoria de intentos y fracasos de esta reglamentación en las etapas precedentes, y también entre 2014 y 2019, como veremos en las siguientes páginas. Conviene destacar, antes de abordar el contenido concreto del Real Decreto de 2018, al menos dos características relevantes del papel del principio participativo en la actual reglamentación ejecutiva del CJE.

En primer término, Álvarez García *et al.* (2018) detallan con precisión la trayectoria y el fracaso de dos intentos de reglamentación, en 2015 y en 2017. El primer borrador, de 2015, acogía una parte marginal de las expectativas del movimiento juvenil, contando con el rechazo frontal de las organizaciones miembros del CJE¹¹¹¹. Sin embargo, no hay indicios de que fuera esta la razón por la que el borrador no prosperase. Fracasó, muy probablemente, por la falta de calidad técnica del propio texto elaborado en el seno del INJUVE, que provocaba su práctica inviabilidad jurídica. No hay razones para descartar que, salvadas las debilidades técnicas y los vicios de ilegalidad más patentes del texto, este pudiera haber sido aprobado por el Gobierno. Para sostener tal idea se puede referir el siguiente intento, de 2017, que tampoco fue aprobado por el Gobierno por causas que no contemplaban, de manera expresa, el grado de cumplimiento del principio participativo, sino por los reparos del Consejo de Estado sobre la legalidad de ciertas previsiones. Sin embargo, es muy notable que el Consejo de Estado no recomendara la adaptación del proyecto de reglamento a la legalidad, sino que sugería al Gobierno la previa reforma de la Ley de 2014, en lugar de la simple retirada o

¹¹¹¹ Cfr. Informe de Gestión 2014-2016 y el Borrador de Propuesta Alternativa de Real Decreto elaborado por el Grupo Operativo de Escenarios en junio de 2015.

modificación del texto reglamentario (*vid.* Álvarez García, 2018: 18). En definitiva, el Consejo de Estado aceptaba, en principio, la racionalidad del texto de 2017, que era fruto de un proceso mucho más participativo que el de 2014 para la Ley o el de 2015 para el primer borrador fracasado, aun cuando no entraba a valorar dicho proceso participativo¹¹¹².

En segundo término, y no obstante lo anterior, es cierto que el grado de vinculación social del último texto (de 2018), fruto de un verdadero proceso participativo con el CJE y sus entidades, pudo dar lugar a la peculiaridad jurídica que supone que un Gobierno de un signo político aprobara un Real Decreto preparado íntegramente por el Gobierno de signo distinto inmediatamente anterior. Así fue como, con ligeras reformas y una vez lograda la aprobación de la modificación legal sobre el artículo 21.2 de la Ley de 2014, ya mencionada, el Gobierno aprobó el Real Decreto 999/2018.

El contenido material de aquel texto es analizado en profundidad por Álvarez García (2018), quien señala que la norma, en ciertos aspectos, apenas se limita a reproducir el contenido legal (naturaleza, fin, esquema general de membresía, etc.). En todo caso, cinco elementos de su contenido merecen una mención especial.

En primer lugar, sobresale la confirmación del carácter “bifronte” del régimen jurídico de la corporación CJE (Álvarez García, 2018: 10). Así, por ejemplo, se explica la originalidad de establecer, en cuanto a sus funciones, una distinción entre aquellas de naturaleza pública y las de naturaleza privada (artículo 3 del RD). El propio Consejo de Estado, que felicita este intento sistemático, advierte de la dificultad de trazar una separación racional evidente¹¹¹³. En efecto, parece haber poco más allá de la

¹¹¹² Sobre el fondo de la corrección jurídica de ambos textos, véase Álvarez García *et al.* (2018). Sobre los procesos de participación conducentes al borrador de Real Decreto de 2017, véase la Nota de Prensa del Consejo de la Juventud de España de 21 de julio de 2017, y los acuerdos firmados entre el Consejo de la Juventud de España y el INJUVE de la misma fecha.

¹¹¹³ En particular, el Consejo de Estado señala que “(E)l deslinde entre unas y otras puede considerarse, en principio, acertado, aunque no se alcanza a vislumbrar la diferente calificación de la función consistente en ‘colaborar con las Administraciones Públicas en el diseño, implantación, gestión, seguimiento y evaluación de aquellas políticas y actuaciones en materia de juventud’ (función pública conforme al artículo 3.1.b) del Proyecto) y las referentes a ‘fomentar, junto a los poderes públicos, la participación de la juventud, y en especial de las entidades juveniles, en el desarrollo de la Educación no formal’ y ‘fomentar el tejido participativo en colaboración con las Administraciones Públicas, estimulando la creación de entidades y consejos de juventud en los distintos ámbitos territoriales, apoyándolos y capacitándolos’ (funciones no públicas, conforme a

discrecionalidad reglamentaria del Ejecutivo (pactada o no, en este caso, con los representantes juveniles), dado que algunas de las funciones calificadas como de naturaleza privada eran, hasta 2014, funciones consideradas de naturaleza pública por la previsión de la Ley de 1983.

En segundo lugar, las previsiones reglamentarias sobre la membresía son el reflejo de un intento por actualizar el lenguaje empleado, incluyendo los conceptos jurídicos que mejor definan a las organizaciones propias del movimiento juvenil en el tiempo presente (que difieren de la realidad de 1980 mucho más de lo que la legislación de 2014 supo recoger). Por ello, el reglamento ejecutivo contempla cuatro grandes categorías de entidades susceptibles de formar parte de la nueva corporación: a) las asociaciones juveniles propiamente dichas; b) las secciones juveniles o equivalentes (departamentos, unidades, etc.) de otras formas asociativas; c) los consejos de la juventud de las comunidades autónomas; y d) las conocidas comúnmente como “entidades prestadoras de servicios a la juventud” o, como las denomina este texto normativo, “entidades sociales reconocidas legalmente como tales, siempre que sus estatutos contemplen de forma clara y explícita que entre sus fines sociales se encuentra el desarrollo de manera continuada de programas y actuaciones dirigidas exclusivamente a personas jóvenes”¹¹¹⁴. Como tendremos ocasión de constatar más adelante, el intento de adaptar las previsiones de integración en el CJE es exitoso solo de forma parcial. No obstante, es la primera vez que una norma de ámbito estatal asume que, entre las organizaciones juveniles, se encuentran algunas entidades sociales que existen al servicio de la juventud, aunque con frecuencia no encajan en los

las letras a) y c) del artículo 3.2)”. De esta forma, como recoge también Álvarez García (2018: 24-26), el Consejo de Estado ejemplifica algunas de sus dudas.

¹¹¹⁴ En alguna ocasión, se ha interpretado de este texto que tienen que ser entidades cuya finalidad exclusiva sean esas actividades dirigidas a las personas jóvenes, pero una lectura detenida de la fórmula permite interpretar, quizá, que la exclusividad se predica no de los fines sociales, sino de algunos de los programas y actuaciones desarrollados de manera continuada en virtud de unos fines más amplios. La diferencia no es baladí: la primera interpretación supondría la exclusión de las organizaciones de educación no formal que dirigen su actividad no solo hacia jóvenes, sino también hacia una parte de la infancia que no es joven (menores de 12 o 14 años, por ejemplo), o hacia adultos no jóvenes (mayores de 30 años). Como las organizaciones de educación no formal son el núcleo de origen histórico de buena parte del movimiento asociativo juvenil en Europa y España, parece más razonable la segunda interpretación.

tipos específicos del asociacionismo juvenil regulado de forma restrictiva (por su composición mixta juvenil-no juvenil)¹¹¹⁵.

En tercer lugar, el reglamento ejecutivo es particularmente importante para conocer la actual estructura orgánica interna del CJE. Esto es así porque la Ley de 2014 no dice nada sobre esta, salvo las referencias del régimen transitorio¹¹¹⁶. De hecho, dados los silencios de la Ley de 2014, el reglamento ejecutivo podría haber alterado de forma radical la estructura tradicional del CJE. No ha sucedido de esta forma, y se conserva no tanto el sistema legal originario de 1983 como el sistema efectivo aplicado en los últimos años de existencia del organismo autónomo¹¹¹⁷. En síntesis, la principal novedad del texto en este ámbito es que una norma aprobada por el Ejecutivo reconoce la existencia explícita de órganos unipersonales y órganos colegiados. Entre estos últimos se encuentran los principales órganos de decisión (Asamblea General – art. 6–, Asamblea Ejecutiva –art. 7– y Comisión Permanente –art. 8–), mientras que los unipersonales aparecen configurados como centros de dirección ejecutiva y de gestión ordinaria (y son los mismos que en el régimen anterior¹¹¹⁸). Esta norma reconoce, al fin, la naturaleza real desempeñada por otros órganos colegiados de deliberación y consulta, como son las Comisiones Especializadas (art. 9). La enumeración de órganos colegiados deliberativos, no obstante, no puede entenderse como un *numerus clausus*, gracias a la explícita previsión del artículo 5.1.f) del Real Decreto, que abre la puerta a “(A)quellos otros que se especifiquen en su Reglamento de organización y funcionamiento interno”. Tal cláusula confiere respaldo jurídico, al fin, a una

¹¹¹⁵ Esta apertura a estructuras no estrictamente juveniles o compuestas solo por jóvenes (o con secciones claramente separadas de jóvenes) no significa que puedan formar parte del CJE organizaciones que no estén compuestas, en su base, por jóvenes: las mismas reglas de la participación interna del CJE exigen que la representación de las entidades miembros en los órganos decisivos de la institución sea desempeñada exclusivamente por personas jóvenes, al menos para disponer del derecho de voto (con voz suelen pueden participar otras personas con autorización singular, no necesariamente jóvenes ni representantes de organizaciones miembros).

¹¹¹⁶ Estas están dedicadas, como veremos, a garantizar la existencia de una Comisión Gestora legitimada por las organizaciones juveniles que integraban el anterior organismo autónomo.

¹¹¹⁷ Esto supone que la elección de la totalidad de la Comisión Permanente corresponde, por ejemplo, a la Asamblea General, mientras que la provisión de vacantes sobrevenidas es competencia de la Asamblea Ejecutiva.

¹¹¹⁸ Con explícito reconocimiento de la norma ejecutiva, se encuentra la presidencia, la o las vicepresidencias, la tesorería, la secretaría, la persona responsable de las relaciones internacionales y las demás vocalías (la precedente también lo es) responsables de distintas áreas de temática variable, todas ellas integradas en el órgano colegiado llamado Comisión Permanente. El régimen jurídico básico de estos órganos unipersonales se encuentra enunciado en el artículo 5.2 del RD, pero remite, para su desarrollo, al ROFI.

importante práctica del CJE durante décadas, al dotarse formalmente de Grupos de Trabajo y de Grupos Operativos (estos órganos colegiados tradicionales de deliberación han actuado como unidades preparatorias fundamentales del trabajo de las Comisiones Especializadas, las Asambleas y la Comisión Permanente, reforzando la naturaleza participativa de la institución más allá de los órganos decisorios). Mención aparte merecerían otros órganos, como la Comisión de Garantías, que desempeña funciones disciplinarias y de resolución interna de conflictos¹¹¹⁹.

En cuarto lugar, el Real Decreto mejora la certidumbre jurídica sobre el régimen normativo aplicable, sin perjuicio de que sus disposiciones sean completadas más adelante por el ROFI (por ejemplo, sobre el régimen de convocatoria y funcionamiento de los órganos colegiados, según el artículo 11 del Real Decreto). Así, la norma ejecutiva aclara, por un lado, que será el ordenamiento jurídico privado el que rija el régimen de personal (art. 12), el régimen de contratación (art. 13.4) y el régimen presupuestario, de contabilidad y de gestión económico-financiera (art. 13.5). Sin embargo, por otro lado, los recursos económicos del Consejo siguen contemplando, de forma destacada, las dotaciones de los Presupuestos Generales del Estado y las subvenciones públicas, además de los otros medios ya previstos en su régimen histórico de potenciales ingresos (desde la Ley de 1983): cuotas, rentas y rendimientos del patrimonio y de la actividad de la institución, donaciones o aportaciones privadas, etc. (art. 13.1). Dada su personalidad jurídica y, en consecuencia, su plena capacidad de obrar, no parecería necesaria la aclaración de que “la gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Consejo” correspondan al mismo (art. 13.2). Sea como fuere, sus actos quedan sujetos a la impugnación en vía contencioso-administrativa, o ante la jurisdicción mercantil, civil o laboral, en función de la naturaleza de tales actuaciones (art. 14)¹¹²⁰.

¹¹¹⁹ La Comisión de Garantías es un tipo de órgano incluido en el diseño organizativo del CJE por emulación de los instrumentos de resolución pacífica de controversias y mediación interna de los que se han dotado, de manera frecuente, instituciones asociativas singulares, sujetas a una especial conflictividad interna, fruto de su complejidad (grandes federaciones, partidos políticos, organizaciones sindicales, etc.), y es mucho menos frecuente en organizaciones con estructuras y composición interna más sencilla.

¹¹²⁰ Algo que no resulta del todo claro, a la luz del precepto sobre el régimen de recursos, es si existe algún tipo de jerarquía interna en la institución de carácter suficiente que permita hablar de eventuales recursos de alzada entre unos y otros órganos, o si solo caben los recursos de

En quinto y último lugar, el Real Decreto se dota de una serie de disposiciones que completan el articulado (una transitoria, otra derogatoria y dos finales). La disposición transitoria garantiza el reconocimiento de la Comisión Gestora previamente legitimada por las entidades (esto difiere del método previsto en 1983, cuando fue nombrada discrecionalmente por el Ejecutivo –en 1984–), y detalla sus funciones y el procedimiento que debía seguirse hasta la celebración de la primera Asamblea General de la nueva corporación (que tuvo lugar los días 2 y 3 de febrero de 2019). Por este motivo, la Disposición transitoria única es la más extensa de toda la norma, previendo incluso la existencia de otros textos normativos transitorios¹¹²¹. Las dos Disposiciones finales ordenan la vigencia y la eficacia del Real Decreto, sin nada digno de ser reseñado. Es la disposición derogatoria la que suscitó algunas dudas sobre cuál sería su sentido (cfr. Álvarez García, 2018: 32-33), ya que no existían normas ejecutivas de igual o inferior rango opuestas al Real Decreto¹¹²².

reposición ante los actos administrativos dictados por sus órganos decisorios (colegiados o unipersonales). Debe tenerse en cuenta que, en la regulación anterior de la institución (art. 11º de la Ley de 1983), se hacía constar de forma explícita que los “actos administrativos emanados de los órganos” (es decir, de todos y cada uno de ellos) agotarían la vía administrativa, porque serían directamente recurribles en vía jurisdiccional. La actual referencia genérica a los actos del consejo, no de sus órganos, y la lógica interna de la institución, quizá hicieran recomendable que el Reglamento de organización y funcionamiento interno aclarase la posible autotutela interna, dada la explícita mención de las funciones tutelares de la Comisión de Garantías (art. 10), que figura solo sometida a la Asamblea General y la Asamblea Ejecutiva, de forma indistinta. En todo caso, de una lectura integral del régimen funcional básico de los distintos órganos, conforme al reglamento ejecutivo, podría suponerse lo siguiente: a) que los actos dictados por órganos unipersonales distintos de la Presidencia son recurribles ante la propia Presidencia; b) los actos de la Presidencia podrían ser recurridos ante la Comisión Permanente; c) los actos de la CP parecen susceptibles de recurso de alzada ante la Asamblea Ejecutiva o General; y d) la Comisión de Garantías podría ejercer funciones de instrucción (para que resuelva la Asamblea) o de mediación entre entidades y órganos, pero no parece claro que pueda disponer de capacidad de resolución. De hecho, el Reglamento de organización y funcionamiento de 2019, en su artículo 36.2.i, prevé que es la Asamblea Ejecutiva la que puede “fijar las sanciones, así como ratificar su ejecución a propuesta de la Comisión de Garantías”.

¹¹²¹ En particular, me refiero al proyecto de Reglamento para el funcionamiento de la primera Asamblea general, que sería el aplicable a la misma desde su aprobación por mayoría simple – apartado 5.c) de la Disposición transitoria única–.

¹¹²² Quizá una utilidad de esta derogación genérica podría haber sido, aunque nunca lo imaginaran los operadores jurídicos involucrados, la derogación expresa (aunque no explícita) de una norma que se consideraba de “vigencia agotada” (cfr. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1965-10605>, disponible a 3 de enero de 2020), sin poder precisar cuándo habría sido derogada: la Orden de 30 de abril de 1965, por la que se aprueba el Reglamento del Consejo Nacional de la Juventud (BOE de 17 de mayo de 1965), una institución de la etapa franquista, de la que ya he dado cuenta, y que dejó de utilizarse a raíz del desmantelamiento de la estructura del Movimiento Nacional en el seno de la Administración General del Estado. Sin embargo, nunca había sido explícitamente contemplada como disposición derogada, y la Ley de 1983 carecía de

Finalmente, y al margen de su contenido actual, la reforma de todas estas disposiciones es una potestad discrecional del Ejecutivo, por su naturaleza y valor. Parece razonable imaginar que una reforma parcial, así como una eventual sustitución integral del Real Decreto por otras disposiciones reglamentarias, debieran contar con la participación (libre y eficaz) del CJE y de sus entidades miembros o potenciales miembros, en virtud del principio legal de participación ciudadana aplicable a la elaboración de disposiciones reglamentarias, del que cabría esperar una especial intensidad desplegada en este caso. Sin embargo, el movimiento juvenil carece de cualquier capacidad de veto, o de limitación positiva o negativa, sobre la potestad reglamentaria ordinaria del Ejecutivo, ya sea sobre este asunto o sobre cualquier otro de competencia ejecutiva. De ello deriva la importancia de las remisiones de esta disposición ejecutiva hacia normas de rango inferior (por ejemplo, el ROFI), que sí son el resultado de potestades propias sobre la ordenación de la institución, al menos en términos propositivos y de limitación positiva. Estas remisiones reflejan una decisión del Ejecutivo favorable a una mayor autorregulación.

d.2.2. El Reglamento de organización y funcionamiento interno (ROFI)

El Reglamento de organización y funcionamiento interno (o ROFI), constituye la pieza angular de la autoorganización de la institución a partir del régimen legal de 2014. La primera (y por ahora única) versión de esta norma es aquella aprobada por la Asamblea General del CJE celebrada en Guadarrama los días 2 y 3 de febrero de 2019. El texto fue luego “autorizado” por la Administración General del Estado mediante la Resolución de la Dirección General del Instituto de la Juventud por la que se autoriza el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo de la Juventud de España, del 10 de enero de 2020 (es decir, casi un año después).

Ya hemos aludido a la indeterminación jurídica de los antiguos Reglamentos internos del organismo autónomo, desde 1985 hasta 2019¹¹²³, pero esta norma, en el nuevo

régimen derogatorio, mientras que la legislación de 2014 lo tiene sin cláusula genérica, solo derogando normas específicamente recogidas.

¹¹²³ El nuevo ente se constituye en 2018, y el primer ROFI de la corporación se adopta en su asamblea de 2019, sin que el Real Decreto ni otra norma dispusiera la aplicabilidad del Reglamento interno

régimen legal, ha sido expresamente contemplada tanto por la Ley de 2014 como, de forma reiterada, por el Real Decreto de 2018.

La Ley, en concreto, prevé tres aspectos clave de esta norma: un contenido mínimo (que veremos a continuación), la forma en que adquiere validez jurídica¹¹²⁴, y la posición jerárquica con respecto de otras normas del CJE¹¹²⁵.

Por el valor de reglamento administrativo que le reconoce la jurisprudencia a este tipo de normas, de un lado, y de conformidad con los estudios doctrinales previos sobre esta norma en concreto (Álvarez García, 2018), de otro lado, parece razonable concluir la pertinencia de la publicación oficial de esta disposición¹¹²⁶. Sin embargo, la Administración General del Estado ha considerado que no era necesaria, y no ha accedido a la petición de la corporación de proceder a la publicación en el Boletín Oficial del Estado. Con mejor o peor publicidad, el Reglamento de organización y funcionamiento interno representa el primer reglamento del CJE fruto de su propia autorregulación con plenas garantías y amplia seguridad jurídica, desde 1983 hasta hoy.

Sobre su contenido, la Ley dice que esta norma debe recoger las condiciones de representatividad (en forma de requisitos) que dan derecho a la integración de las entidades como organizaciones miembros del CJE (art. 21.2)¹¹²⁷. El contenido de la

del anterior organismo autónomo. Sin embargo, la Comisión Gestora sí estaba habilitada por el Real Decreto de 2018 para desarrollar el régimen transitorio en aquello no previsto por la Disposición transitoria única del reglamento ejecutivo. Por este motivo, esta Comisión aplicó las normas recogidas en la última versión del anterior Reglamento interno del CJE (organismo autónomo), en todo aquello que no colisionara con las previsiones legales y ejecutivas de la nueva institución. Por tanto, la vigencia de hecho de aquellas normas impropias se ha extendido, implícitamente, hasta la aprobación, por la Asamblea General, del ROFI de la corporación en 2019.

¹¹²⁴ En síntesis, el ROFI es válido desde su aprobación por la Asamblea General del CJE, pero el Ejecutivo ejerce un control de legalidad sobre el mismo mediante su autorización.

¹¹²⁵ Ya he apuntado que se trata de una norma sometida tanto a las disposiciones legales de 2014 como al reglamento ejecutivo (Real Decreto 999/2018), pero de rango superior a otras normas reglamentarias internas a las que hace alusión y deben complementar sus disposiciones.

¹¹²⁶ Tal y como se hace, por cierto, con el Estatuto General de la Abogacía (*vid.* BOE núm. 164, de 10 de julio de 2001) o el Reglamento de Régimen Interior de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España (*vid.* BOE núm. 125, de 26 de mayo de 2015).

¹¹²⁷ Esto representa el máximo exponente de la deslegalización operada sobre la institución, ya que hemos apuntado hasta qué punto precisaba los detalles de estos requisitos la Ley de 1983, sin apenas margen para la reglamentación ejecutiva o interna. Quizá se trata del mayor acierto técnico de la Ley de 2014, ya que preserva así los derechos reivindicados por el Foro Europeo de la Juventud para la autorregulación de la membresía de los consejos nacionales de la juventud, sin

norma parece el reflejo de un eficiente compendio del aprendizaje resultante de los treinta y cinco años de historia de la institución, aunque la técnica jurídica en ocasiones no está depurada al mismo nivel que el contenido sustantivo¹¹²⁸. En cualquier caso, se trata de la versión de la normativa interna del CJE más pormenorizada de las que tenemos constancia, sin dar pie a una minuciosidad gratuita. Estimo posible apreciar indicios objetivos de una eficiente combinación de seguridad jurídica y flexibilidad funcional, pero, sobre todo, y por primera vez en treinta y cinco años, nos encontramos ante una norma interna del CJE que parece esencialmente respetuosa y coherente tanto con la realidad de hecho, como con el régimen de derecho de la institución.

El actual ROFI consta de noventa y ocho artículos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y una disposición final. La mayor parte de los artículos están organizados en diez Títulos teóricos, once reales. Son diez teóricos, pero no reales, porque los artículos 1 a 7 están situados antes de los Títulos numerados del I al X, y han sido calificados como “Disposiciones Generales”, por lo que constituyen, en realidad, una especie “Título cero”. Los diez Títulos formales tratan los siguientes elementos: I) “De la membresía del Consejo de la Juventud de España”; II) “De la colaboración del Consejo de la Juventud de España con otras entidades o Administraciones”; III) “Órganos de gobierno y unipersonales”; IV) “Órganos de trabajo y asesoramiento”; V) “Equipo técnico y la planificación”; VI) “La Planificación”; VII) “Del régimen económico y administrativo”; VIII) “Del régimen jurídico”; IX) “Del régimen disciplinario”; y X) “De la reforma del Reglamento” [de organización y funcionamiento interno, se entiende].

Las Disposiciones Generales (“Título cero”) reproducen, en síntesis, el contenido básico que define al Reglamento de organización y funcionamiento interno, incluyendo: a) los datos descriptivos de su aprobación por asamblea y autorización por la Dirección General del INJUVE (art. 1); b) la enunciación de las normas reguladoras (art. 2); c) la

injerencias de otras instituciones públicas o privadas, más allá de lo razonable sobre la representatividad y legitimación colectiva de la juventud.

¹¹²⁸ Ejemplo de una cierta falta de revisión sistemática es la reiteración de conceptos de regulación, por ejemplo, entre el Título V (sobre equipo técnico y planificación) y el Título VI (sobre planificación). Otro ejemplo es la confusión terminológica entre órganos electos y electivos, en el Título III.

naturaleza de la corporación (art. 3); d) el fin del CJE (art. 4); y e) las funciones, distinguiendo las públicas (art. 5.1) de las privadas (art. 5.2). Donde estas Disposiciones aportan un cierto valor añadido (respecto de la normativa recogida en la Ley de 2014 y en el reglamento ejecutivo) es en la formulación de unos principios rectores (art. 6), y en la determinación de la sede y el ámbito de actuación de la corporación (art. 7)¹¹²⁹.

Atención particular merecen los mencionados principios rectores, no tanto por su novedad formal en una norma del CJE (que también), como por el valor jurídico que representan, para la comprensión del sistema general de los consejos de la juventud en España, y la filosofía que de estos tienen las organizaciones juveniles al inicio de la década de 2020. El artículo 6, que trata estos principios, está inicialmente dividido en dos apartados.

El primero de los apartados del artículo 6 ROFI recoge una lista de principios funcionales del CJE que las entidades se comprometen a respetar, pero que no les atañe a ellas de forma directa, sino a la forma de gobernar la corporación. Este primer *corpus* de principios constituye, según parece, el fundamento de lo que más adelante tendrá que desarrollar la Asamblea Ejecutiva como Código Ético del Consejo de la Juventud de España. El valor de este catálogo reside en ser un reflejo claro del marco ideológico-funcional de la institución, incluido en una norma que no ha sido cuestionada ni negociada con fuerzas políticas no juveniles. Por tanto, es una auténtica norma axiológica y hermenéutica de la participación juvenil producida por jóvenes, de forma exclusiva, y con auténtica validez jurídico-pública (recordemos que el ROFI es un reglamento administrativo)¹¹³⁰. De su contenido, llama la atención la insistente llamada al pluralismo y a la amplitud de la representatividad que ejerce el CJE, que aspira con toda claridad a ser voz de toda la juventud española, asociada o no en entidades miembros del CJE.

¹¹²⁹ No obstante, vistas las distintas versiones del antiguo Reglamento interno del organismo autónomo, las referencias a la sede y ámbito de actuación tampoco son originales del ROFI de 2019.

¹¹³⁰ Completan y contribuyen a la interpretación sobre esta norma administrativa las previsiones recogidas en la versión de 2016 del “Documento de bases para la política de juventud”, un texto que el organismo elabora y revisa de forma periódica desde hace varias décadas, sometiéndolo a la aprobación de sus principales órganos asamblearios.

El segundo apartado del artículo 6 ROFI incluye principios de carácter ideológico que, a diferencia del primero, sí son normas indicativas proyectadas sobre las entidades miembros directamente. Señalan, por ejemplo, que estas “deberán respetar la Constitución” y otros textos referidos al sistema de derechos fundamentales del que España es parte (prestando particular atención a los tratados internacionales relativos a los derechos humanos de la juventud, es decir, la Convención de los Derechos Niño y la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes)¹¹³¹. Es obvio que, si todas y cada una de las entidades miembro están llamadas a respetar estos textos jurídicos y, muy especialmente, los valores en ellos contenidos, tal llamamiento es también predicable de la plataforma aglutinadora, esto es, del CJE.

El Título I, que versa sobre la membresía del CJE, es fiel reflejo de la antigua estructura sobre la materia que estableció la Ley de 1983, con las novedades ya aludidas del sistema legal modificado en 2018. Ahora, cuando las organizaciones del CJE han podido decidir discrecionalmente sobre los requisitos de la membresía, es importante destacar cómo se han flexibilizado de forma notabilísima, en un patente ejercicio de renuncia al corporativismo de las ya integradas, y de apuesta por ampliar la base

¹¹³¹ Podría parecer baladí este marco de exigencia de posicionamiento ideológico de las organizaciones que aspiren a formar parte del CJE, pero no lo es, a la vista de los notables conflictos político-institucionales del país en los últimos tiempos, por ejemplo, sobre el respeto de las propias instituciones al Estado de derecho. Estas exigencias, que chocan con la noción de una democracia no militante como la española, pueden ser compatibles con la ordenación del CJE porque este es un canal no exclusivo ni excluyente de la participación juvenil, y admite que exista participación (también institucional) fuera de él. De lo contrario, tales exigencias vulnerarían, posiblemente, principios como el del pluralismo. Pero su inclusión en el ROFI marcan una senda ideológica al principal organismo de participación juvenil estatal, que queda así circunscrito a ser un canal de participación de la juventud democrática, entendida esta como aquella que comparte unos valores estimados como esenciales por las entidades miembros, y que hoy podrían invitar a no integrarse en el CJE, o a rechazar una solicitud de membresía, por ejemplo, a determinadas organizaciones juveniles frontalmente opuestas al sistema constitucional de 1978, o que rechazan de plano su legitimidad y, en consecuencia, la del Estado de derecho en España (pensemos, sin ir más lejos, en ciertos grupos juveniles separatistas o antisistema). Pero también sirven estas pautas para cuestionar la posibilidad de membresía a otros posibles movimientos juveniles que, cada día con más fuerza en nuestro país en los últimos años, rechazan el contexto global multilateral de protección de los derechos fundamentales (pensemos, por ejemplo, en grupos juveniles de extrema derecha, que son frecuentemente negacionistas de los derechos humanos, o se oponen abiertamente a reconocer la validez y legitimidad de los instrumentos internacionales de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales).

participativa directa en la corporación a una población más amplia (y, por ende, haciendo del CJE una institución mejor legitimada)¹¹³².

El Título II regula diversos marcos de relaciones institucionales, algunos *ad intra* (por ejemplo, los Convenios de Colaboración de Participación), y otros *ad extra* (el resto de regímenes de colaboración). Califico de colaboración *ad intra* aquella que el CJE prevé desarrollar con organizaciones juveniles que, por su escaso número de socios, no podrían ser consideradas representativas conforme a las reglas del Título I, pero, sin embargo, sí son apreciadas por el CJE como representativas de la juventud por su composición cualitativa, es decir, por integrar a colectivos de jóvenes con expresas características subjetivas que dificulten alcanzar cifras de membresía que podemos denominar “de suficiencia representativa ordinaria” (piénsese en juventud asociada por su condición migrante, con diversos rasgos de diversidad funcional o discapacidad, con enfermedades raras o atípicas, etc.). Por ello, el ROFI recoge la noción ya presente en previos Reglamentos del antiguo organismo autónomo para las entonces llamadas “entidades de convenio”, es decir, asimiladas a las entidades observadoras e integradas de forma más o menos intensa en la dinámica participativa de tipo deliberativo del CJE. Estas figuras pueden disponer del derecho a voz en órganos representativos, atendiendo de forma diferenciada a cada caso concreto.

En el Título III (sobre los “órganos de gobierno y unipersonales”) encontramos dos Capítulos, referidos respectivamente a los “Órganos assemblearios” (Capítulo I) y a los “Órganos electos” (Capítulo II). De la primera categoría son las dos formaciones de Asamblea General y Asamblea Ejecutiva. Por primera vez se incluye de forma clara y cierta un régimen de revisión periódica de la representatividad efectiva de las entidades con derecho a voz y voto en estos órganos assemblearios. En la segunda categoría (dividida, a su vez, en Secciones) encontramos los órganos que se componen a partir de procesos electorales celebrados en las Asambleas: la Comisión Permanente

¹¹³² Las cifras que acreditan la representatividad merecedora de la membresía de pleno derecho son, gracias a este ROFI, las ya propuestas por el CJE en 2013 para la reforma de la Ley de 1983, es decir, de solo 1.000 personas jóvenes asociadas con sede en tres comunidades autónomas, y participación en los consejos autonómicos allí donde existan con personalidad jurídica propia. Esta última cláusula persigue fortalecer la participación multinivel, y recordar a las organizaciones juveniles que no basta tratar de influir en los procesos estatales, sino que las mismas entidades están llamadas a tomar parte en el desarrollo político, económico, social y cultural, allí donde tengan presencia real, es decir, oportunidad de participar.

(Sección I), integrada a su vez por los órganos unipersonales de naturaleza ejecutiva (Sección II); el régimen electoral aplicable a la Comisión Permanente (Sección III); el régimen y las funciones de la Comisión de Garantías (Sección IV) y el régimen electoral para componer esta última (Sección V).

El Título IV afronta la regulación de los órganos deliberativos (llamados aquí “de trabajo y asesoramiento”), que constituyen el núcleo donde se produce la participación orientada a sectores y materias específicas del desarrollo social, económico, político y cultural. Se conservan en este esquema las tradicionales Comisiones Especializadas (Sección I), aunque ya sin potestades electivas ni decisivas (como tenían en 1983), sino propositivas hacia los órganos asamblearios y electos. Esta ordenación de órganos deliberativos es la que refleja el mayor desarrollo cualitativo y cuantitativo de la estructura del CJE en las últimas décadas. Por ello, en este ROFI de 2019 podemos encontrar, aparte de la estructura clásica antedicha, un régimen aplicable a una amplia variedad de órganos, cuya previsión obedece a su existencia de hecho en la anterior naturaleza jurídica del CJE, cuando era organismo autónomo, y a una planificación flexible de su desarrollo futuro¹¹³³.

El Título V, uno de los más breves, regula con mayor precisión las competencias de la institución hacia su propia estructura de personal asalariado, definiendo los regímenes y las competencias sobre el conjunto del personal laboral ordinario (art. 81), y de la gerencia (art. 82), sujeta esta al régimen jurídico especial de personal laboral de alta dirección (y, por lo tanto, con funciones de coordinación general y de auxilio especial a los órganos de gobierno).

La planificación de la corporación es el objeto del Título VI (mediante el artículo 83). Este incluye, por primera vez en la normativa aplicable al Consejo de la Juventud de

¹¹³³ Estos son, en síntesis, cinco grandes bloques: 1º) los grupos de trabajo (de naturaleza estable en el tiempo y especializados por razón de la materia); 2º) la “bolsa de formación y facilitación”, como instrumento técnico de apoyo a la gestión de procesos de aprendizaje (a través de “formadores”) o conducción de procesos deliberativos (mediante “facilitadores”), tanto en el seno de las propias entidades como de la estructura general del organismo; 3º) el también clásico “comité de relaciones internacionales” (sujeto a reglas parcialmente distintas de las comisiones especializadas y de los grupos de trabajo ordinarios); 4º) la “mesa de consejos de juventud” (como órgano semejante, en cierta medida, a una cámara territorial sin capacidad de decisión) y otras “mesas sectoriales”, en función de los fines de las entidades miembros (por ejemplo, de tiempo libre, o políticas, o sindicales, etc.); y, finalmente, 5º) los llamados “grupos operativos”, de naturaleza temporal y circunstancial.

España, una referencia normativa a instrumentos internos de programación flexible. Entre ellos, sobresalen los planes de trabajo de duración determinada por los órganos de gobierno, propuestos por la Comisión Permanente pero aprobados y revisados de forma periódica por la Asamblea Ejecutiva.

El Título VII, que regula el régimen económico y de administración interna, completa de forma pormenorizada las previsiones a este respecto del reglamento ejecutivo (RD 999/2018). De hecho, el grado de garantías previstas sobre la gestión económica, presupuestaria, contable y de contratación alcanza unos niveles muy semejantes (en algunos casos, incluso, más exigentes) que el previsto por el derecho administrativo para el conjunto del sector público, a pesar de que el Real Decreto fue explícito a la hora de sujetar esta dimensión del CJE al ordenamiento jurídico privado. Aquí sobresale de nuevo una referencia al tipo de normativa de rango inferior al ROFI, como es la alusión a un Manual de Gestión Económica (art. 93), aprobado por la Asamblea General (susceptible de actualizaciones parciales por parte de la Asamblea Ejecutiva), que ya el propio ROFI dota de un contenido mínimo extraordinariamente minucioso. En concreto, se deben incluir en este manual el desarrollo de los Principios de Transparencia a los que alude el Real Decreto, sin perjuicio de que las líneas maestras sobre esta materia ya estén ampliamente trazadas en el articulado del ROFI¹¹³⁴.

El Título VIII (sobre el régimen jurídico) es, quizá, el que menor contenido añade a las disposiciones del reglamento ejecutivo. En este sentido, los silencios del ROFI suponen una pérdida de oportunidad, y constituyen uno de los aspectos menos clarificados de la ordenación del organismo. No ayuda a determinar, por ejemplo, la existencia de una eventual capacidad de autotutela interna, más allá de las alusiones (en otras partes de la norma) a las funciones de la Comisión de Garantías.

El Título IX está dedicado al régimen disciplinario. Ya se han expuestos los problemas históricos que supuso este tipo de previsiones en los anteriores reglamentos internos del organismo autónomo.

El último de los Títulos del ROFI (X) comprende solo al artículo 98, sobre el régimen de reforma de esta norma. Se trata de una previsión que refleja con nitidez un

¹¹³⁴ Véanse a este respecto, por ejemplo, los artículos 89 y 92.2.

determinado estilo de afrontar los asuntos en el seno del CJE, por sus implicaciones en términos de amplios procesos deliberativos, y la búsqueda de consensos o, en su defecto, de la máxima legitimación posible de las decisiones. El resultado es un procedimiento de reforma bastante rígido, en comparación con los procedimientos previstos para normas semejantes de otras figuras corporativas.

Las disposiciones adicionales ofrecen valiosas clarificaciones respecto del cómputo de mandatos de los órganos electos (Disposición adicional primera), habida cuenta de las estrictas limitaciones que son tradición en el régimen representativo del Consejo de la Juventud de España. También afrontan normas indicativas sobre la paridad y la diversidad en los órganos de la institución (Disposición adicional segunda) y reglas sobre la posibilidad de invitar, a las sesiones de sus órganos, a personas ajenas a la institución y sus entidades, en calidad de personas asesoras (Disposición adicional tercera).

Las disposiciones transitorias regulan tres cuestiones distintas. La Disposición transitoria primera ordena el régimen concreto de actualización del estatus de las entidades miembro, antes de los tres meses posteriores a la aprobación del ROFI. La Disposición transitoria segunda es la cláusula que puede conducir a la mayor inseguridad jurídica del texto, al dictarse como pretendidamente transitoria sin definir la duración específica de su validez: incluye reglas sobre la “Democracia Paritaria” entre hombres y mujeres (en realidad equilibrada entre el cuarenta y sesenta por ciento), pero considera que es una norma transitoria que “deberá ser eliminada cuando, en términos reales (cuantitativos y cualitativos) las mujeres participen en el movimiento asociativo en la misma medida que los varones y tengan la misma igualdad de oportunidades en la sociedad”. Dado que la transitoriedad de la norma está sujeta a su (expresa) eliminación, en un futuro incierto, aunque deseado, parece evidente que no estamos ante una norma de las que son técnicamente definidas como transitorias. La Disposición transitoria tercera, por su parte, regula un mandato general sobre el reconocimiento de la participación juvenil que no puede ser representada por consejos de la juventud autonómicos en aquellos territorios donde estos no existen, y le impone a la corporación un deber genérico de promoción de estas estructuras participativas en tales territorios. Por tanto, este precepto adolece de una imprecisión

semejante a la anterior, en la medida en que prevé un régimen aplicable a unas situaciones cuya duración es indeterminada, y tampoco depende de la capacidad de intervención directa por parte del CJE. La equívoca definición como disposición transitoria no es obstáculo para apreciar la racionalidad técnica del mandato, y la coherencia con la vocación integradora de la representatividad del ente.

La Disposición final solo precisa la entrada en vigor del Reglamento al día siguiente de su ratificación por la Asamblea General, lo que determina su vigencia antes de la autorización por parte de la Dirección General del INJUVE (que se produjo, como vimos, algo más de once meses después de su entrada en vigor).

d.2.3. Las otras normas internas del CJE

Como ha sido advertido ya, el ROFI “se configura como la disposición general propia más importante de la nueva corporación, pero no hay que olvidar que el Real Decreto [de 2018] también prevé la existencia de otras disposiciones de esta naturaleza” (Álvarez García, 2018: 42). En particular, el reglamento ejecutivo se refiere de forma explícita a dos normas de este tipo: el Código Ético, y los Principios de Transparencia. Álvarez García (*op. cit.*) considera que ambas normas tienen la misma naturaleza jurídica que el ROFI (esto es, de reglamento administrativo), y que resulta extraño que no formen parte de este y sean aprobadas por un órgano inferior (la Asamblea Ejecutiva, en vez de la Asamblea General).

El papel de la Asamblea Ejecutiva como órgano capacitado para adoptar normas de esta trascendencia, en lugar de encomendarlo a la Asamblea General, es posible que obedezca a dos factores que concurren en él: 1º) goza del mismo rango de representatividad efectiva (por la ponderación del voto equivalente entre ambas formas de Asamblea, según la costumbre confirmada ahora por el ROFI), aunque sea una versión considerada “restringida” de la Asamblea General¹¹³⁵; y 2º) es un órgano

¹¹³⁵ Esto quiere decir que, en la Asamblea Ejecutiva, no se produce el mecanismo de “un delegado, un voto” (válido en la Asamblea General), sino que el único delegado asistente a esta modalidad “restringida” de Asamblea acude a ella con legitimación para votar, él solo, con la totalidad de los votos que corresponden a la entidad en la Asamblea General (dando lugar a que un delegado de la Asamblea Ejecutiva ostente siete votos, y otro tres, por ejemplo). Así se contemplaba en los

más operativo (no bienal) para la revisión de textos que pueden ser modificados con mayor frecuencia que el ROFI (norma que, en el imaginario colectivo de las entidades del CJE, parece equiparable, aunque no lo sea por su naturaleza jurídica, a las normas estatutarias asociativas, y por tanto, una norma con gran vocación de estabilidad).

La constatación de que estas dos, aun mencionadas por el Real Decreto, no son las únicas normas de reglamentación interna subordinadas al ROFI deviene, precisamente, de la remisión normativa que este hace en sus diversos preceptos. He aludido ya al artículo 36.2.i ROFI, en la cual encomienda a la Asamblea Ejecutiva “(A)probar la regulación sobre el funcionamiento de la Comisión de Garantías”, que debe sumarse a otras reglas internas, como el también mencionado Manual de Gestión Económica (art. 93). Sin ánimo de exhaustividad, ilustran la variedad normativa interna que el ROFI prevé para completar sus disposiciones (todas aprobadas por la Asamblea Ejecutiva), algunas otras tales como el Reglamento de Funcionamiento de la Bolsa de Formación del Consejo de la Juventud de España (art. 71), o normas sin denominación precisa, como aquella que contenga el “funcionamiento, los derechos y los deberes de las personas miembro” del Comité de Relaciones Internacionales, que también debe aprobar la Asamblea Ejecutiva (art. 74.4).

e. Algunas posibles perspectivas de futuro sobre la naturaleza y el régimen jurídico del CJE

Desde 1983, un rasgo constante de la naturaleza y del régimen jurídico del Consejo de la Juventud de España es que estos han sido aquellos que los poderes públicos han decidido. Desde 1985, al menos, los poderes públicos han rechazado siempre, y de forma reiterada, las iniciativas de reforma de las propias organizaciones juveniles en él integradas. A ello ha contribuido que, no pocas veces, las propuestas de las organizaciones encajaban (si lo hacían) con enorme dificultad en las categorías clásicas de la organización administrativa. La realidad organizativa del Consejo de la Juventud de España ha transitado a través de una constante atipicidad de su naturaleza: ente público atípico, organismo autónomo atípico y ahora corporación atípica. Tras casi

últimos reglamentos internos del organismo autónomo, y ha sido reproducido de forma idéntica en el ROFI de la corporación.

cuarenta años de andadura efectiva, las sucesivas generaciones y cohortes de jóvenes participativos en esta figura de ámbito estatal han ido construyendo una elaborada reflexión sobre cuál podría ser un modelo jurídico viable del propio Consejo de la Juventud de España, acorde al ordenamiento jurídico vigente y a las cualidades estructurales de la institución. Por lo tanto, sus planteamientos alternativos no son fruto de la improvisación.

Tratar las perspectivas de futuro, en el contexto actual (tan inmediato a unas reformas normativas muy profundas), reviste importancia por un factor determinante: el CJE y la práctica totalidad de sus organizaciones rechazan el actual régimen legal. Aun admitiendo y felicitándose por el grado de autonomía conseguido en la elaboración de un Reglamento de organización y funcionamiento interno expresamente autorizado, siguen considerando al actual marco legal como una enorme fuente de conflictos. Es algo que tampoco nos debería sorprender, dada la paupérrima calidad técnica de las escasas previsiones legales. En consecuencia, el CJE y sus entidades no han cesado de proponer a las Cortes Generales y al Ejecutivo la revisión de las previsiones de la Ley 15/2014. Además, la composición actual de la Cámara Baja y del Gobierno es reflejo de una mayoría de grupos que, anteriormente, coincidieron en rechazar la reforma de 2014, y han mantenido, al menos en el plano teórico, el apoyo a las expectativas esenciales del CJE sobre su naturaleza y régimen jurídico, aún después de aprobar el Real Decreto de 2018 (algo que, en última instancia, fue entendido como medida de compromiso derivada, entre otras razones, de la explícita supresión operada por la Ley de los PGE de 2018).

En definitiva, la reciente reforma de 2014 y 2018 no parece un obstáculo, sino todo lo contrario, para una posible nueva reforma legal. Aun con independencia del grado de probabilidad real de que este asunto sea acometido a corto o a medio plazo (la pandemia de 2020 altera toda la agenda política y normativa), es razonable tratar de sintetizar las expectativas del actual CJE respecto de su propia naturaleza jurídica, y en qué fundamenta sus propuestas de régimen alternativo al modelo actual y al histórico anterior.

Del enorme conjunto de documentos elaborados a lo largo de las décadas sobre esta cuestión¹¹³⁶, se pueden identificar los siguientes dos presupuestos clave sobre la autopercepción del Consejo de la Juventud de España en relación con su naturaleza jurídica idónea:

a) Existe una evidente confusión entre las organizaciones juveniles sobre la terminología precisa de la organización administrativa de los consejos de la juventud, que ha dado lugar a la confrontación de figuras como alternativas o incompatibles, cuando en realidad unas son tipos especiales de las otras (por ejemplo, entre organismos públicos y organismos autónomos, o entes de derecho público). La incapacidad material del CJE para dotarse de una estructura técnica de personal que sea adecuada para el ejercicio de sus funciones ordinarias, por distintas causas sobrevenidas en diferentes etapas de las últimas décadas, ha debilitado de forma patente la capacidad de la institución para convertir las intuiciones y convicciones fruto de los procesos participativos y deliberativos de ciudadanos jóvenes en resultados técnicos precisos, tamizados por el conocimiento riguroso de ciertas materias indisolublemente unidas a la funcionalidad del CJE (como es el derecho administrativo). Los conocimientos técnicos, naturalmente, no tienen por qué ser del dominio de los representantes juveniles, ni de ningún otro representante ciudadano, público o privado, que carezca de los medios oportunos de apoyo y auxilio técnico profesional. Pero la ausencia de estos ha menoscabado la eficacia objetiva del CJE.

b) Dos son los factores o principios a los que mayor valor han dado, históricamente, las organizaciones del CJE para defender uno u otro modelo de naturaleza jurídica (y al equilibrio entre ambos), con independencia de las precisiones terminológicas y las confusiones entre categorías. El primer principio es la búsqueda del mayor grado de

¹¹³⁶ A modo ejemplificativo, pueden mencionarse, por orden cronológico: 1º) la “Memoria” (1985) de la Comisión Permanente sobre el mandato legal recibido de poner en marcha la reglamentación interna de la institución; 2º) el documento “Hacia un Modelo de Consejo de la Juventud” (2003), elaborado por diversos grupos de trabajo; 3º) las “Consideraciones legales sobre la definición del Consejo de la Juventud como corporación pública sectorial de base privada” (2012), elaboradas por ADEIA; 4º) el “Esquema de alternativas privadas” (2014) sobre la naturaleza jurídica del CJE preparada por la Comisión Permanente; o 5º) el informe sobre “El Consejo de la Juventud de España como Administración independiente” (2018), remitido por la Comisión Permanente al Ministerio de adscripción. Todos estos documentos se suman a los ya mencionados sobre las sucesivas reformas reglamentarias (1987, 1990, 1999, etc.); las reacciones al anuncio de supresión en 2013, en forma de Resolución, Documento Político o Propuestas de los órganos decisorios del CJE; o los intentos de reforma legislativa en 2006, 2008 y 2013.

autonomía o independencia posible, respecto de los poderes públicos, en general, y de la Administración General del Estado, en particular. El segundo de ellos es la estabilidad integral (jurídica y económica, principalmente) de la institución. A la conjunción y equilibrio de ambos principios obedecen la práctica totalidad de las propuestas de reforma de la naturaleza del CJE. En un segundo plano, o sujetos a estos primeros, quedan, por tanto, otros principios organizativos como la calificación de las funciones, la estructura de la membresía, los departamentos de adscripción o tutela, o los regímenes jurídicos aplicables a las distintas dimensiones de su funcionamiento.

A los dos presupuestos mencionados (a y b) hay que añadir dos circunstancias iushistóricas, que inevitablemente han condicionado la autopercepción del organismo y la propuesta más vanguardista sobre su naturaleza jurídica.

La primera circunstancia fue la amenaza cierta de la supresión en 2013, a raíz de la cual el CJE trabajó con profundidad en las diversas alternativas a su alcance para ser configurado como ente público atípico, de nuevo (ya mencionado al hablar de la propuesta de reforma legal de 2013). Pero el organismo también ponderó sus posibilidades de convertirse en una entidad de estricto y pleno derecho privado, al margen del reconocimiento de los poderes públicos¹¹³⁷. Para ello fueron valoradas la práctica totalidad de formas organizativas privadas que existen en el ordenamiento jurídico español (plataforma sin personalidad jurídica, unión de asociación, federación, fundación e, incluso, sociedad mercantil). Algunas resultaron fáciles de rechazar, pero entre otras alternativas se estableció un valioso debate que condujo a la preferencia (no entusiasta) por el régimen fundacional. No obstante, en todo momento se consideró que esta opción de derecho privado era la última solución aceptable, en caso de fracasar todos los esfuerzos dirigidos a conservar una entidad de derecho público creada por Ley (o de régimen híbrido, en el caso de las corporaciones)¹¹³⁸.

La segunda circunstancia que ha clarificado las opciones del CJE es la promulgación, en 2015, de la nueva legislación sobre el régimen jurídico del sector público (Ley 40/2015,

¹¹³⁷ De hecho, una de las líneas de trabajo más intensas y relevantes del CJE entre mediados 2013 y finales de 2014 fue la previsión de un régimen subsidiario y excepcional, que permitiera subsistir un canal equivalente al CJE, aun cuando el Gobierno lograra hacer prosperar en el Parlamento su pretensión de suprimir el organismo autónomo sin constituir ninguna figura alternativa. Dan cuenta de ello las actas de las Asambleas Ejecutivas y las Asambleas Generales entre 2014 y 2018.

¹¹³⁸ *Id.*

de 1 de octubre). La nueva descripción categorial de esta norma ha puesto sobre la mesa una fórmula específica en la que el CJE considera que encaja con mayor comodidad que en ninguna otra naturaleza organizativa: las Autoridades Administrativas Independientes, de las previstas en el artículo 109 LRJSP¹¹³⁹.

Para alcanzar semejante conclusión, el CJE realizó una serie de ejercicios de ponderación sobre sus características esenciales, en términos de finalidad, funciones, y principios organizativos. Este proceso intelectual, quizá inconsciente y, desde luego, no explicitado, ha consistido en dar respuesta a una serie de preguntas que propongo secuenciar de la siguiente manera, aunque nunca se han planteado en tales términos en los documentos de esta institución¹¹⁴⁰: 1) ¿por qué las organizaciones juveniles españolas prefieren organizarse en una plataforma de derecho público, y no en una entidad privada, como es frecuente entre las organizaciones de la sociedad civil?; 2) ¿por qué, si las funciones son públicas, deben ser estas ejercidas por una institución verdaderamente independiente del Ejecutivo nacional, y no por un ente instrumental?; y 3) ¿por qué, de las distintas fórmulas de entes públicos o semipúblicos que están al margen de la jerarquía de derecho y de hecho del Gobierno de la Nación, el movimiento juvenil prefiere la forma de Autoridad Administrativa Independiente, frente a, por ejemplo, las corporaciones?

A la primera pregunta, el CJE responde (de forma implícita, en numerosos documentos de todas sus etapas históricas) que su existencia no obedece a la defensa de intereses colectivos de las organizaciones integrantes del CJE, de tipo corporativista, sino a la defensa de los intereses generales de toda la juventud¹¹⁴¹. Se trata, en definitiva, de que la finalidad y la funcionalidad del CJE se impongan sobre la composición. Las organizaciones serían meros instrumentos de legitimidad interpuesta, o de mediación representativa, es decir, herramientas de participación social que convergen en una

¹¹³⁹ Así consta en el Informe “El Consejo de la Juventud de España como Administración independiente”, de 23 de agosto de 2018, remitido por la Comisión Permanente del CJE al gabinete de la Ministra de Sanidad de aquella fecha.

¹¹⁴⁰ Por lo tanto, esta secuencia de preguntas y respuestas debe entenderse como una síntesis de cientos de páginas que reflejan, a lo largo de tres décadas, el resultado de incontables horas de debate, borradores y rectificaciones incluidas, lo que hace susceptible a tal esfuerzo sumario de serios errores de simplificación y generalización de aspectos con múltiples aristas.

¹¹⁴¹ Por todos, véanse las últimas versiones aprobadas del “Documento de Bases” desde 2016, que incorpora los Principios sobre la Participación Juvenil, adoptados por unanimidad de las entidades miembros del CJE en Asamblea Ejecutiva en 2013.

institución de participación integral. Es la juventud organizada, y no las organizaciones integradas, las que usan al CJE para participar ante los poderes del Estado, como contraparte del diálogo participativo al que les insta el artículo 48 CE. Por lo tanto, asumen que la composición meramente asociativa del CJE es circunstancial, y podría ser distinta (no asociativa, o mixta), si se conciben fórmulas que garanticen una mejor y más amplia legitimidad (algo impensable en 1983, y quizá hoy mucho más sencillo, gracias al desarrollo técnico de la información y la comunicación digital). Si esto es así, y el CJE es un canal al servicio del interés general derivado de un mandato constitucional en el que el factor asociativo de la composición no es la característica principal, entienden las organizaciones juveniles que es el Estado, y no el movimiento asociativo, quien está llamado por la Constitución a crear al menos un canal legitimado en el ámbito estatal. Y es obvio, para ellas, que la creación de un canal principal, necesariamente plural, nacido para acometer fines y funciones de naturaleza pública, debe ser configurado con naturaleza, al menos parcialmente, pública.

La segunda pregunta (que cuestionaba la idoneidad de que las funciones públicas sean ejercidas por un ente público no instrumental del Ejecutivo) ha sido reiteradamente respondida por diversos documentos del CJE desde 1983¹¹⁴². La respuesta, en síntesis, es que la política juvenil está singularmente fundada, por la Constitución, en un necesario proceso participativo, y en consecuencia dialógico. El CJE encarna la contraparte de un diálogo que requiere, como mínimo, de dos actores: los decisores políticos y los jóvenes. Por tanto, el CJE no está necesariamente llamado a ejercer funciones de Administración activa, aunque la negación absoluta de una capacidad de iniciativa propia, y de obrar *ad extra*, que redujera al CJE a mero instrumento consultivo, redundaría en una menor eficacia y, por lo tanto, en una contravención (o al menos “minoración”) del mandato constitucional. Dicho en otros términos: el CJE podría llegar a ejercer plenamente el papel del INJUVE, si el Gobierno renunciara a ejecutar una política juvenil propia (nunca lo ha pretendido el CJE, ni tampoco la Constitución invita a ello, ni mucho menos), pero lo que no es materialmente posible

¹¹⁴² Por ejemplo, véanse los textos resultantes del Grupo Operativo de Modelo en 2013, o los ya mencionados sobre el modelo organizativo recomendado por el CJE para los consejos de la juventud de las comunidades autónomas (“Hacia un Modelo de Consejo de la Juventud”, de 2003), así como los textos previos a la aprobación de la Ley de 1983.

es que el Gobierno ejerza de interlocutor del propio Gobierno (la conversación de un único actor es un monólogo, no un diálogo). El diálogo tampoco parece gozar de los valores de la libertad y la eficacia si uno de los actores ostenta mecanismos jurídicos de coerción necesarios para doblegar, o condicionar en extremo, la voluntad del interlocutor. Por todo ello, si el CJE debe ser una persona jurídica pública, no puede ser del tipo de Administración instrumental (al servicio de la dirección política gubernamental), sino del tipo de Administración independiente, neutral.

La tercera pregunta obtiene respuestas basadas en las percepciones empíricas de las generaciones de ciudadanos que han participado en los órganos ejecutivos del CJE¹¹⁴³, y obedece a criterios más pragmáticos que teóricos. El ordenamiento jurídico español no prevé, *per se*, que una corporación pública sea menos libre o eficaz en la consecución de sus fines que una Administración independiente del tipo específico de las mencionadas *ad supra* (AAI). Sin embargo, en lo que sí se diferencian las corporaciones públicas de estas otras Autoridades Administrativas Independientes es en dos factores que no tendrían por qué ser consecuencia directa del régimen jurídico de unas u otras, pero que resulta ser así apreciada por el movimiento juvenil inserto en el CJE.

El primero de los factores es la reputación: las Administraciones neutrales o independientes asemejadas a las AAI gozan, entre los actores que componen los poderes públicos del Estado, de un especial prestigio y consideración sobre su valor para el país. El movimiento juvenil aspira a que el llamamiento del artículo 48 CE (que se concreta, en el ámbito estatal, a través del CJE) tenga la misma consideración, al menos, que la protección de datos, la transparencia o la seguridad alimentaria.

El segundo de los factores, aún más pedestre, tiene entidad propia: la estabilidad financiera que otorga la asignación de una partida propia directa, independiente y automática, en los Presupuestos Generales del Estado, esto es, que no se concede por intermediación de un departamento específico (INJUVE u otro) de la Administración General del Estado.

¹¹⁴³ Puede constatarse en la larga lista de “Informes de Gestión” sometidos a la aprobación de la Asamblea General por las sucesivas diecisiete Comisiones Permanentes de la institución, al menos hasta 2020.

En definitiva, el CJE aspira a aquel modelo de ente público neutral o independiente que goza de mayor prestigio, de mejor seguridad jurídica (mediante la ordenación legal en vez de meramente reglamentaria *praeter legem*) y de más estabilidad en sus medios para el desempeño de sus fines, de entre las fórmulas que el ordenamiento jurídico estatal prevé para las figuras que no sean entes singular y constitucionalmente previstos (Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas, etc.).

Obviamente, estas valoraciones del CJE son discutibles, y su éxito obedecerá, en última instancia, a la importancia política (no jurídica) que se le quiera dar a la democracia participativa intergeneracional. Pero conviene advertir que, aun si la corrección racional y la pertinencia de política normativa de los razonamientos del CJE no son objeto de valoración jurídica en este epígrafe, será inevitable aludir a todo ello, de nuevo, en la última parte de este capítulo (V.3).

B. La ordenación de sistemas agregados de participación juvenil estatal

Sería un grave error pensar que el Consejo de la Juventud de España es la única herramienta dispuesta en el plano estatal para servir a la participación de los ciudadanos jóvenes. Parece indiscutible que es el instrumento (de entre los especializados) principal y catalizador, pero las variadas formas de ejercer los derechos participativos (fundamentales o no) hacen inevitable que existan otras formas, tantas que es imposible siquiera delimitarlas con claridad. Por este motivo, y por razones de espacio y capacidad, no es factible abordar en este estudio la multitud de mecanismos que son utilizados por los jóvenes para tomar parte en el desarrollo social, económico, político y cultural, ni aun cuando tengan claras conexiones con la ordenación jurídico-pública. Pero sí es posible complementar, siquiera someramente, los contornos de la figura más relevante, en términos cualitativos (es decir, del CJE), de manera que resulte claro que no es la única herramienta participativa en el plano estatal.

Resultará patente, no obstante lo anterior, que encontraremos en este nivel un menor desarrollo normativo que si atendiéramos con la misma profundidad, por ejemplo, a la ordenación autonómica de sistemas agregados a los consejos de la juventud locales o autonómicos.

Para la comprensión del conjunto de instrumentos regulados y su posición con respecto a los consejos de la juventud (y al CJE, en este caso en particular), afrontaremos un análisis en cinco fases. En primer lugar, trataré de exponer las razones que hacen imprescindible el reconocimiento (jurídico) de la existencia de canales distintos de los consejos de la juventud, pero cuya razón de ser está profundamente condicionada por la cualidad juvenil. En segundo lugar, procuraré ofrecer una brevísima sistemática de esos canales agregados, adaptada a la realidad del derecho positivo en España en la actualidad, y que ha dado un resultado triangular (cauces complementarios, cauces periféricos y cauces alternativos). En tercer, cuarto y quinto lugar abordaré el estudio de cada uno de estos tres tipos de cauces agregados, mediante el análisis de los que he valorado como sus ejemplos más relevantes para la participación juvenil del tiempo presente en España.

a. Principales razones para el reconocimiento jurídico de sistemas agregados de participación juvenil

El análisis del texto constitucional realizado en capítulos precedentes, tanto desde el enfoque de la ordenación de la participación como de la juventud, ya arrojó evidencias notables de que existen muy diversas formas de entender y de ejercer una amplia gama de derechos participativos por parte de los ciudadanos jóvenes. Esto obedece, de forma evidente, a la propia polisemia de los términos, y, en particular, de la noción de la participación. Pero lo que interesaba en este estudio es la identificación de los sistemas expresa y concretamente instituidos por el ordenamiento jurídico para la participación de los ciudadanos en su condición de sujetos jóvenes. En este sentido, el principal instrumento ideado por el legislador estatal ha sido la implantación en España del modelo europeo de consejo de la juventud (no sin peculiaridades nacionales). Aceptada esta premisa, podemos comprender mejor las razones que justifican la idoneidad de reconocer sistemas de participación juvenil distintos de estos consejos de la juventud, calificándolos como sistemas agregados. No son considerados sistemas agregados, por lo tanto, cualesquiera cauces de participación cívica, política, social o adjetivada de cualquier otra forma que sean utilizados por ciudadanos

jóvenes, pero que carecen de una previsión normativa singularizada por razón de la condición juvenil.

Desde el punto de vista de las expectativas de los principales actores de la participación juvenil (la juventud, de un lado, y los poderes públicos, de otro), es posible identificar diversas causas que explican la existencia de canales agregados de participación, distintos de los propios consejos de la juventud. En el caso del derecho estatal, por las propias características organizativas dispuestas por el ordenamiento jurídico para el Consejo de la Juventud de España, sobresalen tres razones principales. Una primera radica en las expectativas legítimas del actor jurídico principal, esto es, el ciudadano joven que aspira a participar en el ámbito estatal del desarrollo social, económico, político y cultural. Una segunda deriva de la libertad de orientación política de los poderes públicos para articular fórmulas agregadas, sean más o menos racionales según el caso. La tercera es la consecuencia de algunas características intrínsecas del propio modelo de los consejos de la juventud en Europa, del cual es el CJE un reflejo, y que hace inevitable reconocer participación juvenil cierta y obvia fuera del canal principal.

a.1. La incapacidad de los cauces principales para integrar a toda la juventud dispuesta a participar

Una parte de la juventud puede rechazar algunos elementos característicos (definitorios o circunstanciales) del modelo español de consejos de la juventud, y sin embargo aspirar a ejercer una participación juvenil en sentido propio. Dado el propio espíritu o principio de “libre adhesión” presente en los consejos de la juventud desde sus primeras normas, es razonable que los poderes públicos contemplen formas diferentes de participación, con el interés general de ampliar todo lo posible la base de la ciudadanía participativa (tal y como hemos señalado que la Constitución desea). Para ello existen dos justificaciones de hecho, que son objeto de descripción sucinta en las páginas siguientes. Sin embargo, una justificación resulta incompatible con la institucionalización (o reconocimiento formal) de cauces agregados, mientras que la

segunda sí permite esta intervención juridificada. La razón de esta diferencia es el distinto objeto del rechazo por parte del sujeto interesado en participar.

a.1.1. Las expectativas participativas pueden ser compatibles con el rechazo de los canales institucionalizados u orgánicos

Los consejos de la juventud sirven como canales paradigmáticos de la que podríamos calificar como “participación por invitación” de las instituciones (Francés García, 2008: 38): la eficacia del canal radica, en gran medida, en su reconocimiento oficial externo. En consecuencia, por la propia dinámica de una sociedad democrática, es predecible la existencia de márgenes de población que prefieren encauzar su participación fuera de canales instituidos o formalmente reconocidos por los poderes públicos. Sería irracional que los poderes públicos soslayaran las libertades individuales y el pluralismo en beneficio de una pretensión de encuadramiento socializador y participativo más propio de regímenes pretéritos, no democráticos. La participación desestructurada es fruto inevitable del ejercicio de derechos participativos individuales y colectivos (de petición, de expresión, de manifestación, etc.). La cualidad alternativa de estas vías – que llegan a las instituciones no “por invitación”, sino “por irrupción” (*op. cit.*)– no implica que deban ser necesariamente rechazadas o ignoradas por los poderes públicos (y fuera de discusión está que, mientras sea el fruto de ciertos derechos subjetivos, no puede ser perseguida).

Además de lo antedicho, dado que los consejos son fórmulas orgánicas de participación semejantes a las descritas por Sánchez Morón (*op. cit.*, p. 168), estas favorecen aquella participación estable, en detrimento de estilos y expectativas de participación más líquida, en sentido de Z. Bauman (2017, or. 2000), o menos intensas, en la formulación de Francés García (2008: 49). Los consejos de la juventud parten de incorporar cíclicamente, pero de manera estable, a determinados jóvenes dentro del entramado de la Administración. Esto requiere una perdurabilidad y consistencia temporal que no siempre es compatible con opciones participativas que preferirán encauzarse mediante formas procedimentales, donde es más sencillo dar cabida a la

participación esporádica o coyuntural (y sin que ello implique ningún rechazo a la dimensión formal o institucionalizadora).

En cualquier caso, lo que parece evidente es que los canales no organizados o no institucionalizados no podrán ser, por su propia definición, instrumentos específicos de participación juvenil, porque la especificidad etaria parte de una autoridad capaz de declararla, y en cuanto lo haga hacia un canal, este ya estará institucionalizado o formalmente reconocido¹¹⁴⁴.

a.1.2. La disposición a la participación institucional es compatible con el rechazo a diversos aspectos de los canales principales

El grado de institucionalización de la participación no se produce de manera binaria, ni siquiera mediante el reconocimiento de la primacía de los consejos de la juventud. Por lo tanto, un eventual rechazo a esta determinada forma participativa institucionalizada (los consejos de la juventud) no es el resultado de una disyuntiva anti-formalista *versus* estructurada. Existen dos hipótesis plausibles de rechazo o exclusión de la figura central, pero no necesariamente de rechazo a la participación institucionalizada. En ambos casos, el ordenamiento jurídico puede dar una respuesta integradora, favoreciendo el valor del pluralismo (aunque no siempre lo logre de manera eficiente, como veremos).

En primer lugar, ya he apuntado cómo el Consejo de la Juventud de España fue concebido desde su primera norma legal (de 1983) como un cauce “de libre adhesión”. Esta noción fue incorporada de forma generalizada, explícitamente o no, en la ordenación de la práctica totalidad de los consejos de la juventud¹¹⁴⁵, con la anuencia

¹¹⁴⁴ La compleja relación entre participación formal o asociativa clásica y la participación en grupos informales, entre la población joven en Europa, ya fue abordada por Merino Pareja (2006), quien mencionaba, a su vez, la realidad alemana luego actualizada por Gaiser *et al.* (2008, or. 2004).

¹¹⁴⁵ Una excepción notable es, por ejemplo, el ordenamiento autonómico de Andalucía, donde la pertenencia de las organizaciones juveniles al sistema de consejos de la juventud locales o autonómico (impropio, como veremos más adelante) es, en ciertos casos, obligada. Otros casos son el reflejo de la opción opuesta, como el gallego, y ofrecerán cauces de participación estructurada restringida, en la que ni siquiera el cumplimiento de unos requisitos objetivos garantiza a las organizaciones juveniles la admisión en los espacios de participación institucional principal.

de las organizaciones juveniles más favorables a este cauce institucional. El significado de esta libertad de adscripción supone el reconocimiento de una participación organizada, estable y de tipo social (por ejemplo, asociativa) que disfruta de la expectativa clara de tomar parte en procesos o espacios participativos (orgánicos o no) ante las instituciones, pero sin ser entidades miembros de los consejos de la juventud. En síntesis, es posible que existan organizaciones juveniles que aspiren a disponer de oportunidades estructuradas de interlocución con los poderes públicos, aun sin querer formar parte de plataformas pluralistas como (deben ser) los consejos de la juventud. Expresado en otros términos, puede haber grupos de jóvenes interesados en participar que rechacen la idoneidad de la existencia del canal principal, sin que ello les reste legítimos derechos a un cierto grado de participación.

Este primer tipo de rechazo al canal principal, en realidad, puede ser por motivos contra aspectos de la naturaleza intrínseca de los consejos de la juventud (por no considerarlos cauce idóneo o aceptable para su concreta expectativa participativa), o puede ser un rechazo circunstancial. Este último aspecto es muy relevante, porque no requiere, necesariamente, la instauración de canales participativos agregados, sino la mejora (normativa o no) del régimen de los consejos. Pero no es extraño que se produzca un distanciamiento particular por el uso que hagan del cauce principal unos colectivos juveniles circunstancialmente mayoritarios en el seno de los consejos. A diferencia del rechazo al sistema antes expuesto, aquí asistiríamos no al rechazo del canal, sino al uso dado al canal. Un ejemplo de ello puede ilustrar cómo esto tampoco tiene por qué derivar de un mal uso del propio canal: los consejos combinan una doble vertiente de resultado participativo, uno político-institucional y otro social. Pues bien, la práctica ha demostrado que la preponderancia de una vertiente sobre la otra en una determinada etapa conduce, a la minoría de organizaciones juveniles disidente, a la búsqueda de canales agregados: si el consejo no dedica espacio a la interlocución institucional, lo harán las organizaciones juveniles sin la mediación del consejo, de la misma manera que establecerán fórmulas de promoción o canalización de la participación social, si el consejo de la juventud prioriza la dimensión de la interlocución política.

En segundo lugar, el específico modelo español de consejos de la juventud ha favorecido la participación estructurada con base asociativa. Ello ha dificultado de forma notable el acceso de la llamada participación no pre-organizada (o no asociada formalmente) a estos cauces principales, en particular en las instancias territoriales más amplias (por ejemplo, para un joven no asociado suele ser más difícil participar directamente en el ámbito estatal que en el plano local, por lo restrictivo del acceso pre-organizado a los consejos). Desde un punto de vista eminentemente racional, deberían existir fórmulas en todos los niveles territoriales permeables a la participación que pueda quedar excluida de fórmulas restrictivas de acceso al cauce estructurado principal, aun cuando exista una justificación razonable para aquellas limitaciones (normalmente lo serán las expectativas de legitimación). Sin embargo, la libertad asociativa tiene una vertiente negativa (derecho a no asociarse) que no resta una legítima expectativa de razonable disfrute de los derechos participativos (no por no asociarse deben serle vedados a un joven la totalidad de oportunidades de participación institucional)¹¹⁴⁶.

a.2. La discrecionalidad de los poderes públicos estatales para reconocer canales agregados y sus límites

Desde el punto de vista de los actores receptores o pasivos de la participación juvenil (es decir, los poderes públicos, en primer término), existe una libertad notable para ordenar canales a través de los cuales dar respuesta a esta participación. Es cierto que estos cauces instituidos por los poderes públicos deben ser plurales, libres, eficaces y racionales, entre otros valores que la Constitución impone –de forma directa (art. 48 CE) o mediata (por vincular la actuación general de los poderes públicos)–. Pero existe un considerable abanico de alternativas coherentes con dichos principios que van más allá de la existencia, el reconocimiento o la instauración de los consejos de la juventud. De hecho, nadie parece haber planteado seriamente que la supresión de los consejos de la juventud, allí donde se ha intentado o se ha adoptado en las últimas décadas, sea por sí misma una medida antijurídica. Cuando se han advertido vicios de antijuridicidad

¹¹⁴⁶ Sobre el derecho de asociación negativo (derecho a no asociarse), véase, por todos, la obra de Gómez Montoro (2004: 151 y ss.).

(incluso de inconstitucionalidad), estos eran consecuencia de aspectos ajenos al mandato constitucional sobre el deber de promover la participación de los jóvenes (cfr. Mestre Delgado y Álvarez García, 2018: 153). Los poderes públicos, en definitiva, no están obligados a reconocer a los consejos de la juventud como canal principal de participación juvenil, ni mucho menos a reconocerlos como canal exclusivo.

Una vez aceptada la admisibilidad jurídica de la legitimación de otros cauces que no sean reactivos o “por irrupción”, sino auténticos cauces formalizados (“por invitación”), pero distintos de los consejos de la juventud, es importante tratar de trazar los límites, y cuestionar si cualquier otro cauce imaginado por los poderes públicos estatales es válido.

La legislación estatal parece asumir, aunque sea de forma implícita, la primacía del Consejo de la Juventud de España como cauce principal de participación juvenil institucional. Así es hoy y desde hace más de tres décadas. Sin embargo, el legislador estatal podría adoptar las siguientes decisiones legítimas que alterarían el vigente *status quo*: a) razonar la pertinencia de enmendar su actual opción, y legitimar como principal un cauce distinto del CJE (suprimiendo este o no); b) reconocer y legitimar otros cauces agregados, no principales, sin alterar la primacía del CJE; o c) razonar que es innecesaria la existencia de un canal principal formalizado, eliminando por ello el CJE, y que la “promoción” de la participación juvenil consista en la mera incentivación de las formas “no invitadas”, esto es, de una participación desestructurada.

La primera alteración podría suponer tanto el desplazamiento del Consejo de la Juventud de España, convirtiéndose en un canal agregado de otro principal, como la simple supresión por sustitución. En 2013, de hecho, el Gobierno valoró sugerir al Parlamento una sustitución implícita: la desaparición del CJE se ofrecía como una medida que no perjudicaría el grado de participación juvenil, ya que esta podría encauzarse por otros medios (no concretados).

La segunda opción podría dar lugar a instrumentos de muy variada naturaleza y función. La primacía del CJE quizá haría conveniente que estos canales se encontraran, al menos en algún grado, coordinados con este, o en una situación de convergencia de fuerzas (medios públicos, en esencia) y objetivos (esto es, una visión coherente del

interés general). Pero poco reproche jurídico cabe hacer si el legislador opta por legitimar canales secundarios ajenos por completo al CJE, siempre que no perjudiquen las funciones que legalmente le mantiene encomendadas. Sí parece irracional la posibilidad de destinar medios públicos, siempre escasos, a un cauce secundario que menoscabe al cauce principal.

La tercera opción resulta la más fácil de imaginar, pero quizá sea la más difícil de razonar, dado que los poderes públicos que transiten ese camino deben justificar que la inexistencia de cauces públicos plurales conduce a una situación mejor, o al menos equivalente, a la que contempla la existencia de estos canales.

Dada la legalidad vigente, el Ejecutivo estatal no puede adoptar la primera decisión ni la tercera, pero sí la segunda (y con los límites racionales ya señalados). Puede este Poder, por tanto, regular por sí mismo cauces agregados de participación juvenil, pero no suprimir al CJE creado por ley, ni deslegitimar su función legal. En todo caso, veremos que es inevitable que suceda la agregación de cauces regulados por normas ejecutivas, porque, por ejemplo, el propio Consejo de la Juventud de España carece de la capacidad para regular su propio sector subjetivo (esto es, la juventud asociada, o las organizaciones juveniles en sentido amplio). Por ello, es el Ejecutivo quien dicta las reglas para el reconocimiento público del movimiento juvenil de ámbito estatal que podrá, luego, integrarse o no en el CJE.

Todas las anteriores previsiones cobran especial sentido a la luz de las ocasiones, no escasas, en las que los poderes públicos parecen actuar en detrimento de las legitimaciones concedidas previamente a un determinado canal principal, y producen una verdadera dispersión deliberada de la interlocución que debilita la participación juvenil. El derecho comparado es pródigo en ejemplos muy evidentes¹¹⁴⁷, aunque en el

¹¹⁴⁷ Como muestra, los poderes públicos portugueses basculan en su interlocución hacia el *Conselho Nacional de Juventude* de Portugal (CNJ-P) o hacia la *Federação Nacional das Associações Juvenis* (FNAJ), en función de criterios poco transparentes. También el Gobierno francés alentó en 2012 la creación del *Forum Français de la Jeunesse* (FFJ), o directamente instauró, en 2017 el *Conseil d'orientation des politiques jeunesse* (COJ), en ambos casos relegando a un papel marginal al clásico y preexistente órgano asociativo de representación juvenil en Francia (fruto de la convergencia de organizaciones desde 1968, conocido hoy como *Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire*, o CNAJEP), y también al intento de hacer converger la participación asociativa y de otra naturaleza que en 1998 dio lugar al *Conseil national de la jeunesse*. Sobre estas situaciones de coexistencia en Francia, hasta mediados de la década de 2000, pueden verse las advertencias de Becquet (2006: 24). Otro

ámbito estatal español las iniciativas de este tipo no han llegado a recogerse en normas positivas. Sea como fuere, aunque la teoría jurídica parece aceptar con dificultad la hipótesis de que existan canales más bien disgregadores o alternativos (en sentido activo) del cauce principal, es algo que sucede ocasionalmente.

a.3. La observación social como instrumento de verificación de la existencia de canales agregados

La mayor parte de los estudios realizados sobre las formas participativas de la juventud en España han estado conducidos por métodos ajenos a la ciencia jurídica. Por lo tanto, la gran mayoría de los intentos de clasificación y creación de categorías de conductas participativas juveniles no tienen como meta clarificar o analizar su ordenación jurídica. Sin embargo, sería un grave error ignorar la información facilitada por estos estudios a la hora de tratar de delimitar los sistemas que sí han sido contemplados por el derecho positivo estatal. Incluso los autores no juristas que abordan la participación juvenil toman en consideración este enfoque normativo¹¹⁴⁸.

Sin abundar en las cuestiones ya expuestas con anterioridad, sobre las teorías y los marcos analíticos de la participación juvenil, ahora conviene recordar algunos aspectos que la sociología ha aportado, y que la ciencia jurídica debe tomar en consideración. Por su utilidad a los efectos de este estudio, conviene sintetizar, de un lado, algunas conclusiones comunes de las ciencias sociales que obligan a reconsiderar el análisis jurídico clásico sobre la participación juvenil en España y, de otro lado, es necesario

ejemplo reciente es el primer reconocimiento formal del *Forum Nazionale dei Giovani*, mediante Ley del Parlamento Italiano, de 30 de diciembre de 2004 (núm. 311) reemplazado *de facto* por el *Consiglio Nazionale dei Giovani*, instituido también por Ley de 30 de diciembre de 2019 (núm. 145). Como sugiere Becquet (2006: 24) y confirmaron después Mestre Delgado y Álvarez García (2018) y Álvarez García *et al.* (2018), el reconocimiento del Foro Europeo de la Juventud, en todo caso, sirve como criterio de enorme relevancia para la conservación de figuras o su preponderancia en el plano internacional.

¹¹⁴⁸ Por ejemplo, lo hacen López Blasco (2005) al diferenciar la participación institucionalizada de la no institucionalizada, quizá tomando de referencia las conclusiones del proyecto de Ogris *et al.* (2005), que distinguía entre formas de participación en el sistema democrático representativo de aquellas fuera del tal sistema, incluyendo una alusión relevante a las formas “ilícitas” de participación (violenta, ilegal, etc.). Coinciden también las propuestas de Francés García (2008: 38), al aludir a los modelos “por invitación” de las autoridades públicas, frente a los de “irrupción”, y las de Berenguer (2020) al separar formas institucionalizadas de las demás (no estructuradas jurídicamente, pero sí eventualmente lideradas o incentivadas por poderes públicos).

enumerar de la forma más sistematizada y breve posible qué actividades concretas son reconocidas por la sociología de la juventud como participación juvenil en España, al margen del sistema del CJE. Solo con ello, después, podremos analizar el alcance efectivo del derecho estatal sobre la ordenación de la participación juvenil agregada, y sus tipos.

a.3.1. Las evidencias generales de la ciencia social que exigen trascender el análisis jurídico del CJE

La simple búsqueda clásica de las normas no basta para identificar de manera eficiente el derecho español de la participación juvenil. Entre otras razones, por la dispersión de las mismas y la dificultad para determinar qué normas ordenan la política pública de juventud (cfr. Hernández-Díez, 2020a).

Sin pretender establecer un parámetro general de la utilidad de los estudios sociológicos para la ciencia jurídica, debemos subrayar cuatro aspectos específicos que sí constituyen un punto de encuentro común entre los investigadores sociales sobre la participación juvenil (Benedicto y López, 2008: 9). Resulta indispensable reconocer este lugar de convergencia para un análisis de las normas que traten de ordenar la participación juvenil en España.

En primer lugar, las ciencias sociales abordan el estudio de la participación juvenil trascendiendo su grado de regulación o institucionalización, por lo que ofrecen un marco más amplio que el análisis de las normas. Los estudios sociales permiten identificar, de hecho, los cauces institucionalizados propiamente juveniles, aquellos no institucionalizados o regulados sin previsiones específicas para los jóvenes, y aquellos incluso expresamente prohibidos y perseguidos por el ordenamiento. Como apunté anteriormente, solo considero agregados aquellos que sí sean reconocidos por las instituciones como cauces específicos para ciudadanos jóvenes, o estén condicionados de manera evidente por la condición juvenil mayoritaria de los sujetos participantes.

En segundo lugar, los estudios sociales demuestran la importante influencia de los sistemas de participación transnacionales, principalmente europeos, pero no solo

estos. En consecuencia, también el análisis sobre los cauces de la participación juvenil en España está condicionado por los estudios europeos, tomando de ellos sistemas de clasificación y categorías conceptuales que son ocasionalmente trasladadas a las normas jurídicas (las del CJE en los años ochenta, y las del resto de los consejos de la juventud son buena prueba de ello). La juventud española tendrá sus características propias, pero no es ajena a la forma de participación de su generación en el resto de Europa¹¹⁴⁹. Por lo tanto, los avances de las disciplinas de las ciencias sociales y políticas fuera del territorio estatal son útiles no solo para sus homólogas nacionales, sino también para el desarrollo de la ciencia jurídica española en esta materia (facilita la exégesis de modelos importados y ofrece indicios sobre la evolución probable del ordenamiento, como veremos en las siguientes páginas).

En tercer lugar, las ciencias sociales han puesto de relieve algunos elementos característicos de los cauces participativos, mediante sus clasificaciones en distintos planos de coordenadas, que contribuyen a identificar tanto las fortalezas y debilidades de las normas existentes, como las preferencias de los poderes públicos por unas fórmulas en detrimento de otras. Recordemos que una constante obvia, aunque se formule de muchas maneras distintas, es la aceptación de diversos ejes de coordenadas para identificar y categorizar la participación juvenil: a) entre la intervención individual y la colectiva; b) entre la dimensión social de la participación y la netamente política; c) entre la institucionalidad y la informalidad de los cauces; o d) entre la durabilidad o la condición efímera de la experiencia participativa.

En cuarto lugar, el análisis de las ciencias sociales es útil porque ayuda a dotar de contenido específico (esto es, de formas tangibles y reconocibles en la práctica) las intuiciones racionales sobre la existencia de formas agregadas de participación juvenil, y anticipan a los operadores jurídicos la innovación participativa de la juventud, detectando y abordando las prácticas que son ajenas al ordenamiento.

¹¹⁴⁹ Además de algunas obras ya mencionadas (como la de Merino Pareja, 2006), véase también la contribución de Monreal Gimeno *et al.* (2012), acerca de los valores y actitudes de la juventud ante las instituciones democráticas en Europa. También arrojan luz sobre la evolución de los valores de la juventud europea, y la juventud española comparada con aquella, los informes de Eurostat que frecuentemente recogen los propios Informes de Juventud en España del INJUVE, ya mencionados con anterioridad.

a.3.2. Las actividades concretas reconocidas por la ciencia social como participación juvenil en el ámbito estatal al margen del CJE

Por la ausencia de una legislación amplia sobre las distintas formas de participación juvenil, y la desconexión entre muchos de los cauces regulados, solo las ciencias sociales no jurídicas han identificado hasta ahora, de manera sistemática, cómo participan realmente las personas jóvenes en España al margen del CJE.

Uno de los esfuerzos de síntesis que valoro más acertado para clasificar las formas de participación juvenil fue la tríada propuesta por Ogris *et al.* (2005: 153)¹¹⁵⁰, que distingue: a) actividades de representación en distintos ámbitos; b) actividades directas o informativas; y c) actividades violentas y/o ilegales.

Quedan inmediatamente al margen de este estudio las últimas, ya que no es nuestro objeto el derecho administrativo sancionador sobre las protestas ciudadanas, ni el derecho penal en los contornos de las actividades pseudo-participativas¹¹⁵¹.

De las dos primeras categorías sí conviene hacer una rápida aproximación sustantiva. Entre ellas, desde un enfoque jurídico las podemos diferenciar mediante el factor que las conecta con el artículo 23.1 CE (la participación representativa o directa), si bien afrontan estas nociones de forma mucho más expansiva que el contenido clásico dado a la participación política.

Para los autores europeos mencionados, la primera categoría (vinculada a la participación en el sistema democrático representativo) incluye cinco conjuntos de actividades. Todos ellos conducen a la legitimación de una estructura capaz de representar a los jóvenes en diferentes vertientes de la vida en sociedad: a) la participación electoral en el sentido estricto del derecho al sufragio; b) la militancia en los partidos políticos que toman parte en el conjunto anterior (participación

¹¹⁵⁰ Se trata de la obra que compila los resultados de un importantísimo proyecto europeo de investigación social sobre la participación política de la juventud, entendida esta de forma más amplia que la idea de la doctrina jurídica sobre participación política estricta. Sus conclusiones han servido de base para la recogida de información susceptible de ser comparada entre los distintos Estados europeos.

¹¹⁵¹ No obstante, sobre los considerables riesgos sociales y jurídicos vinculados a una cierta tendencia a criminalizar determinadas protestas juveniles, véanse, por ejemplo, los análisis de Penna (2016: 8-27), quien advierte de la visibilización colectiva de la juventud como reproducción de prejuicios y generalización del joven violento (citando, a su vez, las obras de Anderson de Sousa y Alves Ferreira, 2012, entre otros), o de Cruz Márquez (2013: 185-199).

“proelectoral”); c) la participación estudiantil representativa, en sentido amplio (asociativa, orgánica, etc.); d) la participación representativa en el contexto laboral, ya sea sindical, profesional o patronal; y e) la membresía y la actividad en organizaciones de intereses distintas de las anteriores.

Es obvio que los consejos de la juventud en general, y el CJE en particular, nació como un punto de convergencia entre muchas de las formas ínsitas en esta categoría, dando cauce de interlocución a la juventud más amplia posible (desde distintos focos representativos previos) con la sociedad y las autoridades. Pero antes de alcanzar la participación en el CJE y en paralelo a este, una serie de normas jurídicas pueden prever reglas específicas para el ejercicio de estas formas participativas por parte de ciudadanos jóvenes por razón de su condición etaria¹¹⁵². Si abordamos la regulación general de estas formas participativas, es relativamente fácil identificar cuáles serán las normas sobre cauces agregados: aquellas que ordenen una forma particular de elegir o ser elegidos los ciudadanos jóvenes¹¹⁵³, y aquellas que prevean reglas diferenciadas de ejercer la representación y el asociacionismo en los distintos ámbitos descritos (por causas subjetivas, como el estudiantil o el laboral, o por intereses objetivos, como los partidos y las sociales o civiles)¹¹⁵⁴.

La ciencia social alerta, desde hace décadas, de la debilidad creciente de las formas representativas de participación juvenil, con distinta intensidad según los tipos concretos (más acusada la desafección partidista que la asociativa por focos de interés, por ejemplo)¹¹⁵⁵. De ahí se ha suscitado un interés creciente por el estudio de los

¹¹⁵² Estas formas (los consejos de la juventud, el asociacionismo formal en el que tomen parte los jóvenes y los consejos de estudiantes, en suma), son las que Berenguer Martínez (2020) califica de participación juvenil institucionalizada.

¹¹⁵³ Aunque podamos anticipar que en España no existen reglas concretas sobre el ejercicio del derecho al sufragio activo o pasivo entre ciudadanos jóvenes que les diferencien del resto por su condición juvenil, sí es una posibilidad desarrollada en otros ordenamientos jurídicos a través, por ejemplo, de cuotas pasivas.

¹¹⁵⁴ Recordemos que estas formas, al margen de las electorales vinculadas al art. 21 CE, serían aquellas eminentemente orgánicas a las que aludiría Sánchez Morón (1980), o de “participación por invitación” [de los poderes públicos, se entiende] para Francés García (2008: 38).

¹¹⁵⁵ Esta cuestión ha sido una de las más ampliamente tratadas por la literatura de las ciencias sociales y políticas sobre la participación juvenil. Pueden mencionarse al respecto, entre muchas otras, las contribuciones, desde la óptica comparada, de Williamson (2002: 86-101), Wörsching (2008: 95-112) o Galais (2012); y, en el ámbito español, de Morán Calvo-Sotelo y Benedicto Millán (2016: 11-38), Benedicto Millán y Morán Calvo-Sotelo (2015: 83-103; 2014: 429-452) Cabasés Piqué *et al.* (2015), Aznar Forniés, Álvaro (2011), Comas Arnau (2009a: 25-30), Benedicto Millán (2008) y Luque Pulgar y Benedicto Millán (2006: 108-119).

cauces no organizados de manera representativa. Ello da pie al reconocimiento del valor participativo de la segunda categoría.

La segunda categoría estaría conformada por los conjuntos de acciones participativas que no están vinculadas a la representatividad colectiva, sino a la expresión de posiciones personales mediante distintas maneras de informar sobre ellas, pero ejercidas en primera persona. Es una extensión de la participación directa. Ogris *et al.* (2005: 68-85) las agrupan en los siguientes conjuntos: a) adoptar un consumo político, *lato sensu*; b) intervenir en el discurso público general; y c) tomar parte en protestas.

Si trasponemos esta segunda categoría al marco jurídico, se compone de las formas que hacen uso de las libertades de reunión y de expresión, del ejercicio del derecho de petición, de la participación directa en procesos referendarios u otras consultas ciudadanas, y, en cierta medida, de la libertad del mercado desde la óptica de las convicciones éticas de los consumidores (para fomentar la venta, adquirir o rechazar determinados productos y servicios por razones no puramente economicistas).

Los principales estudios cíclicos del INJUVE son un valioso reflejo de cómo ha evolucionado la concepción académica sobre qué es la participación juvenil, también en el enfoque directo (que no significa necesariamente individual). Estos estudios ayudan a concretar las categorías anteriores en el concreto contexto español¹¹⁵⁶.

El primer conjunto (el llamado consumo político) agrupa las conductas que conectan el interés por tomar parte en procesos de intereses colectivos mediante determinadas decisiones económicas. Son reconocidas formas de esta participación los boicots a productos o empresas, la compra y la venta de productos por convicciones socio-políticas (comercio justo, causas solidarias, etc.), y también las donaciones a fines de interés general o, en definitiva, a causas colectivas sin fin lucrativo. Desde el enfoque juvenil, en este aspecto interesaría conocer las limitaciones a la capacidad de obrar

¹¹⁵⁶ Me refiero a los Informes “Juventud en España”, realizados (al menos) desde 1985, de forma normalmente cuatrienal: De Zárraga *et al.* (1985), De Zárraga (1988), Gutiérrez *et al.* (1992), Martín Serrano y Velarde Hermida (1996; 2000), López Blasco *et al.* (2005; 2008), Moreno *et al.* (2012) y Benedicto *et al.* (2016). En estos estudios, a partir de 2005, puede haber sido importante la aportación de Ogris *et al.* (*op. cit.*), como sugieren Benedicto y López (2008), en un cierto proceso de convergencia técnica europea sobre esta materia.

como consumidores de los ciudadanos por razón de su edad, pero no hay una regulación de particular relevancia jurídico-pública sobre ello¹¹⁵⁷.

El segundo conjunto (la intervención en el discurso público) debe entenderse con exclusión de aquellas formas de portavocía que son fruto de la primera participación representativa u orgánica. En consecuencia, agrupa muchas de las formas de participación deliberativa o expresiva “por irrupción” (Francés García, 2008: 38), por ejemplo: firmar manifiestos, ejercer el derecho de petición, portar símbolos con un mensaje implícito en público, solicitar información pública, trasladar opiniones o reivindicaciones a representantes, escribir mensajes abiertos sobre los intereses colectivos o públicos (“cartas al director”, o en redes sociales, grafitis, etc.) o compartir esos mensajes (hoy en día, principalmente a través de Internet, antiguamente de mano en mano), y también acudir a discursos o mítines. Más allá del derecho a ejercer estas formas con los límites debidos para la protección de otros bienes jurídicos, el ordenamiento tiene poco que aportar al ejercicio juvenil de esta participación. No obstante, también existen evidentes formas de participación informativa y deliberativa que puede producirse “por invitación” (*op. cit.*), por ejemplo cuando existe un sujeto público que aparece obligado o comprometido a dar cauce a la expresión de la opinión: un referéndum *stricto sensu*, otras consultas ciudadanas, trámites de audiencia pública, o diversos foros de democracia deliberativa de participación directa.

El tercer y último conjunto (la participación en protestas –colectivas–) no incluiría aquellas ilegales y/o violentas, que se habrían agrupado en otro conjunto. Muchas de las acciones del primer y del segundo conjunto pueden transitar hacia este tercero si derivan, por ejemplo, en la coincidencia de los sujetos en un espacio concreto (físico o digital) en un momento determinado: manifestaciones físicas o digitales, huelgas, interrupciones lícitas de vías o canales, etc.

¹¹⁵⁷ Algunos estudios parciales sobre la posición jurídica de los consumidores menores de edad la han ofrecido análisis como el de Martínez Pastor (2017: 259-280), acerca de los límites éticos y jurídicos de la participación creadora y de consumo de estos menores en los contenidos de Internet; un ámbito que también ha analizado, en una importante comparativa territorial entre Europa y América, la obra de Tolsá Caballero (2010: 342-359). Sobre las percepciones de los menores sobre sus derechos como consumidores (en este caso, de Internet), véase la obra de Espinosa Bayal *et al.* (2014: 181-188). Sobre las cláusulas de irresponsabilidad en el caso de los menores, desde un punto de vista comparado, véase el estudio de Cornet (1998: 47-69).

Entre todas las formas de participación expresiva expuestas se encuentran muchas formas de participación individual que son simple reflejo de libertades fundamentales ordinarias, sin mayor relevancia para la juventud que para cualquier otro colectivo (al margen de la implicación generacional que en cada tiempo y lugar corresponda a unas u otras prácticas). Pero la individualidad de la intervención no supone que sean meramente actos individuales de participación, y en no pocas ocasiones su eficacia depende, precisamente, de la extensión colectiva que tome parte en ellas (legitimando la pretensión expresada).

Sin ánimo de realizar una digresión sobre las posibilidades *de lege ferenda*, parece sencillo identificar regímenes jurídicos concretos, positivos, para las primeras formas de eventual participación agregada, esto es, representativa y más o menos orgánica. Pero también existen normas frecuentes para habilitar cauces agregados de la participación informativa. La práctica jurídica europea, que ha permeado en el derecho estatal español con mejor o peor fortuna técnica ha traído reglas de participación de los jóvenes, en su condición de tales, en consultas específicas (por ejemplo, el Diálogo Estructurado) con independencia de su filiación asociativa, o la activación administrativa de diversos foros (“mesas”, “parlamentos jóvenes”, etc.) en los que pueden intervenir jóvenes a título individual y no representativo, así como mecanismos de apoyo a la conducción de programas públicos de aprendizaje cívico por proyectos (APB) o aprendizaje basado en servicios (ABS), como concreción de la educación para la participación¹¹⁵⁸. Si esto existe en el plano estatal, directa o expresamente orientado a los ciudadanos jóvenes, serán también formas agregadas de participación juvenil.

Por todo lo expuesto, el ejercicio que resta a la ciencia jurídica es identificar cuáles de las formas participativas reconocidas por la observación empírica de la juventud, a través de la ciencia social, han sido tenidas en consideración singular por alguna regulación de ámbito estatal.

¹¹⁵⁸ Estas son, entre otras, las fórmulas participativas “no institucionales” identificadas por Berenguer Martínez (2020).

b. Una posible sistemática jurídica de los cauces agregados en el derecho español estatal

A los sistemas identificados mediante el método antedicho los denominó genéricamente como agregados, por la posición nuclear que ocupa el CJE, incluso aunque estos otros sistemas no hayan sido diseñados con una vocación expresamente auxiliar. El epígrafe anterior (V.1.A) recoge suficientes evidencias de la centralidad del CJE como canal público de participación juvenil en el ámbito estatal, también legitimado para la representatividad juvenil exterior (no gubernamental). Por lo tanto, esta calificación de sistemas agregados que ahora empleo no se corresponde con la finalidad singular de cada uno de estos sistemas no centrales (es decir, distintos del propio CJE), sino por simple descarte: solo el CJE goza de un evidente reconocimiento como canal público principal de la participación juvenil integral. De hecho, muchos de estos sistemas agregados no pueden calificarse, en absoluto, como marginales, porque conectan de manera directa con auténticos derechos fundamentales, con mayor protección jurídica aún que la propia existencia del CJE (pensemos, por ejemplo, en el derecho de asociación). A pesar de todo ello, la extraordinaria relevancia jurídica singular que puedan tener estos sistemas no les convierte en instrumentos centrales de la ordenación de la participación juvenil estatal. Son, en definitiva, sistemas agregados a los solos efectos de aquella ordenación.

Podemos identificar tres grandes categorías de sistemas participativos juveniles agregados a los consejos de la juventud (no solo en el ámbito estatal, aunque ahora nos ceñiremos a este): a) los modelos complementarios, configurados teniendo en cuenta, de manera expresa, la preexistencia de los consejos de la juventud y una consiguiente conexión con ellos; b) los modelos periféricos, concebidos de manera autónoma y separada de los consejos de la juventud, aunque ocasionalmente puedan converger, con posterioridad a su configuración, sin que lo prevean las normas; y c) los modelos alternativos, diseñados como canales diferenciados de los consejos de la juventud, pero pudiendo, incluso, socavar la legitimidad de estos.

En España, los distintos poderes públicos han creado, con mejor o peor fortuna, todo tipo de modelos (complementarios, periféricos y alternativos). Los poderes públicos del ámbito estatal no han contemplado ningún mecanismo alternativo explícito de

carácter pleno en el derecho positivo, esto es, que socave abiertamente el canal nuclear (CJE), pero ello no será obstáculo para alertar de la existencia de estas figuras con una indudable legitimidad alternativa, recogida en el derecho vinculante o en reglas indicativas transnacionales. Por ello, a continuación, veremos algunos ejemplos notables de cada uno de estos tres tipos recogidos en diversas regulaciones sobre política pública de juventud.

c. La regulación estatal de cauces complementarios

Las formas complementarias de participación juvenil son aquellas que guardan un grado más alto de coherencia con la primacía del Consejo de la Juventud de España, como cauce de convergencia del pluralismo participativo juvenil. Por diversas razones, son estos cauces los que han gozado de una regulación más exhaustiva en el plano estatal.

Por su importancia para el sistema estatal de participación juvenil, prestaremos atención, en primer lugar, a las diferentes posiciones de instrumentalidad o integración que estos cauces pueden guardar con respecto del Consejo de la Juventud de España. En segundo lugar, trataré de sintetizar las normas esenciales de aquellos sistemas complementarios efectivamente regulados en el ámbito estatal: 1º) algunas normas sobre la participación juvenil social, como principal vía de integración de la participación juvenil en el CJE; 2º) una breve alusión a las reglas sobre la participación complementaria derivada hacia el exterior del CJE (esto es, las previsiones de participación del canal principal en otros espacios participativos o consultivos formales); y 3º) una contextualización de los posibles modelos complementarios coordinados que mayor impacto puedan tener en el futuro próximo del sistema español, provenientes de los modelos supranacionales de participación juvenil.

c.1. Una breve teoría de los cauces complementarios

El papel que desempeñen las diversas formas de complementariedad puede ser muy heterogéneo, en función del grado de relación que las normas prevean para estas fórmulas agregadas con el cauce principal. A grandes rasgos, podríamos definir que

existen tres posibles subtipos de cauces complementarios según su relación con el Consejo de la Juventud de España: a) derivados, porque son fruto de la iniciativa del propio CJE; b) coordinados, porque el peso del CJE en su desarrollo es determinante, aun cuando no son iniciativas propias o íntegramente gestionadas por esta figura; o c) potencialmente integrados, porque pueden contribuir a la composición de intereses del CJE, haciendo que ciertos jóvenes puedan participar en su estructura decisiva.

c.1.1. Los cauces complementarios derivados: centrífugos o centrípetos

El máximo grado de complementariedad se da en el tipo de fórmula de participación agregada que he llamado derivada. La participación derivada del CJE puede ser, a su vez, una respuesta participativa a dos razones distintas, centrípeta o centrífuga.

En primer lugar, pueden ser derivadas de la voluntad del cauce principal por crear herramientas complementarias que enriquezcan su formulación participativa, ampliando la base o concretándola mediante iniciativas que trasciendan su estructura orgánica¹¹⁵⁹. Como estas atraen a nuevos sujetos jóvenes a tomar parte en el CJE, sin ser actores jurídicos internos en sentido propio, pueden calificarse como cauces derivados centrípetos. El desarrollo de estos instrumentos requiere una capacidad de obrar plena del CJE, que sería difícil de concebir en los modelos de meros órganos consultivos de otras latitudes u ordenamientos territoriales.

En segundo lugar, estas formas complementarias derivadas pueden ser diseñadas originalmente por otros actores, públicos o privados, que permitan dar cabida estructural y normativa a la participación del CJE en espacios externos, como sucede

¹¹⁵⁹ Un ejemplo paradigmático de ello es la iniciativa de las antes llamadas Embajadas del Diálogo Estructurado, puestas en marcha en 2015, y hoy conocidas como Embajadas para el Diálogo con la Juventud, y que representa una de las escasas experiencias de creación de cauces complementarios derivados a iniciativa del CJE que ha desplegado reglas tangibles y continuidad temporal para incorporar a personas jóvenes no asociadas en las dinámicas participativas multinivel (del plano local al europeo, catalizado por el cauce principal estatal, esto es, el CJE). Para más información sobre esta medida y su marco normativo (de naturaleza confusa), véase la web <http://dialogojuventud.cje.org/> (disponible a 10 de marzo de 2020). Cuestión distinta de lo anterior es, no obstante, que el desarrollo territorial pleno del Diálogo de la UE con la Juventud en España no sea un cauce derivado, puesto que su iniciativa corresponde a la Unión Europea, por lo que muchas de las acciones implementadas en este sentido son, en realidad, cauces complementarios coordinados, pero no derivados.

con las funciones consultivas del CJE en diversas estructuras de la Administración General del Estado¹¹⁶⁰. Dado que sirven a la exportación de las deliberaciones del CJE fuera del mismo, podrían denominarse como cauces derivados centrífugos. La existencia de estos últimos requiere la concesión de un determinado grado de legitimación colectiva institucional (pública) al cauce principal.

c.1.2. Los cauces complementarios coordinados

La coordinación, en sentido amplio, permite que el CJE aporte y recabe en el desarrollo participativo que se produzca fuera de su estructura, cuando así son concebidos los cauces complementarios por actores distintos del propio CJE. Un grado mínimo de coordinación debería ser indispensable en cualquier regulación explícita de un cauce cívico juvenil, para salvaguardar la coherencia que entraña el reconocimiento jurídico del CJE como cauce principal.

Como constataremos más adelante, el derecho estatal ha sido poco pródigo en la previsión de cauces coordinados, porque son muy escasos, de entrada, los cauces complementarios definidos por los poderes públicos del Estado¹¹⁶¹. Ello ha conducido a que los mejores ejemplos de cauces complementarios coordinados sean el fruto de iniciativas transnacionales, de escasa, dudosa o inexistente plasmación positiva¹¹⁶².

¹¹⁶⁰ Véase, sin ir más lejos, la participación del CJE en el Consejo Rector del Instituto de la Juventud (INJUVE), ya aludida en capítulos anteriores. Veremos, en epígrafes siguientes, otros ejemplos similares.

¹¹⁶¹ De forma tangencial, aun pendientes del efectivo desarrollo normativo, quizá pueda convertirse en un cauce de participación coordinado el aún no constituido Consejo Estatal de Participación de la Infancia y la Adolescencia, al que se refiere la Disposición final decimoséptima de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia.

¹¹⁶² Así ha sucedido, por ejemplo, con el desarrollo de campañas como la Liga de Jóvenes Votantes con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo en 2014. Esta fue la concreción estatal de la iniciativa del Foro Europeo de la Juventud *League of Young Voters*. Supuso el desarrollo de eventos abiertos a la participación de cualquier ciudadano joven en distintos puntos del territorio estatal, trascendiendo la participación asociativa, y ofrecían una oportunidad directa de interlocución entre jóvenes y representantes políticos, al mismo tiempo que recogían opiniones y planteamientos (participación informativa) que podían ser incorporados luego en la deliberación de los discursos oficiales propios del CJE. En términos parecidos se desarrolló la colaboración del CJE con la Organización de las Naciones Unidas en el marco de la Campaña del Milenio y los llamados Diálogos Post-2015, en 2012, y en íntima conexión con la iniciativa de *Building Bridges*, de 2014, a propuesta del Delegado Joven holandés de aquel momento. Estas últimas condujeron

c.1.3. Los cauces complementarios potencialmente integrados

Los cauces complementarios potencialmente integrados son aquellos regulados de manera tal que podrían llegar a formar parte de los órganos del propio Consejo de la Juventud de España. Como hemos podido observar en los epígrafes precedentes, el CJE es una entidad de composición colectiva y base personal, pero de segundo o tercer grado. De hecho, su origen radica precisamente en la preexistencia de estos cauces primarios (asociaciones *lato sensu*) que dan cobertura a la participación social juvenil organizada. Estos cauces se corresponden, en definitiva, con las previsiones de una participación social juvenil explícita. Son arquetipo de estos cauces, por tanto, las reglas que permiten reconocer organizaciones juveniles formales de ámbito estatal susceptibles de integrarse como miembros (en sus distintas modalidades) del CJE.

c.1.4. La infrautilización estatal de la capacidad de ordenar cauces complementarios

Finalmente, conviene subrayar que el derecho comparado en nuestro entorno ha sido más generoso que el ordenamiento jurídico estatal español, a la hora de articular cauces complementarios regulados. En parte, quizá, por la distribución competencial y el papel de las comunidades autónomas en el desarrollo de la política de juventud, el Estado ha rehusado dictar normas donde sí dispone de competencias (por ejemplo, sobre las bases del régimen local), distanciándose de los ordenamientos extranjeros de nuestro entorno.

Tres son las principales brechas o diferencias en esta ordenación de instrumentos complementarios en España con respecto del derecho comparado mayoritario europeo. En primer lugar, la normativa estatal española guarda un absoluto silencio sobre la participación juvenil local, ni siquiera habilitando marcos conceptuales

a reforzar de manera notable la participación de la juventud española (más de 9.500 personas de entre 16 y 30 años) en la parte analítica de los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible, vía <http://data.myworld2015.org/> (disponible a 29 de mayo de 2020).

Se puede consultar información básica sobre estas y otras iniciativas semejantes a través de la web del Consejo de la Juventud de España (disponible a 20 de abril de 2020): <http://www.cje.org>.

comunes. En segundo lugar, existe una sorprendente desconexión orgánica entre las fórmulas de participación juvenil y aquellas de participación estudiantil, tanto si son diseñadas por el legislador como por el Ejecutivo estatal. En tercer lugar, los poderes públicos estatales han omitido cualquier intento de proceso de consulta normativizada con la población joven del país, al margen de aquellas importadas de los contextos supranacionales.

c.2. La regulación sobre la participación social juvenil

Por participación social me he referido, desde el inicio de este estudio, a aquella forma de tomar parte en iniciativas de interés general que no conecta de forma directa con las instituciones públicas, sino que se produce, primariamente, entre particulares, sin perjuicio del reconocimiento, fomento y control de los poderes públicos sobre algunas de sus vertientes. La participación social, juvenil o no, está íntimamente vinculada a las nociones de sociedad civil y de tercer sector (esto es, iniciativas privadas de interés general, donde prevalece la ausencia de ánimo de lucro frente al interés particular o personal)¹¹⁶³. En consecuencia, al tratar la regulación estatal sobre la participación social juvenil es necesario atender a las normas concretas que las Cortes Generales o el Ejecutivo hayan adoptado, en materias ya tan aludidas con anterioridad como son el voluntariado juvenil y el asociacionismo juvenil¹¹⁶⁴.

¹¹⁶³ Recordemos que el tercer sector es aquel “compuesto por instituciones de base privada, equidistantes del Estado y del mercado”, y el importante papel que desempeña, junto a las Administraciones públicas, para las nuevas formas de legitimación del interés público y en la prestación de servicios de interés general (Muñoz Machado, 2015-I: 64).

¹¹⁶⁴ Aunque el tercer sector se ha caracterizado tradicionalmente compuesto por tres bloques (asociacionismo, fundaciones y voluntariado), la relevancia del sector fundacional en la participación juvenil es muy poco relevante en el ordenamiento jurídico español, en general, y sin relevancia significativa alguna en el ámbito estatal, en particular. Sobre esta noción del tercer sector, véase Muñoz Machado (2002). Acerca de algunas cuestiones de conexión (autonómica) entre el sector fundacional y la participación juvenil, véase Álvarez García y Hernández Díez (2014), o las notas de este mismo estudio referidas a la organización Triangle Jove (*ad supra*).

c.2.1. El desarrollo estatal del derecho fundamental de asociación entre jóvenes

Desde el punto de vista histórico, es indudable el destacado papel de la libertad de asociación en el desarrollo de la participación ciudadana, en general. El propio Tribunal Constitucional español (STC 173/1998, FJ 8º) ha recordado que la libertad asociativa dinamiza diversas formas participativas y constituye un elemento estructural básico del Estado social y democrático.

El asociacionismo que da cauce a la participación social de los jóvenes debe ser entendido, en todo caso, *lato sensu*, como ya se ha apuntado al referirnos a las muy distintas formas organizativas del movimiento asociativo juvenil. Por lo tanto, entran en escena derechos fundamentales como el de asociación (art. 22 CE) y su desarrollo esencial, pero también otras dimensiones de este derecho fundamental y diversas previsiones legislativas con fundamento constitucional, sobre asociacionismo político, sindical, religioso, o de cualquier otra materia que haya provocado un tipo especial de asociación por causas objetivas¹¹⁶⁵.

Sea como fuere, este asunto ha sido estudiado con considerable profundidad y precisión jurídica por Reverte Martínez (cfr. 2004; 2015; 2018 y 2021)¹¹⁶⁶. Por esta razón podemos limitarnos a enunciar las principales normas positivas que dan amparo a la heterogeneidad del asociacionismo juvenil y, en todo caso, a enunciar algunos de los aspectos controvertidos en el plano jurídico-administrativo, sin adentrarnos en los problemas más profundos de índole iusfundamental o civilista.

La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA), fue dictada como primer desarrollo de esta naturaleza para el contenido esencial del artículo 22 CE, aplicado al tipo general de asociaciones. Una diferencia fundamental entre esta norma orgánica y otras semejantes que regulan derechos

¹¹⁶⁵ Recordemos que, en todo caso, no son formas asociativas las fundaciones, las sociedades unipersonales, las asociaciones no voluntarias y las organizaciones no estables (Gómez Montoro, 2004), pero tampoco son relevantes para la participación juvenil las formas asociativas con ánimo de lucro, como las sociedades mercantiles o civiles. Pero el resto de tipos asociativos están sujetos a las reglas comunes del contenido esencial del derecho.

¹¹⁶⁶ Además de la tesis doctoral de este autor (2015), conviene anotar algunas obras institucionales relevantes: la *Guía práctica para asociaciones juveniles* (Berenguer Martínez, 1997), el *Análisis de las asociaciones juveniles locales* (1991) editado por el Gobierno Vasco; o el estudio histórico local de Feu i Gelis *et al.* (2003-2004: 53-77), entre otros.

participativos es que la LODA contempla la adaptación de las reglas (esenciales) a la realidad juvenil de manera explícita, mientras que muchas de sus homólogas solo aportan algunas pautas genéricas sobre la presunción de la edad para la capacidad del autoejercicio del correspondiente derecho fundamental¹¹⁶⁷.

Para adaptar el ejercicio del derecho a los jóvenes, en la LODA encontramos dos reglas: una general, sobre el ejercicio del derecho en función de la edad dentro de cualquier organización asociativa; y otra específica, que de forma expresa da respaldo al tipo especial del asociacionismo juvenil para los ciudadanos de una determinada edad. Ambas reglas se encuentran dentro del artículo 3.b) de la LODA (el artículo 3 de esta norma regula la capacidad para constituir y formar parte de asociaciones). Este precepto señala que podrán asociarse y constituir asociaciones:

“Los menores no emancipados de más de catorce años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad, sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.”

Al margen de su redacción poco feliz, parece admitir la posibilidad de que haya menores de edad que formen parte de (y constituyan) asociaciones. La regla general es que los menores no emancipados de más de catorce años tienen capacidad de obrar imperfecta para constituir y formar parte de asociaciones, en sentido general. No se refiere solo a asociaciones especiales: los menores de dieciocho años pueden formar parte, pero también constituir asociaciones del tipo, al menos, que regula la LODA (que es el tipo asociativo general)¹¹⁶⁸. La capacidad de estos menores la perfecciona quien pueda suplirla, que serán sus progenitores o tutores, en principio, si bien veremos que puede haber otros sujetos habilitados para perfeccionar esta capacidad, en el artículo

¹¹⁶⁷ Así sucede en la gran mayoría de los desarrollos legislativos orgánicos de los derechos participativos vinculados a las acciones que mencionaba con anterioridad, sin regímenes especiales, pero indudablemente susceptibles de ordenar también de la participación propiamente juvenil, o en general por parte de ciudadanos jóvenes: la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión; la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical; o la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, entre otras.

¹¹⁶⁸ Sobre la noción de tipos generales y especiales de asociaciones, y de la ordenación restringida al tipo general que se presume a la LODA por parte de la doctrina, véase la importante obra de Gómez Montoro (2004).

7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, o LOPJM.

La segunda posibilidad da lugar a la regla especial. La LODA ampara y asume que existan regímenes específicos de asociaciones infantiles, juveniles y de alumnos que merezcan un tratamiento distinto de la regla general sobre el asociacionismo de los jóvenes. En consecuencia, no es la LODA la que recoge normas sobre estos tipos especiales, sino que remite a otra norma (la LOPJM). Esto significa que la LOPJM puede establecer reglas diferentes (y, por tanto, rangos de edad diversos) a las de la LODA, que darían lugar a tres posibles regímenes especiales. Es opinión doctrinal extendida que la LODA no alteró el régimen jurídico de la LOPJM, pero que ambas eliminan, en realidad, el suelo reglamentario de los 14 años para constituir y formar parte de asociaciones, consolidando el criterio de la mera capacidad natural (Ravetllat Ballesté, 2013: 490-491; Reverte Martínez, 2015: 261).

La yuxtaposición de los tres tipos asociativos es reveladora del sentido y los problemas que se desplegarán sobre estas asociaciones especiales en torno a una cuestión principal: la edad de (algunos de) sus miembros, promotores o representantes, y la presunción de su incapacidad jurídica parcial. El legislador estatal ha guardado un desafortunado silencio sobre los rangos etarios, dejándolos a criterio del Ejecutivo en su ordenación de la inscripción registral, como veremos. Pero ni siquiera el Ejecutivo ha clarificado unas reglas precisas sobre el eventual asociacionismo infantil. En todo caso, los regímenes especiales de asociaciones juveniles, infantiles y de alumnos parece que podrían ser, según el tenor literal de esta norma, más favorables a la capacidad de obrar de estos, al amparo de otro precepto legal orgánico (el artículo 7.2 LOPJM)¹¹⁶⁹. Son asociaciones en las que los menores de 18 años ejercen de forma plena su libertad de asociación (Reverte Martínez, 2015: 232), incluso para aquello que tienen vedado en las asociaciones del tipo general, es decir, ser miembros de los órganos de representación (esta limitación está contemplada en el art. 11 LODA, pero carece de naturaleza orgánica, lo que significa que no es contenido esencial del

¹¹⁶⁹ La justificación de este razonamiento se fundamenta en que un régimen más flexible es la única alternativa posible a la que podría hacer referencia esta cláusula de remisión excepcionada (“sin perjuicio de”) a una norma que no es, precisamente, más restrictiva al respecto.

derecho, y por lo tanto no se despliega sobre todos los tipos asociativos, como recuerda el FJ 7º de la STC 133/2006).

El artículo 7 de la mencionada Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (LOPJM) regula una tríada participativa que trasciende el aspecto asociativo, y declara el “derecho de participación, asociación y reunión” de los ciudadanos menores de dieciocho años¹¹⁷⁰. Sin perjuicio del valor del derecho de reunión y manifestación en la vida participativa de los ciudadanos jóvenes, la ordenación asociativa del precepto reviste mayor importancia para la regulación de fórmulas estables de participación. Este precepto declara, en su apartado 2, que no solo la juventud mayor de edad, sino también aquella menor de dieciocho años tiene derecho “a formar parte de asociaciones y organizaciones juveniles de los partidos políticos y sindicatos, de acuerdo con la Ley y los Estatutos” –art. 7.2.a)–, y también tienen “derecho a promover asociaciones infantiles y juveniles e inscribirlas de conformidad con la Ley” –art. 7.2.b)–¹¹⁷¹. Este último subapartado b) recoge de manera nítida, además, un grado mínimo de extensión de este derecho: “(L)os menores podrán formar parte de los órganos directivos de estas asociaciones”, y ofrece la pertinente solución para la seguridad jurídica de los actos de estas organizaciones, al recordar que “(P)ara que las asociaciones infantiles y juveniles puedan obligarse civilmente, deberán haber nombrado, de acuerdo con sus Estatutos, un representante legal con plena capacidad”.

Si alguien tiene dudas sobre la idoneidad de la pertenencia asociativa de un menor a una concreta entidad, la Ley también abre la puerta al control *ex post* de esta cuestión: “(C)uando la pertenencia de un menor o de sus padres a una asociación impida o perjudique al desarrollo integral del menor, cualquier interesado, persona física o

¹¹⁷⁰ Su apartado 1 ha sido modificado por el art. 1.3 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Aunque su apartado 1 no tiene carácter de Ley orgánica, sino ordinaria, dispone que:

“1. Los menores tienen derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación progresiva a la ciudadanía activa.

Los poderes públicos promoverán la constitución de órganos de participación de los menores y de las organizaciones sociales de infancia y adolescencia.

Se garantizará la accesibilidad de los entornos y la provisión de ajustes razonables para que los menores con discapacidad puedan desarrollar su vida social, cultural, artística y recreativa”.

¹¹⁷¹ Estos preceptos tienen valor de Ley orgánica, en este caso como expresión del contenido esencial de los derechos fundamentales de los menores, de acuerdo con lo señalado en la Disposición final vigésima tercera.

jurídica, o entidad pública, podrá dirigirse al Ministerio Fiscal para que promueva las medidas jurídicas de protección que estime necesarias” –art. 7.2.b) *in fine*–¹¹⁷².

Sobre la capacidad de autoejercicio de los derechos participativos de los menores, a la luz de esta legislación orgánica, Reverte Martínez (2015: 243) trae a colación la Sentencia del Tribunal Supremo 5389/2014, de 18 de diciembre, sobre la protesta estudiantil, que supone la confirmación de una capacidad jurídico-participativa del joven menor que puede ser cuestionada *a posteriori*, pero no sometida a autorización previa.

Hacia la población joven mayor de dieciocho años no resulta sencillo identificar mandatos de la legislación orgánica que trate, de forma específica, sus derechos participativos de tipo asociativo. De forma indirecta, aunque solo para una parte de la juventud de dieciocho años o más, la regulación del asociacionismo estudiantil es fundamental. A este respecto, sobresale la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que en su artículo 46.2.g) [Título VIII, “De los estudiantes”] menciona expresamente el derecho a la libertad de expresión, de reunión y de asociación en el ámbito universitario. Este mandato se complementa con otros participativos en el mismo precepto, que constataremos más adelante¹¹⁷³.

¹¹⁷² Aparte de este artículo 7, la Ley está repleta de otras alusiones al alcance y protección de los derechos participativos de los menores: a) por referencia a la protección dada en los instrumentos internacionales –artículo 3–; b) el reconocimiento explícito de que el interés superior del menor parte de reconocer, entre otros aspectos, que “su derecho a participar” es progresivo, “en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal” –artículo 2, apartados 2.b), 3.a), 3.e) y 5.a)–; c) su derecho de acceso a la información –artículo 5– y, en particular, el derecho a “recibir de las Administraciones Públicas” una amplia “información en formato accesible” sobre sus posibilidades de defensa de los propios intereses y derechos –artículos 10 y 11.1–; d) su libertad ideológica –artículo 6– y su capacidad para expresarla –artículo 8–; e) su especial derecho “a ser oído y escuchado” –artículo 9–; y f) la calificación como principios rectores del deber de los poderes públicos de promover “la participación”, el “voluntariado y la solidaridad social” –artículo 11.2.g)–. Estas son solo algunas de las referencias que modulan de forma especial los derechos participativos de los jóvenes menores de dieciocho años, desde la normativa de ámbito estatal y con efecto sobre todo el Estado. Es obvio que están en sintonía con la Convención de los Derechos del Niño de 1989.

¹¹⁷³ Así, por ejemplo, en el apartado f) se proclama el derecho a la representación en los órganos; en el apartado i), el derecho a obtener reconocimiento académico por su participación en actividades culturales, deportivas, de representación estudiantil, solidarias y de cooperación. Veremos, al tratar la específica participación estudiantil, el alcance de estos mandatos orgánicos, para los que el artículo 46.5 remite a un desarrollo que debe ser realizado mediante el “estatuto del estudiante universitario”.

Por otro lado, sobre la juventud trabajadora y su participación asociativa en el ámbito laboral, no se recoge ninguna previsión explícita sobre sindicalismo juvenil en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, a pesar de la remisión implícita que hacía el artículo 7.2.a) LOPJM, antedicho. No se ha adoptado un desarrollo legal más amplio, al menos en el ámbito estatal, a este respecto.

El silencio parcial del legislador orgánico sobre el sindicalismo juvenil se suma a las omisiones de ordenación sobre el asociacionismo juvenil político. Según la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, son estas formaciones las que gozan de la capacidad de constituir secciones juveniles propias: el artículo 2.2 de la norma dice que “(L)os partidos políticos constituidos podrán establecer en sus estatutos la creación y reconocimiento de organizaciones juveniles”. Esto puede ser así, quizá, porque solo los mayores de edad pueden ser promotores de un partido político (*ex* artículo 2.1), requisito etario que se predica también de los afiliados al partido (artículo 8). Tales normas obligan a realizar difíciles ejercicios de interpretación sobre el papel de los jóvenes menores de dieciocho años al formar parte de los partidos políticos, porque esta Ley parece contradecir la previsión antedicha de la LOPJM. Habría sido conveniente aclarar, entonces, si las organizaciones juveniles promovidas por los estatutos de los partidos políticos (que, a pesar de la denominación, no pueden ser sino secciones del partido), están reservadas a jóvenes mayores, o existe una excepción para estas organizaciones. Si observamos los textos estatutarios de los partidos políticos mayoritarios, estos han interpretado los límites de forma restrictiva, admitiendo a algunos menores en sus secciones juveniles.

En la misma línea de los silencios señalados, nada se encuentra en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, acerca del asociacionismo religioso juvenil, conjunto no precisamente irrelevante entre el movimiento juvenil español, histórico y actual. La condición juvenil de estas entidades solo puede reconocerse, por lo tanto, analizando en cada caso la norma estatutaria que se ha dado.

c.2.2. La reglamentación del asociacionismo juvenil de ámbito estatal

Reverte Martínez (2015: 203) planteó una importante distinción conceptual entre movimiento juvenil y asociacionismo juvenil en sentido estricto, dando cabida en el primero al segundo, pero también a muchas otras figuras no asociativas o no merecedoras de la categorización estricta de asociación juvenil. Esta diferenciación fue recogida por Álvarez García *et al.* (2018: 170-178), y complementada para diferenciar el tipo reglamentario estatal de asociacionismo juvenil y el sentido más amplio dado por la legislación estatal y autonómica, con mejor o peor fortuna, de un asociacionismo juvenil que trasciende los tipos específicos. Y es que no debe olvidarse que las asociaciones juveniles *lato sensu* son el fruto de la intersección especial de dos conceptos generales: la parte asociativa del movimiento juvenil y la parte juvenil del movimiento asociativo general.

Como ya apuntaron Álvarez García *et al.* (2018: 180-185), el asociacionismo juvenil de ámbito estatal, en España, está configurado en su mayor parte por organizaciones de segundo o tercer grado (federaciones o confederaciones), principalmente. Esta circunstancia y la ausencia de reglamentación específica sobre organizaciones juveniles sindicales, políticas, religiosas u otras especiales (en el ámbito estatal) suponen que la normativa reglamentaria existente sobre las organizaciones juveniles despliega efectos muy limitados de forma directa. De hecho, la principal característica de esta reglamentación es su escasa coherencia con el estado actual de la realidad social que pretende ordenar o, dicho en otros términos, la mayor parte de las organizaciones juveniles de ámbito estatal, en España, no se encuentran sujetas a las normas de los reglamentos ejecutivos sobre asociaciones juveniles. A ello hay que añadir la "incertidumbre interpretativa" (Anguita Villanueva, 2016: 87) con la que el legislador orgánico ha regulado la relación de la LODA con los regímenes asociativos especiales. Sea como fuere, aquellos reglamentos han sido tomados como referencia por las comunidades autónomas, para la regulación de sus propios registros autonómicos (en los que sí se han contemplado otras formas asociativas distintas y explícitas para ciudadanos jóvenes). Por ello interesa aludir a sus características principales en el ámbito estatal.

En primer lugar, debemos referirnos al Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones (RRNA). Esta norma regula, con carácter general, la inscripción registral de todo el asociacionismo de ámbito estatal (o supraautonómico) que no está sujeto a normas de inscripción específica por su forma o características asociativas (sindicatos, partidos políticos, asociaciones religiosas, etc.). El artículo 7 RRNA prevé la estructura del Registro organizado en cuatro secciones: la primera para asociaciones; la segunda para federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones; la tercera para asociaciones juveniles; y la cuarta para delegaciones en España de asociaciones extranjeras. Resulta obvia la posición sobresaliente del tipo específico de organizaciones juveniles que tiene cabida en este Registro. El artículo 23 RRNA es rotundo al señalar que la “expresión «asociación juvenil» queda reservada a aquellas sometidas al Real Decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de Asociaciones juveniles”. A este segundo Real Decreto hay que acudir, por tanto, para conocer qué entidades pueden inscribirse como expresamente juveniles en el Registro Nacional de Asociaciones, siendo de un tipo especial tan diferente que ha requerido una sección aparte en el Registro.

Recordemos que el Real Decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de Asociaciones juveniles, es la segunda norma sobre este asunto que ha dictado el Ejecutivo en la etapa democrática, habiendo sido precedida por el Real Decreto 3481/1977, de 16 de diciembre, que regula las Asociaciones juveniles (dictada esta “con criterios todavía restrictivos y de naturaleza tutelar” superados por el artículo 22 CE, según la parte expositiva del Real Decreto de 1988).

Aquel reglamento ejecutivo consta de una parte expositiva sin denominación específica (carece de rúbrica), solo tres artículos, una disposición transitoria (sobre el régimen aplicable a los procedimientos de inscripción iniciados antes de la entrada en vigor de este Real Decreto), una disposición derogatoria (alusiva al RD 3481/1977) y una disposición final (la habitual regla de vigencia, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, y por tanto, aplicable desde el 29 de abril de 1988).

El artículo 1 define la característica esencial que da sentido al tipo de asociación: “(L)as Asociaciones cuyos miembros tengan una edad comprendida entre los catorce años

cumplidos y los treinta sin cumplir, que no estén sometidos a un régimen jurídico específico, deberán inscribirse a los solos efectos de publicidad como Asociaciones juveniles en los registros correspondientes”¹¹⁷⁴. Ya fue advertido por Álvarez García *et al.* (2018: 174-175) que estas asociaciones del Real Decreto de 1988 son un tipo residual, porque se refiere expresamente a aquellos jóvenes que formen asociaciones no sujetas a otro régimen jurídico distinto y prevalente, por la causa que sea (objetiva o subjetiva), por ejemplo, de tipo político, religioso, o estudiantil. Debe ser subrayado, también, el hecho de que este precepto define el tipo asociativo juvenil estatal como uno de carácter restringido, a diferencia de otros modelos, autonómicos o de nuestro entorno jurídico comparado¹¹⁷⁵, que prevén la ordenación de las asociaciones juveniles como organizaciones mayoritaria y principalmente compuestas por jóvenes, pero no de forma exclusiva.

El artículo 2 regula los requisitos para poder proceder a la inscripción de este tipo de entidades. En síntesis, la inscripción procede por la mera solicitud que acredite el cumplimiento de requisitos formales: solicitud presentada por personas con capacidad para ello, adjuntando el acta de constitución y los estatutos¹¹⁷⁶. Estos últimos, que deben estar firmados por los fundadores en todas sus páginas, contendrán, “como mínimo”, la denominación (no coincidente o susceptible de confusión con otras), el domicilio social, el objeto o fines de la entidad y los órganos directivos¹¹⁷⁷. También se prevé la obligación de la entidad de comunicar al Registro Nacional de Asociaciones los eventuales cambios en sus estatutos y órganos directivos, “para que pueda surtir

¹¹⁷⁴ Que la inscripción sea “a los solos efectos de publicidad” significa, simple y llanamente, que la inscripción no es constitutiva, pero sí válida para producir efectos hacia terceras partes, e incrementar la seguridad jurídica. En coherencia con lo mandado por el artículo 22 CE. Sin embargo, este tipo de cláusulas formales han sido utilizadas por diversos operadores jurídicos y poderes públicos como motivo sobre el que sostener otro tipo de consecuencias, como la imposibilidad de derivar otras consecuencias de la inscripción. No obstante, es un asunto que escapa del objeto de este estudio.

¹¹⁷⁵ Sobre otros modelos comparados, más flexibles respecto de la composición juvenil de las organizaciones juveniles (especialmente aquellas de educación no formal), véanse las obras de Reverte Martínez (2015: 233; 2021); Hernández Diez (2010); Merino Pareja (2006) y Vanandruel *et al.* (1995).

¹¹⁷⁶ El apartado 1 de este precepto fue modificado por la disposición final 2 del Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, de manera que se eliminó la exigencia de presentar esta documentación por triplicado.

¹¹⁷⁷ Estas previsiones no son obstáculo para que a esta forma asociativa le sean también de aplicación las demás exigencias legales consignadas por la LODA, sobre el carácter democrático de los órganos, la igualdad esencial de derechos de los socios, etc.

efectos ante la Administración” (artículo 2.2 *in fine*). Parece suponer, esta precisión, que los cambios no comunicados no son inválidos ante terceros privados, aunque no favorecen la seguridad jurídica.

El mayor valor cualitativo de la norma, a los efectos de este estudio, es la previsión recogida en el artículo 3:

“Los menores de edad miembros de la Asociación que pertenezcan a sus Órganos directivos, de conformidad con lo establecido en sus Estatutos, podrán actuar ante las Administraciones Públicas para el ejercicio de los derechos que a dichas Asociaciones confiera el ordenamiento jurídico administrativo.”

La remisión de este mandato debe entenderse hecha, en la actualidad, a la regulación de la capacidad de obrar recogida, principalmente, en el artículo 3.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas:

“b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.”

Como esta previsión tiene carácter general, y remite a lo permitido “por el ordenamiento jurídico”, la relectura de remisión de 1988 invita a pensar que, si la asociación goza de plena capacidad, como todo apunta a que sucede, estos menores requerirán (ocasionalmente) el perfeccionamiento de su capacidad para actuar ante sujetos de derecho privado, pero no ante las Administraciones Públicas, porque la capacidad de las asociaciones juveniles, que es la medida señalada por el precepto específico antes aludido, está definida por su capacidad jurídica derivada de la auténtica personalidad, y en consecuencia es una capacidad de obrar plena.

En definitiva, la doctrina ha calificado el asociacionismo juvenil derivado del Real Decreto de 1988 como aquel caracterizado por la edad joven de sus componentes, la independencia jurídica plena respecto de otras figuras asociativas, y la horizontalidad e igualdad jurídica de sus miembros con independencia de su edad (Reverte Martínez, 2015: 261).

El contenido descrito del Real Decreto de 1988 resulta relevante también por su valor interpretativo indirecto para determinar la condición de organización juvenil de otros tipos de asociaciones sujetas a regímenes específicos, pero cuyas normas guardan silencio sobre la hipótesis de que sean organizaciones del movimiento juvenil. Así sucede, por ejemplo, con numerosas normas sobre la inscripción registral de tipos asociativos especiales¹¹⁷⁸. La consecuencia de todo ello es que otras muchas normas (estatales, como las que regulan la membresía del CJE, pero también autonómicas, por emulación) regulan que las secciones juveniles sindicales serán aquellas compuestas por los jóvenes a los que alude el artículo 1 del Real Decreto 397/1988, esto es, entre los jóvenes de 14 y 29 años cumplidos.

c.2.3. El fomento público del asociacionismo y del voluntariado

No son pocas las normas estatales que proclaman el deber público de promover el asociacionismo y el voluntariado, con carácter general¹¹⁷⁹. Algunos ejemplos claros que puntualizan estos mandatos hechos a la Administración General del Estado, como parte específica de la política pública de juventud que le corresponde, se encuentran en las normas ya mencionadas que regulan el INJUVE y el CJE.

Mediante la Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado, se estableció un concepto de persona voluntaria y un régimen jurídico que no hacía distinciones por razón de la edad, por lo que se pudo presumir, durante años, que los jóvenes no tenían obstáculos para actuar como voluntarios en las organizaciones que pudieran incluirlos válidamente como tales (sin perjuicio de todas las demás garantías legales de su interés superior, previstas en la LOPJM y otras normas). Debe tenerse en cuenta que, además, con el régimen legal de la LOPJM y la LODA, parece evidente que no existe un límite inferior más allá de la capacidad natural que impida a los menores de 18 años

¹¹⁷⁸ Por ejemplo, véanse el Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo, sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales, el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas. No existe una norma ejecutiva equivalente que regule el Registro de Partidos Políticos, que está supeditado solo a la correspondiente Ley Orgánica.

¹¹⁷⁹ Véanse, por todos, los artículos 31 a 36 de la LODA, y el artículo 17.2.b) de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado.

crear y formar parte de sus propias asociaciones sin fin de lucro y, por tanto, de actuar como voluntarios de estas.

Sin embargo, la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, que deroga la anterior de 1996, sí contempla distinciones importantes sobre la capacidad de actuar como personas voluntarias, en función de la edad.

En particular, el artículo 8.2 de la Ley de 2015 establece, de forma implícita, cuatro regímenes distintos sobre el voluntariado juvenil e infantil. En primer lugar, la norma da a entender que los menores de doce años no podrán ser considerados voluntarios, en ningún caso¹¹⁸⁰. En segundo lugar, la norma prevé un régimen de autorización expresa para la participación de jóvenes de entre 12 y 15 años en acciones de voluntariado¹¹⁸¹. En tercer lugar, los jóvenes entre 16 y 17 años pueden ostentar la condición de voluntarios si cuentan con “el consentimiento de sus progenitores, tutores o representantes legales”. En cuarto y último lugar, los jóvenes mayores de edad no son sujetos de ninguna regulación distinta del resto de adultos, y pueden ser voluntarios por su propia decisión, con carácter general.

¹¹⁸⁰ Aunque no considero, a los efectos de este estudio, que los menores de doce años puedan ser considerados jóvenes, sí es pertinente subrayar que esta regulación dificulta de manera superlativa el encaje legal de la actividad de multitud de organizaciones sociales de educación no formal con niños y jóvenes, cuando facilitan que estos menores sean protagonistas de diversas iniciativas sociales. Además, esta previsión legal colisiona de manera frontal con las capacidades reconocidas de forma implícita por la LOPJM y la LODA, que hacen una lectura restrictiva de las limitaciones en el ejercicio de derechos que tienen reconocidos, además de por estas normas, por el derecho internacional público que es aplicable a la infancia (CDN, entre otros instrumentos). Es posible que la regulación persiga evitar la instrumentalización de la infancia en las acciones solidarias, por un lado, y proteger a los niños de más corta edad de la participación en actividades con situaciones de cierto riesgo, que puedan perjudicar su desarrollo. Pero la presunción *iuris et de iure* de que un menor de tal edad está completamente incapacitado para participar, con voluntad propia, en ciertas actividades sociales que encajan en la actividad voluntaria, puede suponer también un perjuicio para el reconocimiento de su capacidad natural y de su interés superior. Por no hablar de las implicaciones que ello tiene en la regulación de la promoción del asociacionismo infantil y estudiantil en las primeras etapas del sistema educativo (de hecho, se desvanece la posibilidad de realizar voluntariado para todo el alumnado de la educación primaria). Todo ello afecta, por extensión, al régimen jurídico de la participación de la etapa vital y del rango etario inmediatamente posterior, es decir, a la participación juvenil, porque impide el desarrollo de una determinada educación cívica.

¹¹⁸¹ Debe hacerse notar la desafortunada técnica jurídica que regula este régimen de autorización explícita, que es responsabilidad de sus tutores, y deben hacer la constar valorando si las acciones de voluntariado en las que el joven participará “perjudican o no su desarrollo y formación integral”, como si fuera admisible que autorizaran su participación aun siendo evidente que les perjudica. Sobre la deficiente técnica jurídica de las nuevas leyes de voluntariado, estatal y autonómicas, véase Hernández Díez (2019).

Sobre las distinciones de estos rangos de capacidad presumida por la Ley, conviene llamar la atención acerca de la diferenciación entre una “autorización expresa”, que debe hacer constar una valoración singular justificativa, y que por tanto debe presumirse documentada, frente al consentimiento genérico del siguiente rango, que, por interpretación contrapuesta, debe poder ser implícito o verbal.

En definitiva, estas previsiones colisionan con la amplia capacidad concedida en la regulación asociativa, y provocan una ordenación incoherente entre normas (unas orgánicas y otras ordinarias) que permiten crear, integrar y liderar entidades sin fines lucrativos pero, aparentemente, limitan la capacidad de actuar en estas mismas entidades u otras (a sus propios promotores o socios de pleno derecho), como personas voluntarias a todos los efectos de la Ley estatal (que ha sido, por cierto, ampliamente imitada por los legisladores autonómicos, en los últimos años)¹¹⁸². Se trata de una notable reducción y retroceso de las presunciones sobre la capacidad natural de los jóvenes, y puede provocar distorsiones e inseguridades jurídicas graves, a la hora de conciliar los diferentes textos legales y la interpretación sobre el ejercicio de los derechos fundamentales (¿cómo podrán ejercer su derecho asociativo y las consiguientes responsabilidades los menores de doce años si no es en calidad de personas voluntarias de sus entidades?).

Todo ello no es obstáculo para que la misma Ley estatal de voluntariado (de 2015) dedique un artículo específico a la promoción del voluntariado, por una parte, desde las universidades, haciendo alusión explícita a las “personas jóvenes” –artículo 22.1–, y, de otra parte, el fomento general “en todas las etapas, ciclos, grados, cursos y niveles del sistema educativo” –artículo 18.1.f)–. De hecho, la Ley se refiere en más de una ocasión a aspectos educativos que solo pueden ser interpretados como alusivos a un estrecho contacto entre las organizaciones de voluntariado y la Administración educativa general. Al mismo tiempo, la participación es un concepto reiterado en toda

¹¹⁸² Recordemos, a este respecto, el principal argumento dado por el Tribunal Supremo al problema sobre ejercicio de los derechos de los menores sometidos a autorización (STS 5389/2014, de 18 de diciembre, FJ 3º): “someter el ejercicio de un derecho la previa autorización de otra persona equivale a exigir la concurrencia de dos voluntades. En otras palabras, el ejercicio del derecho ya no depende únicamente de la voluntad de su titular, sino también de la voluntad de la persona llamada a dar la autorización”.

la norma, recordando que el propio voluntariado es, por ejemplo, una expresión de la “participación solidaria de la ciudadanía” –artículo 1–¹¹⁸³.

Como consecuencia de los mandatos expuestos, la Administración General del Estado debe ejercer una clara función de promoción del asociacionismo y del voluntariado. Lo hace, principalmente, mediante el apoyo económico. Menor impacto cuantitativo y cualitativo tiene, sin embargo, esta misma función centrada en el asociacionismo y el voluntariado propiamente juveniles.

De acuerdo con las teorías más asentadas sobre la función del sector público en el fomento de la participación social juvenil¹¹⁸⁴, podemos distinguir (a grandes rasgos) tres tipos de iniciativas de fomento llevadas a cabo por el Ejecutivo estatal hacia el voluntariado y el asociacionismo juvenil, en función del papel que desempeña la Administración General del Estado en la iniciativa: a) la actuación de fomento que desarrolla el Ejecutivo dirigida a la juventud siendo esta mera destinataria pasiva; b) la actuación de fomento que apoya el desarrollo de iniciativas privadas juveniles; y c) la actuación de fomento que se realiza como mediación entre otros sujetos (principalmente entre la Unión Europea y la juventud participativa)¹¹⁸⁵.

El primero de los tipos comprende la intervención del Estado que este dirige a la población joven como mera destinataria de información, o sujeto pasivo de la intervención pública. Encajarían en esta categoría, por ejemplo, las campañas institucionales de publicidad y comunicación definidas por el artículo 2 de la Ley

¹¹⁸³ Las reglas limitativas de la actividad de voluntariado por razón de la edad tampoco son una novedad, en sentido estricto, si atendemos a la Orden de 11 de octubre de 1994 por la que se regula la actividad de voluntariado en los centros públicos que impartan enseñanzas de régimen general, y que ya cometía la incongruencia de amparar, con carácter general, toda la actividad de las asociaciones de alumnos como actividad voluntaria, y de impedir, al mismo tiempo, el ejercicio de actividades de voluntariado por parte de menores de dieciséis años, dejando desamparados a los jóvenes menores de tal edad que no solo podían asociarse, sino que también tomaban parte (al menos desde los doce años) en los órganos administrativos de gestión y control de los centros, es decir, los consejos escolares, sobre los que volveremos a detenernos más adelante.

¹¹⁸⁴ Me refiero, en particular, a los modelos de participación infantil y juvenil diseñados por autores ya mencionados, como S. Arnstein (*op. cit.*) o R. Hart (*op. cit.*), pero en su elemento de distinción del reconocimiento de la iniciativa participativa por parte de los actores no juveniles, en este caso aplicado al fomento propio de las Administraciones públicas.

¹¹⁸⁵ Este sistema de clasificación podría ser también utilizado, en el futuro, para analizar o describir el sistema de fomento de la participación social juvenil parte de otros poderes públicos, autonómicos y locales.

29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional¹¹⁸⁶. A este respecto, no obstante, conviene hacer constar que ninguna de las campañas institucionales planificadas y ejecutadas por el sector público estatal distinto del propio CJE, entre 2007 y 2018 (al menos), ha tenido como objetivo el fomento del asociacionismo o el voluntariado juvenil, de forma específica¹¹⁸⁷. Esto implica que la Administración General del Estado no ejecuta ninguna actuación de fomento dirigida a la totalidad del público juvenil que tenga como meta el fomento de la participación social, lo cual denota un muy bajo grado de cumplimiento de las disposiciones legales antes referidas.

El segundo tipo abarca las intervenciones del sector público estatal que se configuran como reactivas a una previa iniciativa privada (de tipo participativo social juvenil). Encajan en este contexto, por tanto, el conjunto de ayudas públicas (subvenciones u otras) que el Estado concede, por ejemplo, a las organizaciones juveniles para el desarrollo de sus programas, proyectos o acciones, como expresión del apoyo público a esta forma de participación social, y el reconocimiento al interés general que suponen estas iniciativas. En el ámbito estatal, el INJUVE es el principal actor centrado en la concesión de ayudas sujetas a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que tengan como objeto el fomento del asociacionismo y el voluntariado propiamente juveniles¹¹⁸⁸. También es el principal actor que presta otro tipo de fórmulas de apoyo o fomento, distintas de la concesión de ayudas directas, como es la cesión de sus instalaciones para uso asociativo (en particular, el CEULAJ, ya mencionado). Este protagonismo del fomento especializado en materia de juventud no impide a las organizaciones sociales juveniles recabar apoyo de la AGE mediante otras

¹¹⁸⁶ Esta Ley define como campaña institucional de publicidad –art. 2.a)– “toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por alguno de los sujetos” del sector público estatal (cfr. art. 1 de la Ley 40/2015), y considera campaña institucional de comunicación –art. 2.b)– “la que, utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada por alguno de los sujetos” antedichos.

¹¹⁸⁷ A este respecto, véase Arévalo Salinas *et al.* (2021).

¹¹⁸⁸ Desde 2018, y debido a las prórrogas de los PGE desde entonces, el INJUVE ha dispuesto de 1.362.760 euros destinados a subvencionar la actividad de asociaciones y entidades juveniles, de los fondos propios de su partida presupuestaria habitual, y de un presupuesto total de más de 32 millones de euros totales. Desde 2018, además, el presupuesto del INJUVE incluye una dotación mínima de 500.000 que se corresponden con la subvención nominativa del CJE, que hasta 2017 gozaba de su propia partida directa en los PGE (por importe de más 1,7 millones en 2017, la cifra más baja hasta entonces desde 2007).

fuentes no especializadas en materia de juventud, o de otra naturaleza no económica¹¹⁸⁹.

Quizá a medio camino entre el primero y el segundo tipo podríamos encajar las iniciativas relativas a los denominados “presupuestos participativos”, si es que la Administración General del Estado hiciera uso de tal aspecto en el ámbito de sus políticas públicas de juventud. Este tipo de actuaciones de fomento son calificadas por la doctrina especializada como actividades propias de participación social convergente o cogestionada entre el sector público y la juventud participativa. Sin embargo, este modelo de gestión no ha sido puesto en marcha, ni hacia el fomento de la participación social juvenil ni hacia cualquier otro aspecto de la política de juventud ejecutada por la Administración General del Estado¹¹⁹⁰.

El tercer tipo permite incluir la acción de fomento en la que el Estado es mero intermediario de una labor de promoción diseñada y reglamentada por la Unión Europea, dirigida a la participación social juvenil. En estos casos, el Estado solo actúa como Administración gestora de los programas. Sobre estos programas de la UE en materia de participación social y política para el apoyo a las iniciativas de la juventud (asociada y no asociada) nos detendremos en el Capítulo VI.3 de este estudio, pero conviene subrayar ahora un aspecto fundamental: supone la mayor inversión específica gestionada por el Estado hacia el movimiento juvenil, en términos cuantitativos¹¹⁹¹.

¹¹⁸⁹ Ejemplo de ello son las ayudas concedidas por otros departamentos de la AGE, también para fines de promoción del voluntariado y la acción social general. No obstante, debe tenerse en cuenta el importante impacto y reducción de la capacidad de apoyo directo del Estado por esta vía, a la que destinaba gran parte de las cuantías recaudadas mediante la denominada “casilla solidaria” en su declaración anual del IRPF, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la competencia de las comunidades autónomas para ejecutar el reparto de la recaudación de estas cuantías, confirmada por la STC 9/2017, de 19 de enero, sobre el conflicto positivo de competencia 4777-2016, que ha determinado, en materia de condiciones básicas de igualdad y asistencia social, la invalidez de diversos preceptos reglamentarios que atribuían al Estado potestades ejecutivas (sobre este asunto, véase Hernández Díez, 2018b).

¹¹⁹⁰ Comas Arnau (2009c) realizó un importante análisis sobre esta cuestión, comparando la realidad española de 2010 con la práctica administrativa de otros Estados.

¹¹⁹¹ Desde 2018, esta inversión de la UE representa más del 80% del importe total destinado por la AGE a las organizaciones juveniles, de las cuantías previstas en el Programa de inversiones del INJUVE, con un importe presupuestado para 2020 de 12 millones de euros (por la prórroga presupuestaria, y por tanto con las modificaciones aplicadas en función del presupuesto plurianual de la UE), frente a los 1,3 de fondos propios del Estado dirigidos al mismo fin (inalterados desde 2018).

c.3. La presencia del Consejo de la Juventud de España en órganos participativos de la Administración General del Estado

Una de las funciones originales del CJE, desde 1983 y también recogida en la ordenación actual vigente, es la representatividad de los intereses de toda la juventud en órganos colegiados administrativos, de decisión o de consulta. Aparte del llamamiento genérico de las normas del CJE para que la institución sea tenida en cuenta de esta manera, existen varias previsiones dispersas en las normas de cada órgano que da cabida a esta figura en su composición. A través de estas cláusulas, que representan evidentes instrumentos agregados complementarios a la propia existencia del CJE, se realiza la única parte juridificada de la vertiente centrífuga de la participación juvenil institucionalizada en el plano estatal.

De hecho, estas fórmulas de representatividad exterior del CJE son determinantes para medir el grado de eficacia de la participación juvenil en el ámbito de todo el Estado. Primero, porque cuanto mayor sea la presencia prevista del CJE en órganos estables del sector público estatal, mayor será la capacidad potencial de hacer escuchar los intereses de los que es portador. Pero, en segundo término, la presencia mayor o menor del CJE en estos otros espacios administrativos debe guardar relación directa con los medios y la capacidad material de los representantes para hacerse presentes de manera consistente, lo que supone una dotación mínima de medios y disponibilidad humana y técnica que debe incrementarse en la medida en la que la institución sea llamada a tomar parte en más y más espacios orgánicos. Esta idea conecta con la vertiente objetiva del principio de eficacia de la participación juvenil, ya expuesta.

Pueden diferenciarse dos conjuntos principales de estas previsiones normativas complementarias, según se proyecte dentro o fuera de la Administración juvenil. Si se produce dentro, puede suponer el refuerzo participativo de la política pública específica. Si se produce fuera, representa la capacidad potencial de desplegar una transversalidad más intensa.

Acerca del primer conjunto, fueron apuntadas en el capítulo anterior las disposiciones que prevén la presencia del Consejo de la Juventud de España en los órganos propios

de la Administración juvenil española: tanto en el Consejo Rector del INJUVE¹¹⁹², como en la Comisión Interministerial para la Juventud¹¹⁹³.

En lo relativo al segundo conjunto, es decir, al margen de la Administración juvenil propiamente dicha, existen diversas normas de rango heterogéneo que dan cabida al CJE, y en distintos momentos de su etapa histórica, en otros órganos colegiados del sector público estatal. De las que aún tienen vigencia, pueden mencionarse dos formas distintas de contemplar la presencia del órgano. En primer término, existen previsiones que dan cabida al CJE como representante de los intereses legítimos de toda la juventud española¹¹⁹⁴. En segundo término, es posible identificar previsiones normativas que le dan cabida como exclusivo representante de las organizaciones sociales juveniles¹¹⁹⁵. Son mayoría, no obstante, los que no precisan una u otra pretensión, y parece razonable entender que son previsiones del primer tipo, por el

¹¹⁹² Así lo dispone el Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud, que en el apartado d) de su artículo 6.2 señala que “(S)erán vocales por parte del Consejo de la Juventud de España: 1.º El Presidente. 2.º Un Vicepresidente. 3.º Cuatro representantes juveniles nombrados por el Presidente del Consejo, de entre sus miembros o fuera de ellos”. Previsión semejante recoge sobre la participación del Presidente del Consejo en la Comisión Permanente del órgano rector del INJUVE.

¹¹⁹³ La persona que ostente la Presidencia del CJE es un vocal nato de este órgano, según dispone el artículo 3.4 del Real Decreto 1923/2008, de 21 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para la Juventud y se regulan sus funciones, composición y funcionamiento.

¹¹⁹⁴ Los ejemplos de este primer modelo son los más numerosos. Pueden mencionarse dos especialmente claros. En primer lugar, la previsión de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal. El artículo 23.2.d) de esta Ley versa sobre el Consejo Asesor de la Corporación RTVE, e incluye un consejero por el Consejo de la Juventud de España de los dieciséis previstos –de acuerdo con el apartado 1 del mismo artículo 23, el “Consejo Asesor es el órgano de participación de la sociedad en la Corporación RTVE”–. En segundo lugar, y del mismo período, encontramos la Orden VIV/2668/2006, de 27 de julio, por la que se establecen la composición y el funcionamiento del Consejo del Plan Estatal de Vivienda. En su artículo 3.1.c).3º contempla la condición de vocal del “Presidente o un representante” del Consejo de la Juventud de España en el Consejo del Plan Estatal de Vivienda –este órgano existe para dar cauce a “la participación social y la colaboración entre administraciones, así como la mejora de la eficacia de la intervención pública estatal en materia de vivienda” (artículo 1.2 de la Orden VIV/2668/2006)–.

¹¹⁹⁵ Un ejemplo claro del segundo modelo de integración del CJE, ciñendo su representatividad a la juventud asociada, es la Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, por la que se crea el Consejo de Desarrollo Sostenible. Esta norma, en su Apartado 3.4.d.3), prevé la presencia de una “persona en representación de las entidades sociales del ámbito de la juventud, a nivel estatal, a propuesta del Consejo de la Juventud de España” en el Pleno del Consejo de Desarrollo Sostenible. El Apartado 1 de esta Orden define el sentido del órgano:

“El Consejo de Desarrollo Sostenible se constituye como órgano colegiado de los previstos en el artículo 22.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con la finalidad de ser un órgano asesor, de colaboración y cauce de la participación de la sociedad civil para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. El Consejo está adscrito a la Oficina del Alto Comisionado para la Agenda 2030.”

carácter genérico de las menciones y el valor de otras figuras representativas en los mismos órganos colegiados.

En comparación con otros modelos jurídicos autonómicos, la presencia del CJE es relativamente escasa en los órganos consultivos del sector público estatal. Resulta llamativa la exclusión del CJE de órganos como el Consejo Escolar del Estado (sin perjuicio de la representación estudiantil), o en el Consejo Económico y Social. La primera omisión revela la escasa (o nula) integración de la participación juvenil en el sistema educativo español, y que supone una verdadera originalidad en el plano comparado europeo. La segunda exclusión, más frecuente en nuestro entorno y en los diversos niveles territoriales, debilita de forma notable la capacidad de incidencia de la juventud en aspectos tan trascendentales para ella como, por ejemplo, las políticas vinculadas al empleo, la emancipación y otros aspectos derivados de los derechos sociales y económicos.

c.4. La recepción en España de modelos complementarios supranacionales

Si dejamos al margen el reconocimiento jurídico del modelo específico de asociacionismo juvenil, es fácil reconocer que el ordenamiento español no ha sido particularmente original en su ordenación de métodos complementarios de coordinación para una mayor participación juvenil en el ámbito estatal. Ni siquiera los propios consejos de la juventud son una idea original española, aunque lo sea la naturaleza jurídica que aquí se les ha dado. Cuando los sistemas complementarios a estos consejos han sido incorporados al derecho positivo estatal, en realidad han sido el reflejo frecuente de la imitación de sistemas externos, comparados o supranacionales.

Algunos mecanismos ya mencionados en las páginas anteriores, que encajarían en esta categoría de métodos complementarios supranacionales (importados) podrían ser las fórmulas de cogestión y codecisión (plena o parcial) que se han previsto en órganos como el Consejo Rector del Instituto de la Juventud (INJUVE)¹¹⁹⁶, o en órganos

¹¹⁹⁶ Así se desprende de la representación de seis personas “por parte del Consejo de la Juventud de España” en este órgano colegiado de dirección del INJUVE, según consta en el artículo 6.2.d) del

similares de la Administración juvenil autonómica (en todo caso, tomando de referencia el sistema de la política de juventud del Consejo de Europa, sobre la que profundizaremos en el Capítulo VI.2 de este estudio).

Algunos de los sistemas autonómicos han sido bastante receptivos a la incorporación de instrumentos jurídicos sobre esta materia, complementarios y de origen externo. Sin embargo, en el ámbito estatal apenas es posible reconocer iniciativas hoy relevantes. En todo caso, un análisis histórico revela una notable importancia de la influencia transnacional, y existen varios ejemplos de cómo las iniciativas surgidas fuera de España han sido las que han situado en posiciones de mayor protagonismo al Consejo de la Juventud de España¹¹⁹⁷. Aun así, tampoco han sido siempre respetadas las expectativas supranacionales sobre el grado de participación juvenil en determinadas políticas públicas. España ha sido poco generosa con algunas de las invitaciones europeas en este sentido¹¹⁹⁸. Todo ello no ha impedido que dos niveles supranacionales destaquen sobre el resto en la proposición activa a los Estados acerca

Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud, frente a nueve representantes de la AGE. No obstante, en España no parece aún razonable afirmar que exista un auténtico sistema de cogestión de la política de juventud estatal, en especial si se atiende a la errática trayectoria de la Administración General del Estado en su reconocimiento y relación con el Consejo de la Juventud de España, y a la escasa operatividad del Consejo Rector, reunido de forma realmente excepcional y muy por debajo de la previsión normativa.

¹¹⁹⁷ Por ejemplo, la persona titular de la Presidencia del CJE ostentó la Vicepresidencia del Comité Ejecutivo del órgano creado mediante la Orden de 24 de mayo de 1994 por la que se crea el Comité Español de la Campaña Europea de la Juventud contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, según se desprende del Apartado Cuarto, que además preveía la participación de otros cinco representantes de entidades del CJE (dos de ellos en representación de consejos de juventud autonómicos). Este órgano, por cierto, fue replicado en diversos ordenamientos autonómicos, conservando su funcionalidad más allá de 1995. La Campaña fue uno de los resultados de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, celebrada en Viena durante el mes de octubre de 1993, y su coordinación fue encomendada al Consejo de Europa, aunque se llevó a cabo en colaboración con las organizaciones juveniles, y en España se articuló con otras iniciativas internacionales en preparación para 1995, tales como el Año de la Tolerancia de Naciones Unidas y el 10 aniversario del Año Internacional de la Juventud.

¹¹⁹⁸ Prueba de ello es, por ejemplo, la información revelada por la Orden ECD/1345/2016, de 3 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a la contratación de jóvenes inscritos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, cuyo parte expositiva presume de haber atendido a la Recomendación comunitaria sobre el diseño del Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, que exigía contar con la participación del Consejo de la Juventud de España. En realidad, al CJE este Plan Nacional le fue sometido a consideración con posterioridad a su aprobación. En la composición de la Comisión de Selección encargada de evaluar las ayudas previstas por la antedicha Orden, tampoco figura la presencia de ningún representante del CJE ni otras organizaciones juveniles.

de instrumentos complementarios coordinados con los consejos de la juventud: la Unión Europea y las Naciones Unidas.

c.4.1. Los procesos auspiciados por la Unión Europea

Algunos de los procesos más ambiciosos de participación juvenil llevados a cabo en España están directamente sugeridos por el derecho indicativo de la Unión Europea, como tendremos ocasión de constatar en el capítulo correspondiente de este estudio. Sin embargo, por su permeabilidad en el sistema estatal, parece necesario anticipar y contextualizar algunos de los instrumentos de participación juvenil que la UE ha inspirado en España, tanto en el plano estatal como autonómico o local. Pueden ser calificados como instrumentos complementarios coordinados porque el CJE desempeña un papel fundamental en ellos.

La actual influencia de la Unión Europea sobre la participación juvenil española se puede sintetizar en dos grandes iniciativas, ambas vinculadas al mismo marco jurídico, pero sustancialmente distintas. La primera de ellas sirve de apoyo a la iniciativa privada juvenil. La otra constituye un elemento casi experimental de cogestión en el marco de la UE y los Estados miembros.

El concepto clave, común a ambas, ha sido el llamado “Diálogo Estructurado” (hasta 2020). Esto es así, en primer lugar, porque fue el nombre dado a las Acciones Clave 3 del Programa Erasmus+ Juventud (“Apoyo a las reformas de las políticas”)¹¹⁹⁹, como instrumento de financiación de actividades propuestas por organizaciones juveniles y otras instituciones infraestatales, para fortalecer la interlocución general entre jóvenes y decisores políticos. En segundo lugar, también fue el nombre de un instrumento específico de la Unión Europea coordinado al máximo nivel con el Foro Europeo de la Juventud, y trasladado en procesos deliberativos de flujo participativo (de arriba abajo,

¹¹⁹⁹ En el nuevo marco presupuestario (2021-2027), la Acción Clave 3 se centra en el “Respaldo al desarrollo de políticas y a la cooperación”, aunque incluye, igualmente, la financiación del sistema evolucionado del “Diálogo Estructurado”, ahora denominado “Diálogo de la UE con la juventud”. Esta actualización ha sido operadora por el Reglamento (UE) 2021/817 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo, por el que se establece Erasmus+, el Programa de la Unión para la educación y la formación, la juventud y el deporte, y se deroga el Reglamento (UE) 1288/2013.

y de abajo a arriba) entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias¹²⁰⁰. Desde la última Estrategia de la UE para la juventud (2019-2027), el término Diálogo Estructurado ha sido desplazado por la noción de “Diálogo de la UE con la Juventud”, lo que perjudica la permeabilidad del sistema a los asuntos no estrictamente europeos.

El primer instrumento se refiere a algunas de las ayudas de la UE para iniciativas juveniles privadas. Son ayudas canalizadas por los Estados, y de ellas existen precedentes desde la puesta en marcha de los programas de juventud de la Unión Europea¹²⁰¹. Por este motivo, en España se crean las sucesivas Agencias Nacionales Españolas (ANE), y en ellas toma parte, desde sus inicios, el Consejo de la Juventud de España (como único miembro no adscrito al Ejecutivo nacional o a sus equivalentes autonómicos)¹²⁰².

El segundo instrumento ha tenido un reflejo normativo muy diferente en España. Al margen del sistema de ayudas públicas a las iniciativas juveniles, la UE dispuso una

¹²⁰⁰ Aunque ambas iniciativas son homónimas y comparten objetivos generales, es imprescindible distinguir las dos vertientes: de una parte están las ayudas de la Unión Europea concedidas a las iniciativas juveniles relacionadas con la participación integral de la juventud (los programas juveniles de la UE, KA3 de Erasmus+ Juventud desde 2014, y desde 2009 mediante “La juventud en acción”), que han apoyado la participación política en todos los planos territoriales; y de otra parte está el desarrollo del proceso de Diálogo Estructurado, en sentido propio, que las instituciones de la UE han desarrollado junto al Foro Europeo de la Juventud, en colaboración con los Estados miembros y los consejos nacionales de la juventud. Profundizaremos en las diferencias al abordar estos programas de la UE (Capítulo VI.3.E).

¹²⁰¹ La Decisión número 818/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de 14 de marzo de 1995 adoptó el programa «La Juventud con Europa», destinado a fomentar el desarrollo de intercambios de jóvenes y de actividades en el ámbito de la juventud en el seno de la Unión Europea. En esta normativa europea se encomienda a los Estados la creación de instrumentos de coordinación para la gestión descentralizada de las ayudas.

¹²⁰² La denominación equívoca de estas figuras no tiene nada que ver con los organismos públicos habitualmente calificados como agencias. Ya apuntamos anteriormente (epígrafe IV.2.D.b.2) que la ANE es una figura desconcentrada, sin personalidad jurídica y compuesta por tres órganos: una Presidencia (que coincide con quien ostente la dirección general del INJUVE); un Consejo Rector, de naturaleza política interterritorial (autonómica y estatal, junto al CJE); y una Comisión Técnica, que integra a empleados públicos de las comunidades autónomas de la AGE junto al CJE. La primera versión de estos órganos fue creada mediante la Orden de 11 de diciembre de 1995 por la que se crea la Agencia Nacional Española para la Aplicación del Programa Comunitario «La Juventud con Europa», actualizada hoy por la Disposición final primera de la Orden SSI/242/2014, de 20 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la realización de actividades financiadas por la Comisión Europea en el marco del Programa de acción comunitario "Erasmus+", capítulo de Juventud. La participación del Consejo de la Juventud de España se prevé en los Apartados Primero.1 y Cuarto de esta orden. Ha sido parcialmente modificada por la Orden SCB/878/2018, de 3 de agosto, por la que se modifica la Orden SSI/242/2014, de 20 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la realización de actividades financiadas por la Comisión Europea en el marco del Programa de acción comunitario "Erasmus+", capítulo de Juventud.

herramienta cíclica de participación (procedimental) juvenil desde el plano local al europeo. Desde sus orígenes hasta 2020, se han denominado los “Ciclos del Diálogo Estructurado”. Para su desarrollo, los Estados miembros de la UE debían crear, en teoría, Grupos Nacionales de Trabajo (NWG, por sus siglas en inglés) para coordinar la realización en cada país de diferentes consultas presenciales y digitales de los asuntos sometidos a debate en los ciclos semestrales. Sobre el peculiar desarrollo de esta figura me referiré en el capítulo específico dedicado a la ordenación de la UE sobre la participación juvenil. Baste ahora anticipar que el peso del CJE ha fluctuado en los últimos años. Ello ha variado en función del interés particular mostrado por el INJUVE, pero dada la capacidad de los consejos nacionales de la juventud de intervenir directamente en el plano europeo de estos Ciclos, además de en el hipotético desarrollo estatal, se ha podido preservar un mayor grado de coordinación de estas iniciativas con el CJE. Todo ello revela un elemento de técnica normativa importante: si los actores de un determinado nivel territorial son relevantes en los procesos participativos de los niveles superiores, parece haber favorecido el peso directo de ese actor en el primer nivel, no solo en el nivel superior¹²⁰³.

c.4.2. Los procesos sugeridos por el Sistema de las Naciones Unidas

El Sistema de las Naciones Unidas, es decir, el entramado de organismos al amparo de acuerdos internacionales coordinados con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se ha dotado de una progresiva política de juventud propia (cfr. Hernández Diez, 2018a). Ello es causa y consecuencia, por una retroalimentación inevitable, del establecimiento de instrumentos de participación juvenil global. España aún no ha dado aún una escasa cobertura jurídica precisa a la eventual participación de la juventud del país en estos sistemas, aunque el Consejo de la Juventud de España sí

¹²⁰³ No debe pasar totalmente desapercibido este importante aprendizaje: para fortalecer los consejos de la juventud de un determinado ámbito territorial, parece ser un indicio de eficacia normativa que se les reconozca a esos mismos consejos una capacidad de incidencia real y relevante en el plano territorial superior. Por lo tanto, el ámbito de la AGE puede conferir una relevancia (indirecta pero efectiva) a un determinado modelo de consejo de la juventud autonómico o local, de la misma forma que las CCAA pueden ser fundamentales para que existan y se fortalezcan los consejos de la juventud de ámbito local, sin que ello suponga una interferencia en las competencias de cada Administración territorial.

participa, de manera habitual, en varias de las iniciativas de carácter orgánico, o que tienen un formato de evento periódico. Así sucede, por ejemplo, con el Foro de Juventud de la UNESCO, o el Foro de Juventud del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas¹²⁰⁴.

Con carácter estable y vocación de permanencia (a diferencia de los eventos celebrados de manera más o menos periódica) existe una iniciativa concreta de la Secretaría General de las Naciones Unidas que ha sido desarrollada por un considerable número Estados, como auténtico instrumento de participación juvenil. En Europa, ello se ha hecho siempre en coordinación con sus respectivos consejos nacionales de la juventud, de lo que puede deducirse que España no sería una excepción, llegado el caso, y lo constituiría como instrumento complementario coordinado. Se trata del Programa de Delegados Jóvenes de las Naciones Unidas, iniciado en Noruega en 1971. Han implantado diversas fórmulas de este Programa un total de treinta y nueve Estados (treinta y cuatro en 2020)¹²⁰⁵. España, por el momento, solo ha adoptado la Orden PCM/1043/2020, de 6 de noviembre, por la que se regula el Programa Jóvenes Delegados de Naciones Unidas en España. Para su implantación, podemos observar tres tiempos.

¹²⁰⁴ De ello dan cuenta los distintos Informes de Gestión bienales de las Comisiones Permanentes del Consejo de la Juventud de España.

¹²⁰⁵ Según los datos de las Naciones Unidas para la septuagésimo cuarta Asamblea General, celebrada en 2019, un total de treinta y nueve Estados enviaron jóvenes representantes a diferentes eventos deliberativos y decisivos de la ONU, en el marco del Programa de Jóvenes Delegados: Albania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Georgia, Alemania, Hungría, Islandia, India, Irlanda, Israel, Italia, Kenia, Kirguistán, México, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Corea del Sur, Rumanía, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Omán, Sri Lanka, Surinam, Suecia, Suiza, Tailandia, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos y Estados Unidos de América. Es obvio que los sistemas implantados en los distintos Estados son muy diversos, y no existen unas pautas muy precisas por parte de Naciones Unidas sobre las fórmulas de legitimación, representatividad y elegibilidad de los jóvenes que los Estados hacen participar. No obstante, la tendencia generalizada en los países que son miembros de la Unión Europea es que exista una estrecha coordinación entre el Programa nacional de Jóvenes Delegados con el consejo nacional de la juventud de cada Estado, aparte de la participación frecuente del Ministerio de Asuntos Exteriores, o equivalente.

Cfr. el siguiente enlace de la página oficial de la ONU (disponible a 1 de marzo de 2020):
<https://www.un.org/development/desa/youth/what-we-do/youth-delegate-programme/delegates-74th-ga.html>.

El primero de ellos es la elaboración de un borrador sobre el diseño del Programa en cuestión, discutido entre el INJUVE, el CJE y el Ministerio de Asuntos Exteriores, en febrero de 2018¹²⁰⁶.

El segundo de ellos, que parecía dejar al margen al Consejo de la Juventud de España, se contiene en el “Convenio entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Instituto de la Juventud”, para impulsar la cooperación internacional en materia de juventud en el marco de Naciones Unidas¹²⁰⁷.

El tercero de ellos es la aprobación de la Orden PCM/1043/2020, de 6 de noviembre, por la que se regula el Programa Jóvenes Delegados de Naciones Unidas en España, que es el primer resultado directo del Convenio antedicho.

Este Convenio pretendía establecer “el marco de colaboración necesario para impulsar la agenda de Juventud en Naciones Unidas y los compromisos adquiridos por España en este ámbito”, haciendo especial referencia a la Resolución 2250(2015) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y al programa de Jóvenes Delegados de Naciones Unidas. El texto versa, por tanto, sobre dos cuestiones conectadas por razón de la materia, pero plenamente autónomas desde el punto de vista jurídico¹²⁰⁸. En la materia que interesa a este estudio, el Acuerdo Segundo del Convenio, en su párrafo segundo, señalaba que “se prevé la puesta en marcha del Programa de Jóvenes Delegados de Naciones Unidas”, para el cual remite a un futuro convenio específico “en el que se articularán sus aspectos económicos, materiales, logísticos y normativos”.

En cuanto al contenido de las previsiones, el Convenio introducía algunos aspectos posiblemente contradictorios. Por un lado, presumía la importancia de la participación juvenil en el sistema de Estado, aludiendo al artículo 48 CE, y el protagonismo

¹²⁰⁶ Así consta en el archivo del CJE, un Informe elaborado por la Responsable del Comité de Relaciones Internacionales del organismo, del 27 de febrero de 2018.

¹²⁰⁷ Publicado en BOE núm. 87, de 10 de abril de 2018, por Resolución de 2 de abril, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

¹²⁰⁸ Sobre la importancia de la mencionada Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, véase Hernández Díez (2018a).

internacional de España en esta materia¹²⁰⁹. Por otro lado, sin embargo, omitía cualquier referencia a las estructuras participativas preexistentes, tanto del CJE como de otras herramientas creadas para la dimensión supranacional (como el Grupo Nacional de Trabajo de Diálogo Estructurado, ahora Diálogo de la UE con la Juventud). El Convenio tampoco aborda la representatividad de la juventud en ninguno de los otros espacios participativos de las Naciones Unidas.

Finalmente, el tercer tiempo lo representa la aprobación de la citada Orden. Esta despeja algunas dudas previas, contemplando de forma expresa la participación del Consejo de la Juventud de España, aun en coherencia con el Convenio. La Orden de noviembre de 2020 que regula el Programa no ha dado lugar a la convocatoria efectiva que sus propias disposiciones prevén, al menos a mediados de 2021. Sin perjuicio de que puedan abordarse en el futuro análisis más pormenorizados, se pueden destacar ya dos fortalezas y dos debilidades principales de la regulación contenida en la Orden. Por un lado, el diseño permite un número potencial de los Delegados (hasta cuatro, más cuatro suplentes) favorable al pluralismo y la diversidad (por ejemplo, en contraste con otros Estados que solo designan un o dos Delegados por periodos), al tiempo que diseña un sistema de renovación escalonado (sin la selección simultánea de todos los Delegados, sino en dos turnos que facilitan el traspaso del conocimiento entre los jóvenes). Sin embargo, por otro lado, los requisitos impuestos para la selección de candidaturas excluyen de plano que se trate de un sistema representativo, acentuando la selección meritocrática (por ejemplo, con titulación universitaria de grado finalizada) que no obedece a criterios de legitimidad cívica, y el papel del Consejo de la Juventud de España es residual, apenas presente en un Comité de selección y seguimiento en franca minoría frente a una composición mayoritaria de la Administración General del Estado, y los detalles de sus responsabilidades se

¹²⁰⁹ Para ello alude a un ejemplo, en realidad, no muy relevante: señala que el país forma parte del «Grupo de campeones de la Juventud» de Naciones Unidas, una estructura informal al servicio de otro colectivo no regulado de Estados, llamado «Grupo de Amigos de Juventud y Seguridad», este en el ámbito de la OSCE. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, u OSCE, es una institución de naturaleza incierta, calificada como organismo internacional, aun sin capacidad jurídica. España forma parte de su nacimiento, en 1995, como acredita la parte expositiva del Real Decreto 1526/1995, de 15 de septiembre, por el que se crea la Representación Permanente de España ante la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, con sede en Viena). No parece sencillo inferir otras aportaciones relevantes de la OSCE en materia de política de juventud, por lo que la posición de España en ello carece de valor sustantivo.

remiten a una posterior plasmación al amparo de los instrumentos referidos en el capítulo VI del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre (LRJSP, ya mencionada).

d. La ordenación de sistemas periféricos: el caso de la participación estudiantil

Califico de sistemas periféricos de participación juvenil (en el plano estatal) aquellos que han sido ordenados al margen del Consejo de la Juventud de España. Que se sitúen en esa posición paralela, sin conexión jurídica prescriptiva con el canal principal de participación juvenil, es una decisión del poder público que las adopta. En absoluto guarda esta decisión relación con la esencia de aquellas figuras, como demuestra una rápida mirada a la conexión de hecho de las mismas con los consejos de la juventud en otros Estados de nuestro entorno. La línea que separa estas formas periféricas de las definidas como alternativas radica en un factor claramente discutible, pero sobre el que merecería la pena profundizar en futuros análisis: la capacidad potencial de minar la propia funcionalidad representativa del canal principal¹²¹⁰. Sea como fuere, con las actuales herramientas de juicio de este estudio, podemos ubicar como canales periféricos aquellos que han sido ordenados con un objetivo distinto de la participación juvenil explícita y, por lo tanto, pudiera ser razonable su distancia respecto del CJE, aun cuando sea evidente que sirven como cauces de participación juvenil y están regulados de una manera condicionada por la edad de los sujetos protagonistas.

De las muchas reglas a las que podríamos hacer referencia que cumplen las características descritas, la ordenación estatal de la participación estudiantil constituye probablemente el mejor ejemplo, por su mayor incidencia práctica en la participación de los ciudadanos jóvenes. En ella centraremos la atención de este epígrafe.

¹²¹⁰ Véase, como ejemplo de integración, el artículo 48 de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia, que incluye en su consejo de la juventud autonómico la participación no solo de las habituales asociaciones de alumnos y estudiantes, que suelen formar parte de estos aunque las normas no prevean expresamente la inclusión de esta categoría asociativa, sino que incluye, también a los representantes orgánicos no asociativos de estudiantes en diversos niveles del sistema educativo reglado.

La selección de la participación estudiantil como arquetipo de sistema periférico en España no debe ocultar, en ningún caso, que existen reglas sobre otros sistemas, también ordenados (de forma implícita) como periféricos. Pero, de la misma manera, es necesario subrayar que existe una muy pobre ordenación sobre estos otros cauces en el derecho estatal español, aun cuando son muy relevantes para la participación juvenil real. Destacan tres que merecerían ser abordados en otros estudios, en el futuro. Un primer silencio, especialmente acusado, se da en el ámbito de la participación representativa de los jóvenes en su entorno laboral (sindical, profesional, patronal, etc.)¹²¹¹. El segundo es la falta de vías de participación por cauces prospectivos o informativos, a través de la regulación de sistemas de consultas periódicas (institucionales) y estudios cíclicos (académicos)¹²¹². El tercer ámbito periférico donde el legislador estatal no ha recogido apenas previsiones etarias es en el marco normativo de la participación ciudadana general¹²¹³.

¹²¹¹ Sobre la participación juvenil en el contexto sindical, su representatividad y la incidencia real de los instrumentos sindicales sobre la población joven, véase la importante obra de Antón Morón (2007).

¹²¹² Conviene advertir que esta última indiferencia del derecho español, sobre la regulación de métodos de consulta prospectiva periódica, contrasta especialmente con las dinámicas comparadas de las Administraciones juveniles europeas, muy implicadas en la obtención de datos de opinión y situación de la juventud por imperativo normativo. En España, ya lo hemos visto, existen estudios periódicos de gran valor científico, editados por el INJUVE mediante encargos académicos (normalmente cuatrienales), pero estos análisis carecen de una orientación inicial y final que tenga en consideración su valor prospectivo en materia de participación juvenil, y su periodicidad aporta información generacional, pero no de importancia cívica cotidiana (como sí lo son, por ejemplo, las controvertidas encuestas del CIS sobre intención de voto).

¹²¹³ De una parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es una ley que se podría calificar, más bien, de preparticipativa, puesto que crea condiciones de partida para una posterior participación, pero no recoge reglas específicas de participación procedimental u orgánica, propiamente dichas. De otra parte, la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, incluye algunas reglas mínimas que podrían utilizarse, por jóvenes o sus organizaciones, para reivindicar un cierto grado de participación de la denominada procedimental: 1º) el artículo 3.b) reconoce la capacidad de obrar de “los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela; 2º) el artículo 4.2 de la ley reconoce como interesadas a las “asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales” que sean titulares de “intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca”, lo que sin duda incluye a las organizaciones juveniles; 3º) el artículo 42.2 recoge un límite indiciario sobre el reconocimiento de la capacidad de los mayores de catorce años, quienes son reconocidos como suficientemente capaces para hacerse cargo de notificaciones en papel entregadas en el domicilio. Pero al margen de los casos anteriores, reviste especial importancia que, en el futuro, se desarrollen análisis aplicados del grado de respeto que se esté siguiendo en la regulación sobre juventud respecto de lo recogido en el artículo 133 de la Ley. Este dicta (en su apartado 1) que, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración

Aún son muy escasos, también, los estudios que analizan el desarrollo normativo de estas herramientas en el plano autonómico. Quizá porque tampoco parecen existir grandes innovaciones. Por ejemplo, es muy poco frecuente que existan obligaciones tangibles en cuanto a las consultas prospectivas, aunque es más fácil encontrarlas en aquellas comunidades autónomas dotadas de legislación específica sobre la política juvenil (cfr. Hernández-Diez, 2020a). Finalmente, tampoco es habitual la incorporación de previsiones concretas sobre la participación de los jóvenes en las normas sobre participación ciudadana general, existiendo apenas cinco comunidades autónomas que lo hayan hecho de forma clara¹²¹⁴.

Como resultado de estas carencias, tanto en el plano estatal como en el autonómico, parece pertinente centrar el análisis de las formas agregadas de tipo periférico en

competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de” los problemas que se pretenden resolver, la necesidad y oportunidad de la propuesta, los objetivos de la norma, y las posibles alternativas a ella (regulatorias o no). En el apartado 2, reconoce la posibilidad de trascender esa consulta a las organizaciones representativas por vía telemática en dos direcciones: dando cabida a la opinión de cualquier ciudadano o entidad, sin límite objetivo, y recabando la opinión cualificada de las entidades representativas afectadas u objetivamente vinculadas de forma directa, al margen del canal telemático.

¹²¹⁴ Un número considerable de leyes autonómicas sobre participación ciudadana ni siquiera contienen referencias sobre la edad, y mucho menos reglas sobre la específica posición de los jóvenes en la participación ciudadana. Son ejemplo de ello las legislaciones en la materia de la Comunidad de Madrid (Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid); la Región de Murcia (Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia); la Comunidad Valenciana (Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana); Canarias (Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana); o Castilla y León (Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León). Resulta especialmente llamativa la omisión de referencias a la juventud de la Ley canaria 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones, la cual, a pesar del título “intergeneracional” solo alude a las primeras mencionadas, esto es, a las personas mayores. Por el contrario, la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, sí recoge una alusión restrictiva de derechos participativos para la juventud, al delimitar el ámbito subjetivo de la ley a los mayores de edad (dieciocho años). Pero las normas autonómicas también han ido, progresivamente, incorporando alusiones específicas sobre la juventud, o especialmente favorables a un acceso de los jóvenes a los instrumentos de participación ciudadana antes de la mayoría de edad general. Así lo hacen las leyes de Castilla-La Mancha (arts. 3.h, 5 y 29 de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha), de Andalucía (arts. 2, 35, 44 y 54 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía), de Aragón (arts. 25.2, 44.g y 52.3 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón) y de Cataluña (arts. 5.1, 36.4, 41.1 y 44.2 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana). Sobre la regulación autonómica en materia de transparencia y participación ciudadana anterior a la mayoría de estas normas, véase el análisis de Ruiz-Rico Ruiz (2014).

aquel punto en el que la legislación estatal sí ha desempeñado, y aún lo hace, un papel fundamental para la experiencia participativa directa de la juventud de todo el país, y en todos los niveles. Ello nos devuelve al ejemplo elegido, es decir, a la participación estudiantil.

d.1. La dualidad del objeto y del nivel educativo de la regulación estatal sobre la participación estudiantil

En capítulos anteriores se ha podido comprobar la importancia y la profundidad que da la Carta Magna al derecho a la participación estudiantil, a partir de los apartados 5 y 7 del artículo 27 CE. No es necesario abundar en aquel contenido primario, como tampoco lo es en la estrecha relación entre la noción del “estudiantado” y la juventud.

La legislación de ámbito estatal desarrolla el contenido esencial de aquel derecho en distintas leyes orgánicas, que son después complementadas por reglamentos ejecutivos. Estas normas son importantes para la participación juvenil porque implementan y ordenan varios canales participativos específicos para la población estudiante en diversos planos: para la programación general de la enseñanza y para la participación en los centros educativos, pero también de manera diferenciada en función del nivel educativo. La consecuencia de ello es que podemos hablar de una dualidad en dos sentidos diferentes.

Un primer sentido se refiere al doble objeto de la participación, ya deducida por la combinación de los apartados 5 y 7 del artículo 27 CE, es decir, en el plano de la gestión de los centros de enseñanza y en aquel donde se adopten medidas de programación del sistema educativo (esto es, en esencia, en el ámbito estatal y en el autonómico).

El segundo sentido se refiere a la doble regulación que los poderes públicos han dispuesto en función del nivel educativo. Siendo los jóvenes los sujetos naturales de la

educación secundaria y de la educación universitaria, estos dos planos son ordenados con reglas notablemente dispares¹²¹⁵.

Como realidad transversal a las dualidades señaladas, en España existen dos principales herramientas reconocidas por el ordenamiento al servicio de la participación estudiantil: una de naturaleza asociativa privada (esto es, las asociaciones de estudiantes y sus estructuras federativas), y otra de naturaleza orgánica administrativa, encauzada mediante sistemas de representación colectiva. Ambas (asociativa-privada y orgánico-administrativa) se encuentran interconectadas de forma explícita en diferentes normas. No obstante, la única que hoy puede llegar a ser una herramienta de participación juvenil complementaria, a los efectos de este estudio (es decir, una herramienta potencialmente integrada en el CJE), es la vía asociativa, en tanto en cuanto estas organizaciones soliciten formar parte del cauce principal de participación juvenil (y cumplan los requisitos para ello).

En definitiva, las siguientes páginas harán evidente que los poderes públicos españoles no han mostrado nunca interés ni determinación por integrar las formas representativas orgánicas de la participación estudiantil y la participación juvenil. Como resultado de ello, existen al alcance de la mayoría de jóvenes (estudiantes) dos marcos orgánicos administrativos (estudiantil y juvenil) que, en el plano jurídico, se ignoran¹²¹⁶. De esta manera, además, la única herramienta transversal y que confiere continuidad a la experiencia y al proceso participativo del ciudadano-estudiante a lo largo de toda la etapa juvenil es la de naturaleza asociativa. Los cauces orgánico-administrativos mutarán en función del contexto en el que se encuentre el estudiante, en ocasiones de manera muy acusada.

¹²¹⁵ La regulación de la participación estudiantil en el nivel de educación primaria no es relevante, a los efectos de este estudio, por referirse a personas que, con carácter generalizado, tienen una edad inferior a la propia de la juventud. Se ha precisado, además, que se diferencia entre la educación secundaria y la universitaria, porque la regulación de la participación en la enseñanza secundaria es aplicable también a enseñanzas terciarias no universitarias (ciclos superiores de formación profesional, etc.).

¹²¹⁶ Dado el carácter expansivo y principal de los consejos de la juventud, habría sido perfectamente lógico que los órganos de representación estudiantil tuvieran voz y voto en aquellos de participación juvenil, aun cuando se añadieran requisitos etarios comprensibles. En todo caso, existen casos excepcionales donde los instrumentos de participación juvenil (consejos de la juventud) sí tienen cabida en las herramientas donde se da cita la representación estudiantil para la defensa de sus intereses colectivos, como prevé, por ejemplo, el artículo 12.2.g) de la Ley 8/2001, de 14 de junio, por la que se regulan los Consejos Escolares de Extremadura.

Por todo lo expuesto, el primer instrumento analizado en el siguiente subepígrafe será el tipo especial del asociacionismo estudiantil *lato sensu* (es decir, integrando una distinción artificial entre asociaciones de alumnos y asociaciones de estudiantes, sostenida con muy débil fundamento objetivo y razonable por el Ejecutivo estatal desde hace más de medio siglo). En segundo lugar, nos detendremos en la descripción somera de tres conjuntos de instrumentos orgánicos, diferenciados por razones funcionales: 1º) para la participación en la vida de los centros educativos no universitarios (los consejos escolares de centros); 2º) para la participación en la programación general de la enseñanza (no universitaria y, por tanto, mediante el Consejo Escolar del Estado y la integración en este de los consejos escolares autonómicos); y 3º) para la participación en el contexto universitario (tomando como eje vertebrador las normas de la legislación orgánica en la materia y su desarrollo en el Estatuto del Estudiante Universitario).

De ninguno de los conjuntos orgánicos debe esperarse una descripción exhaustiva, y además serán omitidas otras realidades orgánicas muy específicas, como la que tiene lugar en el Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas¹²¹⁷. Pero el sentido de recoger estos elementos es ofrecer un primer análisis de ellos desde el enfoque de la participación juvenil, dado que, hasta el momento, ha sido eminentemente analizado solo desde una óptica del derecho de la educación¹²¹⁸.

¹²¹⁷ Este órgano es regulado por el Real Decreto 365/2007, de 16 de marzo, por el que se regula el Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas, como desarrollo del artículo 45 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). La participación estudiantil en este órgano representa una reducidísima parte: tres de más de medio centenar de miembros, conforme a la previsión del artículo 9 del RD.

¹²¹⁸ Muestra de ello son las obras de Michavila Pitarch y Parejo (2008: 85-118), el ejemplar de la revista del Consejo Escolar del Estado que, en 2006, se dedicó especialmente al asociacionismo estudiantil y la participación de este colectivo –incluyendo las contribuciones destacadas, a los efectos de este estudio, de Frías del Val (2006: 24-32), Montalbán (2006: 33-36), Martínez Montero (2006: 37-43), Aróstegui Plaza (2006: 44-50), y Lorenzo Delgado (2006: 51-57); pero también las obras ya mencionadas de Leturia Navarrea (2006a; 2006b), y, más recientemente, de Coiduras Rodríguez *et al.* (2016: 437-456) o la dirigida por Barrio Fernández y Martín Cortés (2012).

d.2. Las asociaciones de alumnos y estudiantes

Un análisis detallado del asociacionismo estudiantil en España rebasaría con creces el objeto de esta obra, dada la naturaleza jurídico-privada de estas figuras y su falta de calificación explícita como instrumentos de participación juvenil¹²¹⁹. Por ello, este epígrafe pretende ser apenas enunciativo de las reglas que ordenan estas figuras, apuntando algunas claves que sí son relevantes desde un doble enfoque: el punto de vista del derecho público, y la perspectiva del papel de los ciudadanos jóvenes en ellas.

El tipo específico del asociacionismo estudiantil es muy anterior al ya expuesto del asociacionismo juvenil *stricto sensu*. No cabe mucha discusión sobre el papel histórico destacado de las figuras asociativas estudiantiles en la configuración de la participación estudiantil, y de esta en la participación juvenil. La regulación de estas formas asociativas, ya fuera para someterlas al control público o para incentivar su existencia en términos más liberales, es una nota común del derecho europeo de los dos últimos siglos (Reverte Martínez, 2015; 2021; y Anguita Villanueva, 2016).

El actual asociacionismo estudiantil español encuentra un importante punto de inflexión en época franquista, hasta el punto de que algunas reglas de la etapa tecnocrática de aquel régimen, como veremos a continuación, siguen aún vigentes (aunque quizá por simple indolencia de los poderes públicos democráticos). Esto es así, al menos en cierta medida, porque las menciones de la legislación orgánica asociativa sobre estas figuras se limitan, como hemos visto, a enunciarlas nominalmente entre los preceptos de la LODA, junto a las asociaciones infantiles y juveniles. Tales normas dejan entrever que pueden ser objeto de un régimen especial, con reglas que excepcionen los preceptos no orgánicos de aquella Ley de 2002. Nada explícito aporta la LOPJM sobre las figuras del entorno educativo, más allá de la habilitación general a la infancia, en base a su capacidad natural, para formar asociaciones o integrarse en las ya existentes. Las leyes orgánicas sobre el sistema educativo tampoco arrojan mucha mayor luz sobre estas personas jurídicas, aunque se refieren sucintamente a ellas

¹²¹⁹ No obstante, pueden verse los estudios sectoriales sobre asociacionismo estudiantil de Mancebo Alonso (2000: 103-110), Morón Cívico y Otaola Barranquero (2018: 491-499), y Rodríguez Alcázar *et al.* (2018: 199-217). Diversos análisis históricos transnacionales pueden ser consultados en las obras de Brewis (2014) y Kotek (1996). Para los antecedentes históricos españoles, véase, por todos, González Calleja (2009).

tanto en la regulación del derecho a la educación (a través de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, conocida como LODE) como en la ordenación del sistema universitario (mediante la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en adelante LOU)¹²²⁰.

En aquello que afecta a la juventud menor de edad de manera principal (la educación secundaria u otras enseñanzas medias), la LODE traza un marco funcional mínimo de estas figuras con proyección pública, confiriéndoles cuatro finalidades *ex legem* (artículo séptimo, apartado 2): a) “(E)xpresar la opinión de los alumnos en todo aquello que afecte a su situación en los centros”; b) “(C)olaborar en la labor educativa de los centros y en las actividades complementarias y extraescolares de los mismos”; c) “(P)romover la participación de los alumnos en los órganos colegiados del centro”; y d) “(R)earizar actividades culturales, deportivas y de fomento de la acción cooperativa y de trabajo en equipo”¹²²¹. Además, el apartado 3 del mismo artículo séptimo incluye un mandato de intervención pública: “(L)as Administraciones educativas favorecerán el ejercicio del derecho de asociación de los alumnos, así como la formación de federaciones y confederaciones”¹²²². Basado en este principio, la Administración General del Estado viene concediendo, de manera periódica, ayudas económicas

¹²²⁰ Sí existe una posible contradicción entre el reconocimiento a la capacidad de ejercer el derecho de asociación en la LODE y en la LOPJM, fruto quizá del contexto iushistórico en el que sendas leyes orgánicas fueron dictadas: la primera regula que los alumnos podrán asociarse “en función de su edad” (artículo séptimo), mientras la segunda, como vimos, estimaba que no habría edad que impidiera el ejercicio del derecho, sino la mera capacidad natural. La forma de conciliar ambos textos es que los menores podrán asociarse conforme a su capacidad natural en asociaciones infantiles (y juveniles), pero en las de alumnos solo según los criterios etarios. Esta solución de compromiso se revela poco racional, dado que el contexto educativo es el de la primera y más importante socialización infantil, en el que mayor acompañamiento, apoyo y promoción podría darse a estas experiencias participativas. En cualquier caso, dado que el artículo 2 del posterior Real Decreto 1532/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de alumnos, señala que solo pueden constituir asociaciones o asociarse a ellas aquellos estudiantes del tercer ciclo de la antigua Educación General Básica (hoy Primaria), los que quedan excluidos son, o bien los menores de 10 años, que formarían mayoritariamente los actuales primer y segundo ciclo de Primaria, o bien los menores de 12 años, si interpretamos la alusión a la antigua EGB en términos no del sistema educativo sino etarios. Por lo tanto, y, en cualquier caso, no es esta una problemática que se proyecte en la participación juvenil, sino en la infantil.

¹²²¹ Estos fines legales conferidos a las asociaciones han sido ampliados por vía reglamentaria, donde se recogen algunos preceptos, incluso, de la versión original de la LODE que han sido posteriormente suprimidos de esta, pero no en el artículo 4 del Real Decreto 1532/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de alumnos (por ejemplo, así sucede en materia federativa).

¹²²² Este mandato fue introducido en la norma por la disposición final 1.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), más de veinte años después de la redacción original.

mediante subvenciones públicas a las principales organizaciones estudiantiles del país¹²²³, aunque llama la atención la diferencia (de diez a uno) de las dotaciones entre estas asociaciones y otros tipos especiales o sectores asociativos del mismo sistema educativo¹²²⁴.

El grueso de la regulación sobre el asociacionismo estudiantil ha quedado en manos del Ejecutivo. Las reglas resultantes se dividen en dos conjuntos: las normas sobre el reconocimiento administrativo del asociacionismo en el plano universitario, y las normas sobre el resto del asociacionismo estudiantil. No obstante, la nomenclatura de las normas establece una distinción conceptual (artificial) entre estudiantes (para el nivel universitario) y alumnos (para los demás niveles del sistema educativo). Así, podemos identificar como normas principales del sistema asociativo en el contexto educativo, de una parte, el Decreto 2248/1968, de 20 de septiembre, sobre Asociaciones de Estudiantes (aún vigente para las asociaciones universitarias)¹²²⁵; y de otra parte, el Real Decreto 1532/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de alumnos (que, en lo referente a la población joven, es pertinente para las asociaciones de la educación secundaria –obligatoria y posobligatoria– y la

¹²²³ Ejemplo reciente de ello son, para el estudiantado de secundaria, Resolución de 4 de junio de 2019, la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional por la que se convocan ayudas para la realización de actividades por parte de confederaciones, federaciones y asociaciones de alumnos para 2019 –BDNS(Identif.): 462624–; y para el estudiantado asociado de nivel universitario, la Resolución de 10 de octubre de 2019 de la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades por la que se convocan subvenciones a asociaciones juveniles y a federaciones y confederaciones de estudiantes cuyo ámbito de actuación sea la universidad –BDNS(Identif.):476926–.

¹²²⁴ Por ejemplo, desde 2018 (dadas las prórrogas a los PGE), la AGE ha previsto una inversión directa en las federaciones y confederaciones de asociaciones de padres y madres de alumnos por importe anual de 458.920 euros (sumando las partidas concedidas a nivel estatal y aquellas asignadas a las comunidades autónomas para su gestión), frente a la inversión de 46.910 euros para las confederaciones, federaciones y asociaciones de alumnos (no universitarios) en el mismo período.

¹²²⁵ Esta norma se dictó para derogar una poco anterior, el Decreto 818/1965, de 5 de abril, por el que se regulan las asociaciones profesionales de estudiantes, que constituye la primera norma superadora del modelo del Sindicato de Estudiantes Unificado, y era de adscripción obligatoria por la mera matriculación en las enseñanzas regladas correspondientes. Este Decreto de 1968 se dicta ya de conformidad con la Ley de asociaciones franquista, la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, que, aunque estuvo parcialmente vigente hasta su derogación total por la LODA en 2002 (cfr. el Real Decreto 3481/1977, de 16 de diciembre), compartía con el aún aplicable Decreto de 1968 ciertas cláusulas de dudosa constitucionalidad (por ejemplo, su artículo cuarto, apartado cuatro, prevé aún un régimen de autorización de sus normas estatutarias). Este Decreto ha sido desarrollado por la Orden de 9 de noviembre de 1968 por la que se aprueban las normas para la constitución, funcionamiento y registro de las Asociaciones de Estudiantes (aplicable, eso sí, a aquellas de ámbito estatal, aunque el texto no lo indique expresamente).

formación profesional¹²²⁶). La mayor novedad de la última de estas normas tampoco ha impedido que contenga cláusulas de dudosa validez constitucional, como un exorbitante control por parte del Ministerio que el artículo 14 impone al federalismo internacional de estas asociaciones¹²²⁷. El ámbito territorial de estas normas alcanza, en principio, solo a las entidades de ámbito estatal, pero también son de aplicación supletoria para aquellas de ámbito inferior, en las comunidades autónomas que no hayan dictado una norma propia teniendo competencia para ello¹²²⁸.

En conclusión, el esquema normativo dispuesto para estos tipos asociativos por parte de los poderes públicos estatales, desde el legislador orgánico hasta el Ejecutivo, parece caracterizarse por: a) un notable desinterés por adecuar la regulación al contenido esencial del derecho fundamental de asociación, con normas directamente preconstitucionales o sustancialmente basadas en leyes derogadas desde hace décadas; b) grandes carencias normativas sobre las obligaciones de fomento de la Administración General del Estado, que contrastan de forma patente con el apoyo dado por la misma Administración a otros tipos asociativos del ámbito educativo; c) importantes desajustes de la regulación vigente en cuanto al desarrollo territorial del sistema educativo y las competencias de las Administraciones autonómicas, ignorando de plano (además) el papel de la Administración local en el fomento asociativo estudiantil, en contraste con el papel de la Administración local en otros aspectos del sistema educativo.

En todo caso, estas organizaciones estudiantiles de tipo asociativo (sus federaciones y confederaciones estatales) son esenciales para realizar, después, la efectiva participación orgánica de tipo administrativo, dándoles cabida en los órganos

¹²²⁶ Su Disposición adicional segunda señala que el “Ministerio de Educación y Ciencia adaptará lo dispuesto en este Real Decreto a los Conservatorios de Música, Escuelas de Idiomas, Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos y otros Centros con modalidades singulares”. No consta ninguna norma específica en este sentido.

¹²²⁷ Dice este precepto, literalmente, que “(L)as organizaciones que se incorporen a federaciones internacionales de asociaciones de alumnos deberán contar con la previa autorización del Ministerio de Educación y Ciencia”. Semejante cláusula no existe en ningún otro modelo asociativo que hayamos estudiado, en relación con la participación juvenil en sentido más amplio.

¹²²⁸ Véase, por ejemplo, la Disposición adicional primera del Real Decreto de 1986: “Este Reglamento será de aplicación en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas que tengan atribuida competencia al efecto, en tanto no desarrollen lo establecido en el artículo 7.º de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación, de conformidad con su disposición adicional primera punto uno, y mientras no tengan transferidos los servicios correspondientes. En todo caso, este Reglamento se aplicará para integrar las disposiciones autonómicas”.

consultivos para la programación general de las enseñanzas, tanto en el Consejo de Estudiantes Universitario del Estado¹²²⁹, como para el Consejo Escolar del Estado (podremos constatarlo en las siguientes páginas).

d.3. La ordenación sobre los consejos escolares de los centros educativos

Los consejos escolares son una fórmula de participación en el sistema educativo extendida por toda Europa desde hace décadas, por no remontarnos a los modelos incluso anteriores, de hace siglos, sobre la gestión colegiada de ciertos centros de enseñanza (cfr. Sánchez-Lauro, *op. cit.*). En todo caso, en el vigente derecho español, los consejos escolares tienen una fundamentación que ya se anticipó de forma somera al tratar el contenido esencial del derecho fundamental a la participación estudiantil (art. 27 CE). De un lado, son las herramientas orgánicas que sirven para dar cauce a la participación estudiantil (junto a los demás sectores) en la vida de los centros educativos. De otro lado, se denominan también consejos escolares a los órganos colegiados que deliberan (aunque rara vez deciden) sobre la programación general de las enseñanzas, en los niveles administrativos donde esta toma forma. Abordamos ahora el primer enfoque, es decir, de aquellos consejos que son espacios de participación en los centros de enseñanza no universitaria, de conformidad con la legislación estatal.

Como desarrollo esencial del derecho a la educación, en el sentido constitucional ya expuesto, la legislación orgánica educativa ha dedicado una notable atención a la ordenación de estas figuras al nivel de los centros educativos.

¹²²⁹ A pesar de que se trata de un órgano adscrito a la Administración General del Estado, y no a la Administración universitaria, por lo que el adjetivo “universitario” debiera hacer referencia a los estudiantes, y por tanto ser referido en plural, lo cierto es que la denominación del órgano aparece con el adjetivo en singular, referido así al consejo y no a los estudiantes, según se recoge en el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario. Así me referiré a él en adelante, a pesar de que el propio órgano utiliza ocasionalmente la expresión más lógica, en plural, igual que hace el Ministerio de Ciencia (cfr., por ejemplo, <https://www.ciencia.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.edc7f2029a2be27d7010721001432ea0/?vgnnextoid=d5911e5d02956610VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=f1e81f4368aef110VgnVCM1000001034e20aRCRD>, disponible a 22 de octubre de 2018).

De forma muy somera, podemos resumir la regulación iushistórica de la participación estudiantil administrativa en torno al contenido, principalmente, de tres leyes orgánicas sucesivas.

En primer término, la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, derogó la previa normativa del final de la etapa franquista (la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa¹²³⁰). Esta Ley de 1980 preveía la existencia de los entonces llamados “Consejos de Dirección” para todos los centros públicos de enseñanza, desde la llamada Educación Preescolar hasta el Bachillerato y la Formación Profesional¹²³¹. Eran, a todas luces, un claro equivalente de los actuales consejos escolares, y estaban compuestos, a partir del segundo ciclo de Educación General Básica o EGB (esto es, desde que los alumnos solían tener doce o más años) por dos representantes de los estudiantes elegidos por ellos mismos. Las funciones de este órgano eran de naturaleza decisoria, no solo consultiva. Aquella norma también es relevante por una figura apenas regulada en nuestro derecho estatal, pero que la legislación orgánica presume generalizada o jurídicamente necesaria, puesto que sobre ella sustentó la primera participación estudiantil en los centros no universitarios: los delegados de curso.

En segundo término, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), es considerada por la doctrina mayoritaria (por ejemplo, *vid.* Vintanel Lucientes, 2017) como el contrapunto de la anterior, a la cual deroga y sustituye, en el sentido de prestar más atención a la gobernanza democrática de los

¹²³⁰ No debe pasar inadvertido que esta norma preveía ya unas figuras pretéritas de participación meramente consultiva en los centros de bachillerato, como eran los Consejos Asesores a los que hacía referencia su artículo sesenta y dos, que daba cabida a los “círculos de alumnos” (regulados a su vez en el artículo veinticinco, apartado siete, que los concibe como un derecho consignado en el Estatuto del Estudiante, como figura equivalente en el bachillerato y la formación profesional a las asociaciones de estudiantes universitarios, si bien estos círculos podían orientarse de forma exclusiva a fines culturales y deportivos).

¹²³¹ El artículo treinta y cuatro regulaba la participación en los centros privados, señalando que aquellos sostenidos con fondos públicos (concertados), también debían existir órganos colegiados semejantes, aun sin precisar la denominación de estos. Resulta llamativo, no obstante, que en el artículo treinta y ocho, que forma parte del Título IV (de derechos y deberes de los alumnos) se incluyera, de forma imperativa, la capacidad de los alumnos en los turnos nocturnos de participar en los Consejos de Dirección, sin distinción del tipo de centro. Se aprecia en ello el sesgo etario (dado el perfil de los alumnos de los turnos nocturnos) como delimitador del alcance del derecho participativo, por encima de la titularidad, incluso, de los centros de enseñanza.

centros que a la libertad de enseñanza. Esta norma de 1985 reguló de forma separada el régimen de los consejos escolares de los centros públicos¹²³², de una parte, y la ordenación de este órgano en los centros concertados, por otra parte¹²³³. Los centros privados no financiados con fondos públicos no requieren la existencia órganos específicos para canalizar la participación de la comunidad educativa (según el artículo veintiséis). Aunque la LODE sigue parcialmente vigente, las disposiciones relativas a los consejos escolares de los centros públicos fueron derogadas por el apartado 1 de la disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes¹²³⁴.

En tercer término, y apenas una década más tarde, la norma de 1995 fue íntegramente derogada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)¹²³⁵. Esta norma señala que “la participación de la comunidad educativa en la organización, gobierno y funcionamiento de los centros docentes” es un principio sobre el que se debe asentar el sistema educativo español (art. 1 LOE). Por ello, esta norma recoge, en la actualidad, la ordenación orgánica estatal relativa a los consejos escolares de los centros públicos. El artículo 118 LOE impone siete principios generales sobre la participación en el gobierno de los centros, de los cuales conviene subrayar los tres

¹²³² Así se recogía en sus artículos 36 siguientes. Estos preceptos fueron desarrollados por el hoy derogado Real Decreto 2376/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de los órganos de gobierno de los centros públicos de educación general básica, bachillerato y formación profesional.

¹²³³ Aún perduran vigentes los artículos 54 y siguientes de esta norma, señalando su obligatoriedad, y la necesaria participación en ellos de los estudiantes.

¹²³⁴ Aquella norma apuntalaba aún más las pretensiones participativas hacia los estudiantes, incluyendo mandatos explícitos como el del artículo segundo, apartado 2: “las Administraciones educativas reforzarán la participación de los alumnos y alumnas a través del apoyo a sus representantes en el Consejo Escolar”. La norma, además, adaptaba el régimen participativo específico de los estudiantes en el órgano del centro, en función de los nuevos ciclos educativos establecidos por la LOGSE, distinguiendo la Educación Secundaria Obligatoria de la Primaria. En el artículo 12 de la Ley Orgánica de 1995 se refiere de forma específica a la “participación de alumnos en el Consejo Escolar”, indicando que: “1. Los alumnos podrán ser elegidos miembros del Consejo Escolar, con las atribuciones establecidas en el artículo 11 de la presente Ley, a partir del primer ciclo de la educación secundaria obligatoria. No obstante, los alumnos de este primer ciclo de la educación secundaria obligatoria no podrán participar en la elección o el cese del Director. 2. Los alumnos de educación primaria podrán participar en el Consejo Escolar en los términos que se establezcan en los correspondientes reglamentos orgánicos de los centros”.

¹²³⁵ Esta LOE recoge, entre los principios y fines del sistema educativo, el papel que el legislador orgánico del momento estimó que le correspondía a la participación, en desarrollo de los mandatos constitucionales. De esta forma, recoge como meta (fin) que debe perseguir todo el sistema “(L)a preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento” –art. 2.1.k)–.

primeros (aplicables a todo tipo de centros educativos, con independencia de su titularidad o financiación):

- “1. La participación es un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos con los principios y valores de la Constitución.
2. La participación, autonomía y gobierno de los centros que ofrezcan enseñanzas reguladas en esta Ley se ajustarán a lo dispuesto en ella y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y en las normas que se dicten en desarrollo de las mismas.
3. Las Administraciones educativas fomentarán, en el ámbito de su competencia, el ejercicio efectivo de la participación de alumnado, profesorado, familias y personal de administración y servicios en los centros educativos.”

Sin alterar textualmente aquellos principios, las competencias de los consejos escolares de los centros previstas por la la LOE han sido luego reformadas por dos normas principales. Primero, redujo sus competencias la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (hoy derogada), y las ha recuperado, recientemente, mediante la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

En la actualidad, el artículo 119.2 LOE señala que el órgano que encauza la participación de toda la comunidad educativa en los centros es el consejo escolar, aunque las decisiones pedagógicas son (aparentemente) compartidas con órganos reservados al profesorado, como el Claustro y otros de coordinación docente (apartados 2 y 5 del art. 119). Sin embargo, el apartado 3 del artículo 119 de refiere a dos cauces para el fomento de la participación estudiantil: de una parte, a los delegados de grupo y curso (es decir, dos tipos de delegados distintos) y, de otra parte, a sus representantes en el consejo escolar. El apartado 4 del mismo artículo 119, finalmente, alude al fomento del asociacionismo (de padres y del alumnado), estableciendo el deber de las Administraciones educativas de favorecer la información y la formación dirigida a ello.

Los consejos escolares de los centros públicos de todo el país tienen unas reglas mínimas de composición marcadas por el artículo 126 LOE. Los estudiantes, en este órgano, disfrutan de una presencia que, en combinación con los padres y madres, no debe ser inferior a un tercio del total del órgano –apartado 1.e)–. El apartado 5 del artículo precisa dos restricciones legales que limitan la capacidad de obrar de los

representantes estudiantiles en estos órganos: la elección de alumnos solo es posible a partir de que estén matriculados en el primer curso de educación secundaria obligatoria¹²³⁶, pero, aun siendo elegibles, aquellos representantes de los dos primeros cursos de la secundaria obligatoria no podrían intervenir en la selección o cese del director del centro.

Dada la organización del sistema educativo, a los efectos de la participación juvenil son relevantes los desarrollos reglamentarios relativos a la participación en los centros de la educación secundaria (que abarcan los antiguos institutos de bachillerato, formación profesional y enseñanzas integradas)¹²³⁷. Este desarrollo se encuentra, en la actualidad, en el Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria. Tal reglamento, aparte de reiterar algunas de las previsiones de la LOE, concreta la organización de la representación estudiantil en los consejos escolares, señalando que serán cuatro los representantes del alumnado. El artículo 14 del RD recoge el procedimiento de elección de tales representantes, por sufragio directo de todo el alumnado. El papel de las asociaciones de alumnos queda relegado, en este procedimiento, a la hipotética supervisión de las votaciones¹²³⁸.

Junto a la representación en el consejo escolar (único espacio en el que los estudiantes tienen presencia directa en un órgano de auténtica gestión del centro), el Real Decreto de 1996 renueva la regulación sobre otro órgano de representación de los estudiantes:

¹²³⁶ En realidad, un último inciso del mismo precepto (art. 126.5 LOE) señala que “el alumnado de educación primaria participará en el Consejo Escolar del centro en los términos que establezcan las Administraciones educativas”. Como muestra de esta concreción, véase el Decreto 25/2010 de 31 de marzo por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Infantiles, de los Colegios de Educación Primaria y de los Colegios de Educación Infantil y Primaria en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

¹²³⁷ Además, la participación de los alumnos en el sistema de gestión de los centros de educación primaria es prácticamente residual, dependiendo por entero de lo que disponga el proyecto educativo del centro, aunque en ningún caso con derecho de voto, según se contempla en los artículos 7 y 48.3.f) del Real Decreto 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria. Ello no es óbice para que el director del centro sea responsable de velar por el pleno respeto del derecho de reunión de los alumnos, y del resto de sectores de la comunidad educativa, como se desprende del artículo 31.l) del RD. La única mención de esta norma al asociacionismo del alumnado es para impedir que estas figuras sean utilizadas para desarrollar actividades que aumenten la dotación económica del centro (art. 51.4 RD).

¹²³⁸ Contrasta ello con el papel de las asociaciones de padres y madres, que tendrán una representación reservada a las figuras asociativas más representativas –art. 7.d)–, y pueden presentar candidaturas diferenciadas –art. 13.2–.

la Junta de delegados¹²³⁹. La Junta de delegados incluye en su seno tanto a los llamados “delegados de grupos” como a los representantes de los alumnos en el consejo escolar (art. 74.1), y sirve como espacio orgánico de comunicación entre los representantes de cada grupo o curso (delegados) y aquellos miembros en el consejo escolar, disponiendo de capacidad de iniciativa propia. Lo más llamativo de esta ordenación, en contraste con lo que suele ser habitual para los órganos de esta naturaleza (dentro o fuera del sistema educativo) es que carece de reglas elementales sobre el régimen funcional (como quién lo preside o lo modera, o quién lo convoca, entre otras cuestiones cuyo silencio denota un escaso reflejo de su operatividad real, al menos en las normas estatales).

Finalmente, el Real Decreto de 1996 recoge una serie de potestades reconocidas a las asociaciones de alumnos reguladas por el RD 1532/1986, ya mencionado. Lo hace de manera que estas puedan desarrollar algunas funciones ligadas a su representatividad de los intereses colectivos, como elevar propuestas al consejo escolar (a pesar de no tener representantes en él), o elaborar informes a petición de este órgano, aparte de un amplio derecho a obtener información y a hacer uso de las instalaciones del centro, según determine el consejo escolar.

d.4. El Consejo Escolar del Estado

Las leyes posteriores a la LODE han respetado, a grandes rasgos, la ordenación que se hizo en esta primera de los instrumentos básicos para la participación educativa en la programación general de la enseñanza. Dadas las competencias estatales en materia educativa, el Consejo Escolar del Estado se sitúa en la cúspide del sistema participativo sobre esta programación básica de la educación (en todo aquello que no sean enseñanzas universitarias o artísticas). El carácter agregado de este Consejo respecto del órgano participativo principal (CJE) es de naturaleza periférica, porque la ordenación del Consejo Escolar ignora la existencia y las funciones del CJE. Sin embargo, las principales organizaciones representativas del alumnado son entidades

¹²³⁹ La mayor parte de sus previsiones ya estaban recogidas en los artículos 105 a 111 del Real Decreto 929/1993, de 18 de junio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria, derogado por el de 1996.

miembros del Consejo de la Juventud de España¹²⁴⁰, de manera que (en la práctica) existe una comunicación fluida e intensa entre los planteamientos que las mismas entidades aportan, sobre los aspectos educativos, en uno y otro órgano¹²⁴¹.

El Consejo Escolar del Estado se rige, en primer término, por los artículos 28 a 33 LODE. Sirve como “órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento respecto de los proyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno” (art. 30). El Consejo Escolar del Estado fue concebido como órgano colegiado de la Administración General del Estado. Se le asignaron funciones consultivas y de asesoramiento. El artículo 31 LODE dispone las reglas mínimas legales sobre la composición del órgano, modificado después en reiteradas ocasiones¹²⁴². El Real Decreto 2378/1985, de 18 de diciembre, fue el primer reglamento sobre la institución, pero ha sido sustituido y derogado por el Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado. Esta última norma ejecutiva

¹²⁴⁰ En concreto, forman parte del CJE la Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes (CANAE) y la Federación de Asociaciones de Estudiantes Progresistas del Estado Español Giner de los Ríos (FAEST), lo que representa a dos tercios de las entidades estudiantiles que toman parte en la representación del sector en el Consejo Escolar del Estado. No forma parte del CJE el llamado Sindicato de Estudiantes (SE).

¹²⁴¹ De hecho, y al menos en los últimos diez años, las personas que desempeñan funciones representativas del alumnado en el Consejo Escolar del Estado, como consejeros de este, son también jóvenes que participan de forma directa y constante en diversos órganos colegiados del Consejo de la Juventud de España, luego no solo existe una coincidencia de entidades, sino también de personas físicas. Cfr. los nombramientos de la Orden EFP/780/2019, de 10 de julio, por la que se dispone el nombramiento de Consejeros titulares y Consejeros sustitutos del Consejo Escolar del Estado, por renovación bienal; o de la Orden ECD/1534/2015, de 10 de julio, por la que se nombran Consejeros titulares y sustitutos del Consejo Escolar del Estado por renovación bienal, entre otros.

¹²⁴² Por ejemplo, y siguiendo las propias menciones de la parte expositiva del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado (texto actualmente vigente): a) la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985 dispuso la incorporación al Consejo de las Entidades locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación; b) la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad estableció la presencia permanente en los órganos de las Administraciones públicas, de carácter participativo y consultivo, de las personas con discapacidad y sus familias, a través de sus organizaciones representativas; c) la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género dispuso la representación en el Consejo Escolar del Estado de las organizaciones de mujeres con implantación en todo el territorio del Estado, del Instituto de la Mujer y de personalidades de reconocido prestigio en la lucha para la erradicación de la violencia de género; y finalmente, d) la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación ha establecido la participación de los Consejos Escolares de ámbito autonómico en el Consejo Escolar del Estado.

ha sido complementada por la Orden ESD/3669/2008, de 9 de diciembre, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Escolar del Estado¹²⁴³.

La capacidad funcional del órgano es, en realidad, meramente deliberativa, y sus resultados pueden revestir la forma de dictámenes, informes o propuestas. Tiene la obligación de elaborar al menos un informe anual, público, sobre la situación del sistema educativo. También se le reconoce la capacidad para participar en organizaciones internacionales con “competencias coincidentes” con sus funciones consultivas en el ámbito de la enseñanza reglada.

En cuanto a la composición, a los efectos de este estudio interesa constatar el escaso peso de la participación potencial del sujeto que se corresponde con la mayor parte de la población joven, sin perjuicio de que otros sectores de la comunidad educativa también puedan representar intereses coincidentes, en términos objetivos y subjetivos (naturalmente, hay profesores jóvenes, gestores públicos jóvenes, etc.). Como ya se mencionó con motivo del análisis del mandato constitucional sobre la participación educativa, derivado del artículo 27 CE, en el ámbito de las enseñanzas no universitarias (y, por tanto, en el ámbito que es objeto de participación del Consejo Escolar del Estado), participan los padres y madres de alumnos, además de estos mismos, pero para la defensa de los propios intereses superiores del alumnado, en principio. En términos cuantitativos, la reglamentación administrativa prevé que la representación estudiantil directa se compone de ocho estudiantes de las noventa personas que forman parte del Consejo Escolar del Estado (menos de una décima parte). Junto a los doce representantes de las federaciones de padres y madres, suman un total de veinte actores para representar los intereses (en teoría) de los estudiantes. Esto último representa, aproximadamente, el veintidós por ciento del órgano¹²⁴⁴.

¹²⁴³ Deroga esta, a su vez, a la Orden de 24 de junio de 1987 por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Escolar del Estado (publicada en BOE núm. 155, de 30 de junio de 1987).

¹²⁴⁴ La composición íntegra del Consejo Escolar del Estado, de acuerdo con los artículos 3 y 6 del Real Decreto de 2007, es la siguiente: un presidente designado por el ministerio, veinte representantes del profesorado, doce representante de federaciones de padres y madres de alumnos, ocho representantes estudiantiles, cuatro representantes del personal de administración y servicios de los centros educativos, cuatro representantes de los titulares de centros privados, cuatro representantes sindicales, cuatro representantes patronales, ocho representantes de la Administración educativa estatal, cuatro representantes de las universidades (dos designados por la Conferencia General de Política Universitaria y dos a propuesta del Consejo de Universidades),

El funcionamiento del Consejo se concreta en la actividad de cuatro órganos internos: el Pleno, la Comisión Permanente, la Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos y las Ponencias. El régimen específico de competencias, composición y funcionamiento de cada una de estos órganos internos está recogido tanto en las disposiciones del Real Decreto de 2007, como en el Reglamento de funcionamiento de 2008. Resulta relevante subrayar, en cualquier caso, que el régimen del Consejo Escolar del Estado ha conducido a que el legislador orgánico estimara necesaria la existencia de consejos escolares de ámbito autonómico (art. 34 LODE, introducidos por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, o LOE). La LODE también prevé la posibilidad de que otros poderes públicos, distintos de los autonómicos y los estatales, se doten de forma potestativa de consejos escolares en su respectivo ámbito territorial (y “en el ámbito de sus respectivas competencias”, según el art. 35 LODE).

Del análisis de la composición y del funcionamiento del Consejo, parece razonable extraer cuatro consecuencias clave para la participación estudiantil con incidencia en la participación juvenil del Estado.

En primer lugar, los estudiantes constituyen el colectivo menos representado del órgano, en términos absolutos de entre los sectores que componen directamente la comunidad educativa, y en términos relativos en cuanto a la heterocomposición de los intereses colectivos representados¹²⁴⁵.

En segundo lugar, la reglamentación del órgano omite la integración reforzada de los intereses de los estudiantes. Ello podría haberse llevado a término, por ejemplo, incluyendo la participación: 1º) del Consejo de la Juventud de España (como sucede en varios consejos escolares autonómicos con el respectivo consejo de la juventud¹²⁴⁶, o

cuatro representantes de las administraciones locales, doce personalidades de reconocido prestigio en el campo de la educación (uno de ellos representativo de personas con discapacidad), una representante de organizaciones de mujeres, una representante del Instituto de la Mujer y dos personalidades de reconocido prestigio en la lucha para la erradicación de la violencia de género (propuesta ministerial), y los diecisiete presidentes de los consejos escolares autonómicos.

¹²⁴⁵ Tengamos en cuenta el papel que desempeñan los representantes sindicales, y cuáles son los intereses llamados a defender, junto a los del profesorado y el personal de administración y servicios, o el número de representantes neto designados con amplia discrecionalidad, en última instancia, por la Administración General del Estado.

¹²⁴⁶ Así está previsto, por ejemplo, en el art. 9.2.c) de la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de Participación Social en la Educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y en el art. 12.2.g) de la Ley 8/2001, de 14 de junio, por la que se regulan los Consejos Escolares de Extremadura.

la misma presencia del CJE en otros órganos consultivos de la AGE); 2º) de organizaciones de defensa de los intereses de la infancia (el otro gran conjunto etario que conforma el estudiantado no universitario); o 3º) mediante la integración de un sistema de representación estudiantil complementario al asociativo (por ejemplo, basado en una representación estudiantil directamente legitimada por cauces orgánicos desde los centros). Todo ello contrasta con el alto grado de integración de otros sectores sociales que no son parte directa de la comunidad educativa, sino fruto de una evidente búsqueda del pluralismo de la representación externa.

En tercer lugar, los representantes de estudiantes y del resto de sectores directos se encuentran fuera de la cámara territorial del Consejo Escolar del Estado, es decir, de la Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos. Esta se compone solo de los presidentes de aquellos órganos. De tal manera, no existe ninguna herramienta formal de comunicación orgánica entre los representantes de estudiantes en los consejos autonómicos y aquellos del consejo estatal, en franca contradicción con la previsión de los centros escolares, donde, por el contrario, el papel asociativo es casi irrelevante, pero existen órganos impuestos por la normativa estatal que tienden a garantizar un cauce formal de comunicación entre los grupos y sus representantes en el consejo escolar.

En cuarto lugar, el grado de efectividad de la participación de los distintos sectores en la programación general de la enseñanza es el mínimo posible de un sistema participativo que pretenda llamarse como tal. A pesar de la distinción normativa entre funciones participativas y consultivas, el alcance de todas las competencias del órgano es, con la actual regulación vigente, meramente consultivo. Es cierto que el artículo 15 del Real Decreto de 2007 califica como preceptivas las consultas sobre diversos aspectos de la actuación del Ejecutivo estatal, y que dispone de una cierta capacidad de iniciativa para elevar propuestas al Ministerio competente –artículo 12.2.b)–. Sin embargo, carece de capacidad para iniciar intervenciones propias, o para condicionar realmente cualquier aspecto de la programación educativa del país. En consecuencia, el grado efectivo de participación es mínimo, y depende plenamente de la receptividad discrecional del Gobierno de la Nación. Quizá esto sea propio de los órganos

consultivos de la Administración General del Estado, pero encaja con dificultad en el tenor literal del artículo 27.5 CE.

En definitiva, tanto la fuerza laboral vinculada al sistema educativo (profesorado, personal de administración y servicios, y sus representantes sindicales) como la representación de la dirección de los centros (por la vía de la Administración educativa, los titulares de centros privados y los representantes patronales), constituyen la amplia mayoría de la representación del órgano, en detrimento de los propios sujetos primarios del derecho a la educación. El hecho de que este posicionamiento residual de la participación estudiantil obedezca a la presunción de inmadurez de sus aportaciones, o a una justa ponderación de su relevancia en el sector, no es asunto de un estudio jurídico como este, sino de ciencia política o social. Sin embargo, toda esta regulación sí suscita cuestiones que son propias de la ciencia jurídica, aunque no sea este el estudio en el que abordarlas. Por ejemplo, cabe cuestionarse la corrección del modelo consultivo diseñado para el Consejo Escolar del Estado, en base al mandato de la participación efectiva que se integra en el derecho fundamental (art. 27 CE), así como si la posición marginal de la representación estudiantil podría ser un indicio de discriminación injustificada por razón de la edad.

d.5. La participación estudiantil en el sistema universitario español

La participación de los estudiantes en el contexto universitario tiene una trayectoria histórica notable, y su influencia en la actual configuración de la participación juvenil es indiscutible. Aun en los contextos dictatoriales y autocráticos, la participación estudiantil (perseguida, legal o consentida) ha jugado un papel determinante para el desarrollo o la resistencia democrática. Abarcando diversos extremos, basta pensar en los hermanos Scholl y la Rosa Blanca en la Alemania de los años treinta, la plaza de Tiananmén china o (más cercano a nuestro actual contexto) las propias regulaciones franquistas sobre la participación estudiantil, ya en la etapa tecnocrática del régimen. En los contextos democráticos, el papel del estudiantado universitario ha sido un revulsivo o un catalizador indiscutible de diversos procesos de transformación social: desde las *Burschenschaften* alemanas o austriacas ya en las primeras revoluciones

liberales (del ciclo de 1820), hasta el 15-M español, pasando por el “Mayo del 68 francés”.

Parte de las actuales estructuras y formas de representación estudiantil universitaria en España encuentran antecedentes directos y claros en las propias normas de la etapa franquista. Sin profundizar en los aspectos más remotos de los antecedentes, conviene señalar que incluso al final de esta etapa, aquel régimen dictó ciertas normas que hoy, quizá, sorprenderían en cualquier régimen dictatorial: el Decreto 2925/1974, de 17 de octubre, por el que se regula provisionalmente la participación estudiantil al nivel universitario. Fue complementado primero por la Orden de 21 de octubre de 1974 que desarrolla el Decreto sobre participación estudiantil, y luego por la Orden de 20 de octubre de 1975 por la que se regula la participación estudiantil durante el curso 1975-76. Aquellas normas recogían una batería de garantías de representación que constituyen, aun hoy, los cimientos del que debiera ser el sistema de representación directa de los estudiantes universitarios en sus centros y en las universidades, aun cuando la finalidad del sistema se orientara, entonces, a fines no vinculados a la democracia interna. A modo de ejemplo, ya en aquellas normas se contemplaba la existencia de los delegados de curso, que eran acompañados además por un número variable de consejeros hasta el cinco por ciento de los matriculados, y a partir de aquellas figuras que integraban el Consejo de Grupo, se elegían Consejos de Curso, Sección, Centro o Universidad.

d.5.1. La legislación orgánica sobre la participación de los estudiantes universitarios

Tras la proclamación constitucional de la autonomía universitaria, a través del artículo 27.10 CE, fue adoptada la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. De acuerdo con el artículo veintisiete, apartado 4, de aquella ley orgánica, los “Estatutos de cada Universidad” debían garantizar “la participación de

representantes de los estudiantes en los órganos de gobierno y de administración de la misma”¹²⁴⁷.

La ley de 1983 fue sustituida por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU). En ella se contemplan dos tipos de reglas sobre la participación de los estudiantes, que despliegan efectos sobre todas las universidades del país. De un lado, configura unas reglas mínimas sobre la representación orgánica de los estudiantes en las instituciones universitarias¹²⁴⁸. De otro lado, da pie a la creación de un canal estatal de participación (deliberativa y consultiva, al menos) en la programación de la enseñanza superior, mediante el Consejo de Estudiantes Universitario del Estado. Este aparece como “como órgano colegiado de representación estudiantil, adscrito al ministerio competente” en materia de Universidad (art. 46.5 LOU). Para desarrollar ambas ideas, y en el mismo precepto, el legislador orgánico insta al Gobierno a adoptar un texto reglamentario específico sobre los derechos de los estudiantes, que aborde tanto las cuestiones participativas como de otra índole: el Estatuto del Estudiante Universitario.

d.5.2. El Estatuto del Estudiante Universitario y la participación del alumnado en las universidades

El Estatuto del Estudiante Universitario fue adoptado casi una década después de la promulgación de la ley orgánica, mediante el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario. Representa el principal texto normativo adoptado por el Ejecutivo estatal referido a la participación estudiantil, y el más generoso en las previsiones que vinculan los

¹²⁴⁷ En particular, otros preceptos de la misma norma ya contemplan la presencia necesaria de los representantes de estudiantes en diversos órganos fundamentales, como lo que entonces se llamaban las Juntas de Gobierno (art. 16.1), o los que fueron los denominados Claustros Universitarios Constituyentes (Disposición transitoria segunda, apartado 2). Debe tenerse en cuenta que esta ley orgánica de 1983 era adoptada muy poco después de la Ley 8/1983, de 29 de junio, sobre medidas urgentes en materia de Órganos de Gobierno de las Universidades, que nada decía sobre la participación de los estudiantes.

¹²⁴⁸ De esta primera categoría de normas dan cuenta diversos preceptos, como el artículo 19 LOU, que prevé la presencia de estudiantes representativos en los Consejos de Departamento, o la cláusula general del artículo 46.2.f) LOU, que les reconoce el derecho a la representación en los órganos de gobierno, en términos generales.

derechos de la participación, con deberes y obligaciones tanto de las Administraciones territoriales con competencia en materia universitaria, como de las propias instituciones universitarias.

De acuerdo con la parte expositiva del Real Decreto, el Estatuto se basa en la idea de que los apartados 5 y 7 del artículo 27 CE “configuran un sistema educativo basado en un principio de participación que se ejerce en diferentes niveles, desde las instituciones a la política del sistema”¹²⁴⁹. Esta norma consagra, en primer lugar, un *corpus* de garantías mínimas (que deben ser desarrolladas por las normas de las propias universidades) para preservar la capacidad de participación libre y eficaz de los estudiantes en la gestión de las instituciones universitarias. En segundo lugar, configura el Consejo de Estudiantes Universitario del Estado, y lo establece como:

“(U)n canal directo de representación para todos los estudiantes, semejante al que tienen los rectores y las Comunidades Autónomas a través del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria, y fortalece el papel central de los estudiantes dentro del sistema universitario español. Este órgano de representación da visibilidad institucional a la participación de los estudiantes y ofrece un marco clave para debatir las políticas de modernización del sistema universitario español.”¹²⁵⁰

Las disposiciones que imponen un grado mínimo de capacidad participativa en las instituciones universitarias se encuentran dispersas en distintos preceptos del Estatuto, en la medida en la que se insertan desde una pluralidad de enfoques complementarios. Por las novedades sustantivas que incluyen para el sistema jurídico

¹²⁴⁹ Esta misma parte expositiva recuerda que la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOMLOU) “establece como uno de los principios de la política universitaria el desarrollo de la participación de los estudiantes a través del Estatuto del Estudiante y la constitución de un Consejo del Estudiante Universitario”. La reforma de la LOU operada por la LOMLOU es una reacción normativa concebida como pieza relevante de la culminación del llamado “proceso de Bolonia”, como atestigua la misma parte expositiva del Estatuto del Estudiante Universitario, al referirse al primer precedente de aquel proceso y al valor que supuso para las garantías de los estudiantes: con “la firma el 18 de septiembre de 1988 en Bolonia de la *Magna Charta Universitatum*, la participación de los estudiantes, la necesidad del conocimiento de los principios generales de autonomía universitaria, de libertad de cátedra y de la responsabilidad social en la rendición de cuentas de las universidades, ha sido subrayada continuamente en las Declaraciones que han ido dándole forma, a este Espacio Europeo de Educación Superior y en la Conferencia Ministerial de Berlín, de 2003, el papel de los estudiantes en la gestión pública de la educación superior fue reconocido expresamente”.

¹²⁵⁰ Así lo define la misma parte expositiva del Real Decreto 1791/2010. Además, al adoptar el texto, el Ejecutivo presume de que “ha sido producto de un amplio consenso merced a la participación en su elaboración de organizaciones de estudiantes y demás agentes y sectores representativos de intereses en la comunidad universitaria” (*id.*).

español en esta materia, sobresalen cuatro tipos de normas participativas: a) una batería de potestades derechos subjetivos, más o menos clarificados; b) un conjunto de deberes y obligaciones institucionales; c) un marco de garantías objetivas; y d) unas reglas mínimas de naturaleza procedimental.

Los derechos de los estudiantes son recogidos, eminentemente, por el artículo 7 del Estatuto¹²⁵¹. En materia participativa, ya sea para su ejercicio de forma individual o colectiva, ocupan un lugar destacado en el precepto, al abrir el catálogo de derechos declarando que “(L)os estudiantes universitarios tienen el derecho a participar en el diseño, seguimiento y evaluación de la política universitaria” –apartado 1.a)–. De manera más específica, también les reconoce el derecho a: 1º) obtener reconocimiento académico por su participación, en sentido amplio –apartado 1.j) del artículo 7 y artículo 32–; 2º) a incorporarse a las actividades de participación social y solidaridad organizadas por las universidades –apartado 1.q) del artículo 7–; 3º) a “tener una representación activa y participativa” en los órganos de gobierno y representación universitarios –apartado 1.s)–; y 4º) al derecho de sufragio a los órganos de gobierno –apartado 1.t) del artículo 7, complementado por las previsiones posteriores del artículo 35.2–.

Las obligaciones y los deberes institucionales son inicialmente formulados de manera muy genérica¹²⁵². Ello no ha impedido ver reflejadas, a lo largo del Estatuto, algunas medidas de notable concreción organizativa. Podemos referirnos a dos proyecciones principales. La primera, en materia de la elección de sus representantes estudiantiles (por lo tanto, interna), hace que las universidades estén obligadas a impulsar la participación activa, “proporcionando la información y los medios materiales necesarios y fomentando el debate, así como facilitando y promoviendo la implicación del alumnado en el diseño de los mecanismos para el estímulo de la participación de los estudiantes” (art. 35.3). Conectado con ello, se dicta un catálogo de derechos

¹²⁵¹ También hay derechos participativos específicos para los estudiantes según el ciclo (de grado, de máster y de doctorado, en los artículos 8, 9 y 10, respectivamente). Ello no es óbice, tampoco, para que la participación figure igualmente contemplada como deber –artículo 13, apartados 2.a), 2.l) y 2.m)–.

¹²⁵² Así se puede apreciar, por ejemplo, en la dicción del artículo 34, sobre los principios generales de la participación y la representación estudiantil (que da inicio al Capítulo VIII, dedicado enteramente a la participación estudiantil en sentido amplio): “(L)a universidad, como proyecto colectivo, debe promover la participación de todos los grupos que la integran (...)”.

específicos de los representantes estudiantiles. Éste marca unos mínimos derechos prestacionales que deben satisfacer las instituciones universitarias: disponer de espacios físicos y medios electrónicos, con carácter exclusivo para su actividad representativa; contar con recursos técnicos y económicos; y poder instar procedimientos para arbitrar la compatibilidad de las labores académicas con la actividad representativa (cfr. art. 35.6)¹²⁵³. Derivada de la segunda proyección (externa), las universidades deben impulsar la participación social de sus estudiantes fuera del propio ámbito representativo, estando incluso obligadas a ofrecer formación gratuita para ello –art. 64.2.b)–, o contemplar esta posibilidad como parte de la formación práctica externa –art. 64.3–. También encajan en la naturaleza de obligación institucional, aunque vinculando a las Administraciones con competencia en materia universitaria (Administración General del Estado y comunidades autónomas, principalmente), las previsiones del artículo 38, apartado 5. Este precepto insta a tales Administraciones territoriales a destinar partidas específicas de sus presupuestos generales a la subvención de la gestión (no solo de programas o proyectos concretos) de las estructuras participativas, especialmente las de naturaleza asociativa¹²⁵⁴.

Los ámbitos objetivos en los que la participación del estudiantado es indispensable (como garantía instrumental de su participación) forman un conjunto de reglas diseminadas por el Estatuto. Son ejemplificativos de ello el derecho a participar en la elaboración de las normas de permanencia –apartado 1.u) del art. 7–, el precepto que insta a integrar a representantes de estudiantes en los órganos que resuelven las becas de las universidades –art. 41.2–, o el mandato de contar con su participación en la elaboración de los calendarios de fechas, horas y lugares de realización de las pruebas

¹²⁵³ De forma aún más concreta, el Estatuto recoge que son los “servicios de atención al estudiante” de los que se han dotado el común de las universidades españolas, públicas o privadas, las unidades administrativas responsables de proveer información y orientación en materia de asociacionismo y participación estudiantil –art. 65.3h)–.

¹²⁵⁴ La Administración General del Estado acomete esta obligación de forma periódica, por ejemplo, mediante la convocatoria de ayudas como las recogidas en la Resolución de 10 de octubre de 2019 de la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades por la que se convocan subvenciones a asociaciones juveniles y a federaciones y confederaciones de estudiantes cuyo ámbito de actuación sea la universidad. Es muy interesante la dualidad que esta convocatoria contempla, admitiendo que las organizaciones asociativas que desarrollan su actividad en el ámbito universitario pueden ser asociaciones juveniles (sujetas al RD de 1988), además y antes que federaciones y confederaciones de estudiantes (sometidas al reglamento preconstitucional mencionado páginas atrás).

de evaluación –art. 25.3–, entre muchos otros. En estos ámbitos, la omisión de la participación estudiantil podría condicionar la validez de los acuerdos adoptados en los distintos órganos.

Finalmente, las reglas mínimas sobre los cauces y procedimientos que dan paso a la participación estudiantil reflejan una mirada amplia del Ejecutivo, en esta ocasión, sobre la participación estudiantil. De una parte, contempla unas formas de representación orgánica y otras al margen del esquema orgánico (art. 35.4). De otra parte, concede una importancia notable al papel del asociacionismo dentro y fuera de los esquemas orgánicos (arts. 38, 39, 40 y 65, por ejemplo). Como consecuencia de estas previsiones, las universidades deberían dotarse de espacios de convergencia entre fórmulas individuales y colectivas de participación estudiantil y social. Esto se traduce en una interesante convivencia de al menos tres fórmulas participativas: 1º) formas representativas orgánicas compuestas a partir del sufragio directo; 2º) formas de participación directa individual; y 3º) un ecosistema de asociaciones que comprende, a su vez, dos grandes conjuntos de participación social: a) estudiantiles propiamente universitarias, inscritas en registros propios (art. 38.6), potencialmente integradas en redes o confederaciones tanto estatales como internacionales (art. 39.1), y b) organizaciones sociales no meramente estudiantiles, pero presentes en el contexto universitario (art. 38.2).

d.5.3. El Consejo de Estudiantes Universitario del Estado y la participación del alumnado en la programación general de la enseñanza universitaria

Por último, es necesario detenernos en el Capítulo XI del Estatuto, que se dedica por entero al Consejo de Estudiantes Universitario del Estado (CEUNE). Este órgano constituye la herramienta de participación del alumnado universitario en la programación de la enseñanza en el ámbito estatal.

El Estatuto confiere al CEUNE la naturaleza de “órgano de deliberación, consulta y participación de las y los estudiantes universitarios, ante el Ministerio de Educación” (art. 46.1 del Estatuto). Se trata, por tanto, de un órgano colegiado típico de la

Administración General del Estado, muy distinto del modelo de institución personificada que representa el Consejo de la Juventud de España desde sus orígenes.

El CEUNE ni siquiera es equiparable a algunos de los modelos impropios de consejos de la juventud que son compuestos íntegramente por representantes juveniles. En este caso, el artículo 48 del Estatuto prevé que la presidencia la ostente el titular del ministerio competente en materia de educación, acompañado por el Secretario General de Universidades como vicepresidente primero, y relegando, por tanto, el papel directivo de los estudiantes ya a la vicepresidencia segunda de la institución. Es cierto, no obstante, que el resto de la composición es netamente estudiantil, con un representante por cada universidad (pública o privada), otro por cada organización estudiantil con presencia en el Consejo Escolar del Estado, un representante de cada Consejo Autonómico de Estudiantes constituido, y un representante de cada una de las tres organizaciones estudiantiles más representativas (designadas según se establezca en el Reglamento del CEUNE).

Dos características de la composición del CEUNE merecen ser destacadas. En primer término, integra la representación estudiantil de base territorial, inexistente en el Consejo Escolar del Estado. En segundo término, combina fórmulas de integración de representantes de origen tanto orgánico-administrativo como asociativo (también inexistente en el CEE).

Sus mandatos son renovados cada dos años (art. 50), y su funcionamiento se asemeja al de los órganos colegiados que prevé la Ley 40/2015. En consecuencia, las funciones del órgano quedan restringidas a la interlocución entre representantes estudiantiles y el Ejecutivo nacional, si bien dispone de cierta capacidad propositiva. No obstante, la naturaleza del mismo lo convierte en un espacio que no garantiza, de forma suficiente, la capacidad deliberativa libre y eficaz de los representantes de estudiantes, al tratarse de un órgano en el que están presentes, de forma nata, las autoridades gubernamentales antedichas.

Quizá la distancia patente del órgano con respecto a la autonomía de los consejos de la juventud haya suscitado la creación de una figura paralela, de coordinación estudiantil al margen del órgano administrativo: la Coordinadora de Representantes de

Estudiantes de Universidades Públicas, como asociación del tipo general previsto por la LODA. Los propios estatutos de esta figura asociativa recogen como fin social la coordinación de la representación estudiantil a nivel autonómico, estatal e internacional, y “especialmente en el Consejo de Estudiantes Universitario del Estado”. A pesar de ser una entidad completamente sujeta al derecho privado, sus estatutos contemplan como “miembros asociados” a los titulares de los órganos de representación estudiantil de las universidades públicas que lo soliciten, por lo que se compone de personas físicas por razón de su cargo público¹²⁵⁵.

e. El diseño de sistemas alternativos

Anticipaba al inicio de este epígrafe general (V.1.B) que el derecho positivo español no ha recogido canales alternativos explícitos para la participación juvenil, es decir, que socaven la legitimación del Consejo de la Juventud de España como cauce principal. Sin embargo, los poderes públicos españoles son tentados, en todos los niveles territoriales y de manera frecuente a lo largo del tiempo, con instaurar figuras de este tipo, como han hecho no pocos Estados del entorno europeo¹²⁵⁶.

En España es posible identificar, como mínimo, ejemplos de canales alternativos implícitos. Los califico como implícitos porque no han sido positivizados, o bien porque su naturaleza alternativa no parece expresamente ordenada de forma intencional. Para acreditarlo, y completar el contorno de las formas de participación juvenil agregadas en el derecho español, he seleccionado dos ejemplos destacados de estas herramientas alternativas al Consejo de la Juventud de España.

La primera de ellas proviene de una instancia de integración supranacional (la llamada Comunidad Iberoamericana de Naciones), y se trae a colación en este estudio como contrapunto del importante papel complementario que han ejercido las instituciones europeas. Su importancia radica en el valor que le conceda la Administración juvenil nacional, aun cuando su regulación, emanada del Organismo Internacional de

¹²⁵⁵ Los Estatutos asociativos vigentes, aprobado en la 29 Asamblea General Extraordinaria, de 26 de abril de 2019, han sido publicados por la organización en su página web (disponibles a 1 de febrero de 2020): <https://doc.creup.es/category/normativas/>.

¹²⁵⁶ Recordemos los casos ya citados de Italia o Francia, por ejemplo.

Juventud para Iberoamérica (OIJ), no ha pasado de tener mero valor indicativo, e incluso carece de texto normativo alguno.

La segunda de ellas también surge en el contexto externo, pero no solo en términos de extranjería, sino porque es, además, el fruto de un interés por la participación de los jóvenes concebido al margen de los cauces históricos y vigentes de la política pública de juventud. Por ello le son ajenas las reglas comunes al derecho de la juventud europeo y español. Esta última sí ha sido reglamentada por el Ejecutivo nacional en 2019 mediante un Real Decreto, dando lugar a la Academia Joven de España.

e.1. Los procesos diseñados por la Organización Internacional de Juventud para Iberoamérica

En 1992 fue creada la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) como un espacio intergubernamental no formal, a raíz de un Acuerdo Político de Colaboración (sin fuerza vinculante alguna) entre la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Conferencia Iberoamericana de Juventud (que era, a su vez, un foro no reglado de responsables políticos sobre la materia, provenientes de los Estados de la Comunidad Iberoamericana de Naciones). Sin embargo, en 1996, durante la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, se constituyó formalmente aquella organización (la OIJ) como persona jurídica internacional compuesta por los veintiún Estados que participan en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno¹²⁵⁷. Se convirtió, así, en el primer y (por ahora) único organismo internacional dedicado de forma exclusiva a la política de juventud. En su seno se promovió la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, tratado internacional al que ya he hecho alusión con anterioridad (firmado por España en 2005 y vigente desde 2008).

¹²⁵⁷ El Instrumento de Ratificación del Acta de Fundación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), hecha en Buenos Aires el 1 de agosto de 1996, fue publicado por el BOE núm. 174, de 22 de julio de 1996.

La OIJ cambió de nombre en 2015, aun conservando sus siglas, para denominarse Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica¹²⁵⁸. Esta medida coincide con un cierto cambio estructural, y desde esa fecha, el ahora OIJ ha tratado de poner en marcha diversas iniciativas de tipo participativo, cuyo éxito es difícil de medir. De lo que sí existen indicios notables es que estas han sido diseñadas e implementadas en España al margen del sistema primado de participación juvenil estatal, esto es, del Consejo de la Juventud de España. Sucede así aun cuando la finalidad de estas iniciativas parece converger de lleno en el ámbito de atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico al CJE. En este sentido, parece haberse producido una clara transición entre el antiguo modelo del Espacio Iberoamericano de Juventud (EIJ), donde el CJE y figuras análogas desempeñaban un papel capital (cfr. Mestre Delgado y Álvarez García, 2018: 111-113¹²⁵⁹), a una situación en la que el CJE parece ser prescindible en todos los modelos de participación juvenil iberoamericana que el OIJ diseña, con la expectativa de que sean implantados en el plano de los Estados. Puede ser ejemplificativo de esto el enfoque similar de tres iniciativas particulares: a) los Foros Nacionales de Juventud; b) los Parlamentos Nacionales de Juventud; y c) el Programa INNACTA. Ninguna de estas iniciativas tiene fundamento jurídico positivo, aunque todas son el resultado de la propia existencia del OIJ y de la pertenencia de España a este.

Los Foros Nacionales de Juventud surgieron a iniciativa del OIJ en 2016, como herramienta preparatoria de la celebración de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (celebrada en Colombia, en octubre de 2016). En España se desarrolla una primera edición (nacional) los días 5 y 6 de julio de aquel año. Un aparente objetivo específico habría sido “construir el Pacto por las Juventudes Iberoamericanas”, que quizá terminó siendo el llamado Pacto Iberoamericano de

¹²⁵⁸ Aunque no ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado, España ha reconocido este cambio de denominación, como acredita la tramitación parlamentaria del Acta de Resolución del Reforzamiento Institucional de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) adoptada en Quintana Roo el 2 de noviembre de 2015, por la que se redefine y denomina a dicha organización como Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. Cfr. BOCG-Congreso de los Diputados, serie C, núm. 61-1, de 8 de septiembre de 2017. Por este motivo, a partir de estas líneas aludiré al OIJ como sujeto masculino (Organismo) en lugar de femenino (Organización), cada vez que aluda a esta figura para sus iniciativas adoptadas después de 2015.

¹²⁵⁹ Puede consultarse más información sobre lo que fue el Espacio Iberoamericano de Juventud, antes de su cierre en 2014, en la página web siguiente: <https://eijuventud.webnode.es/> (disponible a 9 de marzo de 2020).

Juventud. En todo caso, el diseño de estos Foros omite de forma plena cualquier referencia a la juventud ya organizada, habla en términos genéricos, convocó a representantes diversos, considerando al CJE (en la edición de julio de 2016 en España) como una organización social más de las muchas invitadas a componer un máximo (metodológicamente previsto) de cincuenta personas jóvenes. Sobre la representatividad y legitimación de la juventud participante en este modelo, los documentos programáticos y divulgativos en los que se sostiene la iniciativa apenas señalan que el criterio de selección persigue “primar la diversidad juvenil”¹²⁶⁰.

Sin que constaran resultados específicos de la primera edición (al menos, publicados), el OIJ anunció a través de sus canales oficiales la realización de una segunda batería de Foros Nacionales a partir de 2017. Esta vez aparecen centrados sectorialmente en el empleo y el emprendimiento juvenil. De nuevo, ningún documento público define el marco subjetivo específico o la legitimación de la juventud que participe a través de este canal.

Con un esquema muy semejante al de los Foros Nacionales de Juventud, el OIJ ha diseñado en 2019 un nuevo instrumento de participación juvenil, bautizándolo como “Parlamentos Juveniles”. Presenta la iniciativa compuesta, a su vez, por dos subsistemas: los Parlamentos Nacionales Juveniles y el Parlamento Iberoamericano de Juventud. Es anunciado como un “Programa iberoamericano de participación e incidencia política”, y sugiere su implantación en todos los Estados miembros del OIJ. En España, no consta que el INJUVE ni ningún otro departamento de la AGE hayan previsto su efectiva realización, por el momento. No obstante, es necesario alertar de las notables carencias de la iniciativa: no justifica ni de forma remota la legitimación o representatividad de los perfiles jóvenes que puedan participar en estas iniciativas, y guarda un rotundo silencio sobre el papel que puedan desempeñar en ellos los

¹²⁶⁰ Sobre estas iniciativas de 2016, de la que ya no parece existir documentación accesible a través de los canales institucionales en línea de la OIJ, puede consultarse la información aún facilitada por el INJUVE, a través del siguiente enlace (disponible a 9 de marzo de 2020): http://www.injuve.es/sites/default/files/presentacion_foros_nacionales_de_juventud.pdf. Sobre el contenido específico de este evento en su edición nacional española, véase la llamada Nota Conceptual o Programa: http://www.injuve.es/sites/default/files/programa_nota_conceptual.pdf (disponible a 9 de marzo de 2020).

consejos de la juventud, las organizaciones juveniles u otros canales previamente legitimados¹²⁶¹.

Finalmente, también en 2019 se presenta el Programa INNPACTA. Este dice combinar la formación con la “innovación social”, como programa orientado a la promoción del “compromiso social” para la transformación del entorno. Entre sus objetivos específicos sobresale la dimensión cívica de manera reiterada (por ejemplo, aludiendo a que persigue “permitir a las y los jóvenes tener un espacio para expresar opiniones e influir en áreas desde la gestión pública hasta las organizaciones de la sociedad civil”¹²⁶²). Sin embargo, en ningún momento hace alusión a las estructuras e iniciativas preexistentes de participación juvenil en los Estados, tampoco en España. Dado que sí alude al papel las Administraciones juveniles de los Estados, pero prescinde de cualquier mención a la juventud ya organizada en otras fórmulas participativas, parece que se trata claramente de una iniciativa paralela y, en definitiva, alternativa a los canales preexistentes.

En conclusión, en la medida en la que el OIJ sea sostenido, en parte, con fondos transferidos por el INJUVE, Administración juvenil principal española, parece obvio que el diseño y desarrollo de instrumentos de participación por parte de esta institución revestirá un inevitable interés para el análisis de su coherencia con el derecho aplicable a la política española sobre participación juvenil, aun cuando se trate de programas no recogidos en normas vinculantes. La interposición de una figura transnacional que sugiera modelos participativos alternativos, sin fundamento jurídico claro, no exime al INJUVE de justificar el cumplimiento de su obligación normativa explícita de contar con el CJE [art. 11.c) del Estatuto del INJUVE], especialmente al tratar este concreto ámbito de intervención pública (la participación juvenil).

¹²⁶¹ Sobre la planificación conceptual de los Parlamentos, véase el documento de programación y divulgación de la iniciativa elaborado en 2019 (disponible a 9 de marzo de 2020): http://www.injuve.es/sites/default/files/programa_nota_conceptual.pdf.

¹²⁶² Puede constatarse esta información a través de la siguiente información oficial de la OIJ: <https://oij.org/wp-content/uploads/2019/08/innpacta-base-A5-vertical.pdf> (disponible a 9 de marzo de 2020).

e.2. La Academia Joven de España

Pascual-Leone (2014) fue una de las primeras voces en sostener la pertinencia de que España se sumara a los Estados que, desde el año 2000, han creado la figura de su academia joven nacional. En 2016 se desarrolló una “Sesión sobre política científica actual centrada en la creación de una Academia Joven Nacional” en el seno de la Academia Nacional de Farmacia (cfr. Pascual-Leone *et al.*, 2016). El origen de esta idea, estrictamente concebida en el ámbito académico, podría ser la razón de sus incoherencias con el resto de normas expuestas en este estudio. Los autores mencionados atribuyen la idea original al Gobierno de Alemania en el año 2000, del que habría partido un movimiento que incorpora nuevas inquietudes sobre el papel generacional de “los jóvenes” en el mundo científico. A raíz de aquella idea, surgirían Academias Jóvenes Nacionales diversas (la norma habla de “movimiento mundial”, al citar treinta y siete de estas), que dan lugar en 2010 a la Academia Joven Global, y en 2012 a la Academia Joven Europea.

El 26 de marzo de 2019, el Boletín Oficial del Estado (núm. 73) publicó el Real Decreto 80/2019, de 22 de febrero, por el que se crea la Academia Joven de España y se aprueban sus estatutos. Se trata de una “corporación científica de derecho público” (artículo 1.1 de los Estatutos), para la “visibilización y representación de los científicos jóvenes, preferentemente en el campo de las ciencias experimentales y de cualquier área intelectual creativa relacionada con dicho campo” (artículo 1.2 de los Estatutos).

La institución representa una figura de notable originalidad para el ordenamiento jurídico español. Pascual-Leone (2016: 340) subraya las diferencias de estas academias jóvenes con respecto de las academias clásicas, al mismo tiempo que constituye una verdadera Academia de ámbito nacional, de las previstas como asociadas al Instituto de España. Sin embargo, en este caso sus miembros lo son por un tiempo limitado y vinculado a su edad.

Con tales antecedentes, el Real Decreto consta de un único artículo, que aprueba la creación de la Academia y de los Estatutos incluidos como Anexo, tres disposiciones

adicionales¹²⁶³, y la disposición final única sobre su entrada en vigor. Los Estatutos se componen de treinta y dos artículos, y recogen una regulación pormenorizada en siete capítulos: a) una serie de disposiciones generales que abarcan la naturaleza, la denominación, el régimen jurídico, el campo de actividad, los fines, las funciones y reglas sobre emblemas y distintivos (arts. 1 a 4, Capítulo I); b) las formas de pertenencia como Cuerpo Académico, las clases de académicos, y el régimen de derechos y deberes (arts. 5 a 10, Capítulo II); c) el régimen interior y de los órganos, diferenciando órganos colegiados y unipersonales y el régimen electoral de la Junta de Gobierno (arts. 11 a 17, Capítulo III); d) el patrimonio y el régimen económico de la institución (arts. 18 a 20, Capítulo IV); e) la actividad general de la Academia, regulando las clases de reuniones y sesiones públicas o privadas, y la presidencia de los actos corporativos (arts. 21 a 24, Capítulo V); f) las publicaciones, la biblioteca, los cursos y los concursos, es decir, las actividades específicas de la Academia (arts. 25 a 29, Capítulo VI); y g) las relaciones institucionales y científicas (arts. 30 a 32, Capítulo VII).

De la lectura del Real Decreto, destacan dos cualidades que convierten a este instrumento en la primera ordenación clara de una herramienta implícitamente alternativa al Consejo de la Juventud de España.

En primer lugar, es alternativa por su objeto, que es coincidente con el del CJE. Es obvio que sus normas, sus antecedentes, su contexto y su desarrollo nos obligan a pensar en una institución que se convierte en portadora de unos intereses colectivos: los de la juventud académica. Además, los ostenta en un elevado marco de prestigio (como Academia del Instituto de España). La finalidad de la institución es claramente participativa, al servicio de un sector particular de la población, en el contexto de lo dispuesto por el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España, referido a la creación de Academias. Es, por tanto, un cauce de representación impropia (no electiva) de un colectivo calificado como joven. Aunque sus Estatutos ni siquiera aluden al artículo 48 CE ni a otras normas jurídicas sobre

¹²⁶³ Estas abordan, respectivamente, primero la “promoción de las mujeres” en los órganos de gobierno de la institución y en la comunidad académica general; en segundo lugar, la “promoción de las personas con discapacidad”; y en tercer lugar la constitución inicial de la Academia (en unos términos que parecen más propios de una disposición transitoria que adicional).

juventud, los fines descritos sitúan a la iniciativa como un canal específico para una parte de la participación juvenil cultural (aquella que conecta con la dimensión científica del desarrollo que considero ínsito en el artículo 48 CE). El desempeño de esta función, sin solución de coordinación directa o indirecta con el Consejo de la Juventud de España, obligaría a calificar esta herramienta, como mínimo, de cauce periférico.

En segundo lugar, es alternativa por su forma organizativa. Sus Estatutos contienen una conflictiva definición del rango juvenil: a pesar de la denominación y de su objetivo “juvenil”, se trata, en realidad, de una iniciativa *sui generis* sobre juventud. Primero, porque rehúye establecer un rango de edad máximo de pertenencia a sus Académicos de Número y, en segundo lugar, porque establece una edad promedio como “perfil general de los miembros”, de forma que la edad media sea de cuarenta años, y doce a partir de la consecución del título de doctor (artículo 6.2). La discutible calificación que hace sobre qué es la juventud, y la forma de computarla, es profundamente incoherente con el resto del ordenamiento jurídico, evidenciando dos problemas principales: 1º) el término “juventud” está repleto de incertezas jurídicas para una parte importante de la población y de los poderes públicos, que no parecen haber dudado en crear una institución aislada de los marcos doctrinales del derecho público de la juventud hasta el momento; y 2º) el Ejecutivo ha creado, mediante este Real Decreto, una fórmula de participación juvenil en el ámbito estatal, con proyección internacional no gubernamental, que omite abiertamente cualquier coordinación o conexión con el sujeto jurídico principal de estos fines en su sentido más amplio. La adopción de una norma de estas características sin haber sido consultada, previamente, al Consejo de la Juventud de España, es también indicio de una funcionalidad alternativa, no meramente paralela.

En definitiva, el transcurso del tiempo revelará hasta qué punto resultan o no compatibles estos dos marcos (Academia y CJE). Por ahora, disponen de esquemas de representatividad y legitimidad completamente distintos, aun cuando ambos parecen llamados a pronunciarse sobre las políticas o regulaciones que incidan en el papel de la juventud en el desarrollo científico y cultural.

2. Los modelos de regulación de las Comunidades Autónomas

La legislación autonómica sobre política de juventud es, en su conjunto, abundante y diversa. Es una normativa heterogénea en los matices, y sobre todo en el grado de legalización de los contenidos, pero, aun así, es semejante en el uso de los conceptos y en la elección de los temas tratados. La ordenación de la participación juvenil ocupa un lugar preeminente en la regulación histórica y vigente de buena parte de las comunidades autónomas, y en ocasiones constituye su única regulación legal sobre juventud. Sin embargo, las técnicas legislativas empleadas son dispares, y las soluciones jurídicas a problemas comunes son, también, diferentes (como lo son sus resultados). Estas cualidades hacen difícil la determinación precisa de hasta dónde alcanzan o dónde empiezan otras regulaciones sectoriales distintas, pero ofrecen un rico ordenamiento que ha sido analizado, aún, de forma insuficiente (cfr. Hernández-Diez, 2020a).

Existen dos formas (al menos) de clasificar las normas sobre la política de juventud de las comunidades autónomas (*op. cit.*): una basada en la forma y la técnica normativa, y otra sustentada en el contenido de tales normas. La primera nos permite distinguir, por ejemplo, leyes generales, las subsectoriales o de regulación parcial, y las normas dispersas en leyes no juveniles. La segunda forma de clasificación es útil para diferenciar las normas conceptuales, de las organizativas, las programáticas o las de protección, entre otros posibles tipos de contenido. En este momento, al objeto de este estudio interesa uno de los variados contenidos que son objeto de las normas autonómicas sobre la política de juventud: aquel centrado en el derecho a la participación de los ciudadanos jóvenes.

A la materia que ahora nos ocupa, es decir, a la regulación de la participación juvenil, le afectan los rasgos comunes de la ordenación autonómica sobre la política de juventud general (*op. cit.*), y que pueden sintetizarse en seis ideas clave: 1) al no existir unas bases comunes estatales sobre la organización administrativa o sustantiva de la política de juventud, se ha producido una heterogénea política legislativa, especialmente relevante por las incongruencias que produce en el ámbito de la participación orgánica juvenil; 2) la técnica normativa de regulación del sector mediante leyes generales de juventud se encuentra, hasta 2020, en franca expansión,

pero en períodos de crisis económica se ha acudido a una deslegalización o desregulación operada mediante cláusulas dispersas en leyes ómnibus, sin apenas justificación o incluso con justificaciones manifiestamente irracionales, siendo el ámbito de la participación juvenil el más perjudicado por las reformas; 3) la integración de modelos y conceptos propios de la política europea de juventud en las normas autonómicas se produce de forma mayoritariamente implícita y sutil, y solo de forma excepcional se adoptan normas que aludan a otros textos internacionales o de la Unión Europea de manera expresa; 4) la ordenación autonómica de la participación juvenil ha pivotado en torno a una herramienta principal (los consejos de la juventud), ocasionalmente complementada con otras fórmulas orgánicas o procedimentales, y la desaparición de los consejos en sentido estricto, allí donde se ha producido, ha supuesto una minoración del derecho a la participación de la juventud del territorio; 5) los legisladores autonómicos han prestado mayor atención a los aspectos organizativos de la política juvenil que a los sustantivos, algo que también se aprecia, por ejemplo, en la prevalencia de la creación de canales orgánicos de participación juvenil frente a la escasa previsión de derechos participativos subjetivos; y 6) la regulación de la participación social juvenil (asociativa o de voluntariado, esencialmente) solo tiene un reflejo claro en normas con rango de Ley en la mitad aproximada de las comunidades autónomas.

Desde una perspectiva histórica, una breve aproximación a la legislación autonómica sobre la participación juvenil orgánica revela que esta ha sido fuertemente inspirada, al menos en ciertas etapas, por la legislación estatal. La aprobación de la Ley de 1983 del Consejo de la Juventud de España supuso un revulsivo para los legisladores autonómicos, en un doble sentido. Por un lado, lo fue para aquellos que no habían logrado anticiparse a las Cortes Generales y entre 1984 y 1986 adoptaron normas autonómicas que dieran carta de naturaleza a consejos de la juventud de su ámbito territorial. Por otro lado, también significó un punto de inflexión para aquellas comunidades autónomas que habían adoptado una regulación reglamentaria, y no una Ley, para crear tales consejos autonómicos, que tomaron de referencia el amplio consenso estatal alcanzado. Antes de finalizar la década de 1980, todas las comunidades autónomas contaban con una figura orgánica regulada por Ley que

compartía con el CJE, al menos a grandes rasgos, la denominación genérica, la finalidad esencial, la estructura básica y la composición interna o membresía. Todas ellas salvo Canarias, además, emulaban al Consejo de la Juventud de España al conferir a su consejo la naturaleza de ente de derecho público atípico.

Durante no poco tiempo, décadas en la gran mayoría de las comunidades autónomas, e incluso hasta hoy en algunas de ellas, la legislación sobre sus consejos de la juventud ha sido la única ordenación legal expresamente referida a la participación de los jóvenes en sus sociedades. Sin embargo, en los últimos años, y gracias a la expansión de la técnica normativa que ha dado lugar a las “leyes generales de juventud”¹²⁶⁴, han emergido algunas referencias legales complementarias sobre participación juvenil ya no orgánica, sino procedimental. No obstante, esta plasmación positiva de nuevas formas de participación juvenil no ha ensombrecido el protagonismo indiscutible de los consejos de la juventud, en sentido propio o impropio, como instrumentos jurídicos centrales de la participación de la juventud en toda España y en todos sus niveles territoriales. Por este motivo, el primer apartado de este epígrafe sobre la legislación autonómica (V.2.A) debe dedicarse a describir los cuatro tipos principales de consejos de la juventud que han sido previstos por los legisladores autonómicos, dejando para el segundo apartado una sucinta exposición de los principales modelos autonómicos emergentes de participación juvenil procedimental (como cauces agregados) prevista por sus respectivas cámaras legislativas (V.2.B).

A. Los consejos de la juventud según su naturaleza jurídica y su funcionalidad básica

La regulación legal de los consejos de la juventud en las respectivas comunidades autónomas no versa, solo, sobre los consejos de ámbito precisamente autonómico. También es frecuente que sea este legislador quien haga uso de sus facultades para dictar el tipo de naturaleza jurídica que corresponde a los consejos de la juventud de ámbito local (en un claro ejercicio del carácter bifronte de la facultad de organización

¹²⁶⁴ Por “leyes generales de juventud” me refiero a aquellas normas legales que compendian la regulación esencial sobre la política pública de juventud, que existen en la mayor parte de las comunidades autónomas en la actualidad, y a las que me he referido con anterioridad en otros estudios específicos (Hernández-Diez, 2020a; 2020b).

local). La naturaleza de unos y otros (autonómicos y locales) no siempre es la misma en un mismo territorio (por ejemplo, difiere en el Principado de Asturias), ni todos los legisladores imponen una forma organizativa concreta a los consejos locales (algunos, de hecho, ni los mencionan a este respecto, como sucede en Extremadura). En cualquier caso, en las siguientes páginas prestaré atención a ambos tipos, si bien centraré una mayor atención sobre las previsiones relativas a los consejos de ámbito autonómico, por su grado de detalle e impacto en la ordenación estatal de la participación juvenil general. Dada la heterogeneidad de los detalles organizativos y estructurales de los consejos de la juventud de las comunidades autónomas, limitaré el objeto de las siguientes páginas a describir la ordenación legal operada sobre dos factores de particular trascendencia para el objeto de este estudio. El primer factor es la forma organizativa o naturaleza jurídica, y el segundo es la funcionalidad básica, o su razón última de existir. Un primer rasgo común que salta a la vista, no obstante, es que la gran mayoría de los consejos de la juventud de las comunidades autónomas representan a la perfección el inicio de lo que Muñoz Machado (2015-XI: 47) califica de “explosión de personificaciones públicas (...) como consecuencia de la creación de organismos especializados, entes instrumentales y autoridades independientes de diversa clase”. Salvo en las dos últimas décadas (a partir de 2000), los consejos de la juventud autonómicos nunca fueron concebidos como los órganos consultivos autonómicos a los que este mismo autor también se refiere (*op. cit.*, p. 55).

Como anticipé, en primer término abordaré la naturaleza jurídica de los consejos de la juventud, que hace alusión a la forma organizativa elegida por los poderes públicos para el ejercicio de unas funciones que son, a grandes rasgos, muy semejantes entre unos consejos autonómicos y otros. Una primera clasificación nos permite distinguir aquellos consejos concebidos como Administraciones institucionales en sentido amplio (es decir, como entes con personalidad jurídica propia sujeta, al menos en parte, al derecho público), frente otros consejos que carecen de personalidad jurídica y son considerados, por lo tanto, como consejos de la juventud solo en un sentido impropio. Estos últimos no son hoy reconocidos por la regulación del Consejo de la Juventud de España como auténticos consejos de la juventud de ámbito autonómico (no solo por su falta de personalidad jurídica, como veremos más adelante, sino por otros elementos

objetivos de su regulación legal que conducen a cuestionar, en efecto, su encaje en la noción más aceptada de qué es y para qué sirve un consejo de la juventud). Este mismo factor de la naturaleza jurídica de los consejos nos permite distinguir, entre aquellos que son considerados como auténticos consejos de la juventud, o consejos en sentido propio, tres tipos distintos: a) los entes públicos atípicos; b) los organismos autónomos; y c) las corporaciones públicas de base privada.

En segundo término, prestaré atención a un factor que he denominado la “funcionalidad básica” de los consejos de la juventud. Con esta expresión aludo a la razón de ser esencial de estas figuras, y que entiendo que es la consecuencia de una intersección entre dos conceptos que las leyes que los regulan suelen contemplar: el alcance de su representatividad o legitimidad (primero) que da lugar al alcance de su finalidad (segundo). Quizá se entienda mejor desde la concreción del factor: existen consejos creados por los legisladores como actores representativos de los intereses de toda la juventud ante la sociedad y los poderes públicos (funcionalidad básica amplia)¹²⁶⁵, frente a otros poderes públicos que limitan la legitimación del consejo correspondiente a la representación de intereses de la juventud asociada, o solo de la directamente integrada en organizaciones miembro del consejo (es decir, con una funcionalidad restringida o limitada)¹²⁶⁶. Entre medias de ambos extremos se encuentran las regulaciones vigentes de algunos consejos cuyo régimen puede ser interpretado de forma dual o mixta, o simplemente contienen cláusulas contradictorias sobre la funcionalidad de su consejo de juventud autonómico¹²⁶⁷.

¹²⁶⁵ Este sería el supuesto, por ejemplo, de los consejos de la juventud según las normas sobre ellos de Cantabria en 1985 y 2001; de Extremadura y Andalucía en 1985, de Canarias en 1985, 2007 y 2019; de Asturias, La Rioja, Navarra y País Vasco en 1986; de Madrid en 2000 y 2017; de Galicia desde 2012; de Aragón desde 2014 y de Illes Balears desde 2016.

¹²⁶⁶ Tal sería la situación derivada de las normas legales sobre los consejos de la juventud de Castilla y León desde 1984; de Andalucía desde 2003; de Castilla-La Mancha en 2005; de la Región de Murcia en 2007; de Extremadura desde 2010; y de Cantabria en 2012 y 2019.

¹²⁶⁷ Este es el caso (de funcionalidad básica dual o contradictoria) de Cataluña desde 1985 (*ex art. 2 de la Ley del Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña*); de Castilla y León desde 2002 (cfr. arts. 56 vs. 58.2 de su Ley general de juventud); y de Navarra por la compatibilidad entre las leyes de 2011 (general de juventud) y de 1986 (específica del Consejo de la Juventud de Navarra). Históricamente, esta dualidad o confusión afectó también a los consejos de la juventud de Comunidad Valenciana (en su régimen de 1983) Castilla-La Mancha (en su régimen de 1985), de la Región de Murcia (en su régimen de 1995). En los tres supuestos históricos, la evolución del régimen jurídico fue favorable a la vertiente más restrictiva de su representatividad (Comunidad Valenciana a partir de 1989, Castilla-La Mancha a partir de 2005 y la Región de Murcia a partir del régimen de 2007).

Estimo que este factor es el núcleo de la funcionalidad de los consejos de la juventud en el sistema jurídico español, y clave de bóveda de los conflictos que atañen a todos los demás aspectos controvertidos sobre su regulación. Optar por un estilo u otro, o modularlo entre ambos, debería conllevar consecuencias sobre las demás funciones específicas, la composición interna que sostenga esa legitimidad, e incluso sobre los deberes de los poderes públicos hacia tales figuras (de consulta, de financiación, etc.). Algo que ya podemos anticipar es que no existe una correlación lógica entre la forma organizativa, o la naturaleza jurídica conferida a los consejos, y esta funcionalidad básica o nuclear. Esta inconsistencia entre el tipo de funcionalidad básica reconocida y la naturaleza organizativa conferida conduce a que sea inútil tratar de realizar una clasificación basada en este segundo factor, pero haré referencia al mismo en cada caso concreto, para que pueda ser individualmente contrastado con la naturaleza dada a cada consejo de la juventud regulado por la legislación autonómica.

Como consecuencia de lo anterior, basándonos solo en el primer factor (la forma o naturaleza organizativa), y de forma simplificada, podemos distinguir cuatro grandes categorías de naturaleza jurídica atribuida por los poderes públicos autonómicos a los consejos de la juventud de sus respectivos ámbitos territoriales, tanto de nivel autonómico como inferior.

La primera categoría, que lo es en términos cuantitativos e históricos (porque ha sido la más utilizada y de forma más temprana), está compuesta por los que he denominado entes públicos atípicos o independientes. Se trata de un conjunto actual de siete consejos autonómicos (Cantabria, Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco), aunque en el pasado tuvieron esta naturaleza también los consejos de la juventud de todas las demás comunidades autónomas. Se trata, por tanto, de la forma jurídica o naturaleza bajo la que se regularon, en un momento histórico u otro, la totalidad de los consejos de la juventud de las comunidades autónomas, muy probablemente por emulación del modelo estatal de la Ley de 1983, del CJE. El abandono de esta naturaleza por parte de diez comunidades autónomas se produjo de forma plenamente descoordinada y aleatoria, sin un modelo alternativo claro, por lo que ha dado lugar a otros tres tipos generales de naturaleza jurídica.

En orden a su plasmación histórica, el segundo modelo organizativo de los consejos de la juventud autonómicos que fue utilizado es el de los organismos autónomos, un tipo específico de entes públicos. Tal vez siguiera la misma razón que el empleo del modelo anterior: imitar la calificación de la naturaleza hecha por la legislación estatal de 1998, ya mencionada, con respecto del Consejo de la Juventud de España. En todo caso, en la actualidad solo perduran dos consejos de la juventud de ámbito autonómico con esta naturaleza jurídica en vigor: el consejo del Principado de Asturias y el de Extremadura.

En parte como preludio, y (quizá) en parte como consecuencia del modelo normativo estatal, un tercer conjunto de consejos de la juventud de ámbito autonómico reviste la forma de corporación pública de base privada, con distintos matices de nomenclatura, pero, en definitiva, siguiendo la esencia de las corporaciones clásicas de base personal del ordenamiento jurídico español. Estos consejos son el autonómico de Canarias (reformado en 2019), el de la Región de Murcia (inactivo desde 2014 hasta 2020) y el de la Comunidad Valenciana. Debido a la reconfiguración efectiva del CJE como corporación de este tipo en 2018, y a que se ha tomado como modelo para algunos de los primeros consejos autonómicos “reinstaurados” con posterioridad a esta fecha (Canarias, por ejemplo), no es descartable que sea una naturaleza jurídica en auge para estas formas participativas, y que su uso se expanda en los próximos años.

Por último, existe un conjunto de formas organizativas más o menos ajustadas a la funcionalidad y estructura material de los consejos de la juventud, pero especialmente problemáticas. Se trata de aquellas instituciones que no son reconocidas, en la actualidad, como auténticos consejos de la juventud de ámbito autonómico por parte del Consejo de la Juventud de España, basándose en las exigencias legales de que cuenten con personalidad jurídica propia. Pero esta cuestión, la de la personalidad jurídica, es solo el rasgo común de estas figuras de la cuarta categoría, que difieren luego entre sí de manera notable en muchos otros aspectos y características. Existen formas impropias de participación que han creado los legisladores autonómicos sin ni siquiera pretender asimilarlos a la noción europea común de consejo de la juventud (Galicia o Aragón), frente a otras formas que sí han pretendido ser consideradas auténticos consejos de la juventud, e incluso han logrado ser admitidas durante un tiempo como auténticos consejos de la juventud de ámbito autonómico en el CJE (este

ha sido el caso de Andalucía e Illes Balears, pero esta situación afectó también a un modelo legal establecido por Canarias entre 2016 y 2019).

a. Los entes públicos atípicos o independientes

La tipología de entes previstos por la legislación autonómica del régimen jurídico de su respectivo sector público no difiere, de forma radical, de los tipos previstos (y, por tanto, típicos) por la legislación estatal, como la recuerda Muñoz Machado (2017-X: 183), diferenciando los tipos de organismos autónomos, entidades públicas empresariales, empresas mercantiles, agencias, fundaciones del sector público, administraciones independientes y corporaciones. La mayoría de los consejos de la juventud de las comunidades autónomas no encajarían en ninguno de estos tipos. Por ello pueden ser calificados de atípicos.

Por el contenido de su regulación, al tipo al que más se parecen, aunque no encajan con facilidad tampoco en las actuales previsiones frecuentes sobre ellos, sería en el de las administraciones independientes. Sin embargo, dadas las particularidades organizativas de cada ordenamiento autonómico, y la amplitud de algunos de los conceptos jurídicos, no resulta sencillo trazar una diferenciación clara entre aquellos consejos de la juventud que, al ser naturalizados como “entes” o “entidades” de derecho público, han sido realmente concebidos, simplemente, como entes atípicos, o como auténticos entes públicos independientes, aun sin emplear este término de manera expresa.

La práctica administrativa ha contradicho en más de una ocasión la literalidad de algunos mandatos legales, que reforzaban la independencia explícita o implícita de los consejos de la juventud y, sin embargo, han sido tratados por su Administración matriz de una forma más propia de los entes instrumentales que de instituciones independientes¹²⁶⁸. La causa de ello es que la legislación sobre consejos de la juventud

¹²⁶⁸ Tal es el caso de La Rioja, cuyo consejo de la juventud autonómico (regido por la Ley 2/1986, de 5 de marzo), un supuesto ente público, está sometido a un régimen más parecido a la desconcentración incluso que a la descentralización. De hecho, ni siquiera cuenta con una partida presupuestaria propia directa, sino intermediada por la Administración juvenil principal (algo que también sucede, con matices, en Navarra y en el País Vasco).

en las comunidades autónomas ha empleado, de manera recurrente, claros conceptos jurídicos imprecisos y principios muy generales o, en el mejor de los casos, simplemente han abusado de categorías jurídicas que han sido susceptibles de abarcar un gran número de subcategorías, sin precisar después las debidas garantías para la seguridad jurídica¹²⁶⁹.

En definitiva, parece oportuno hablar de entes públicos atípicos porque, precisamente, su ubicación fuera de las figuras típicas o principales de la Administración instrumental es la nota de concordancia destacada entre las diversas legislaciones que instituyen consejos de la juventud como “entes públicos”, “entidades de derecho público” o similares. La atipicidad no es necesariamente un inconveniente. En el caso de los consejos de la juventud, a diferencia de los institutos u otras Administraciones juveniles principales, aquello que el legislador autonómico persigue no es una mera descentralización funcional, sino una auténtica autonomía administrativa en grado máximo¹²⁷⁰. Por ello acuden a un ente que se convierte en representativo de intereses colectivos, no meramente corporativistas¹²⁷¹, y sin que derive en una Administración paralela, duplicada o contradictoria. Buscan lo mismo que sucede con otras figuras estatutarias independientes, que están fuera de la órbita discrecional de los poderes ejecutivos autonómicos¹²⁷².

¹²⁶⁹ El propio término de “entidad/ente de derecho público” puede referirse a una notable diversidad de figuras de la Administración institucional, tanto instrumentales como independientes.

¹²⁷⁰ Tan alto grado de autonomía que significa una auténtica independencia volitiva para formular posiciones y actuaciones en contra del criterio del Ejecutivo, como muestra de la verdadera libertad de la participación juvenil, y sin menoscabo de los principios de lealtad institucional que distinguen a un ente del sector público de cualquier entidad de derecho privado.

¹²⁷¹ Sugiero este razonamiento porque una gran mayoría de aquellos consejos de primera generación concebidos como tales entes públicos estaban dotados de una funcionalidad de legitimación amplia, es decir, reconocidos como actores representativos de los intereses colectivos de toda la juventud, con independencia de la composición de sus órganos (la excepción más notable puede ser, quizá, la legislación del consejo de Castilla y León, de 1986, como ya se ha apuntado *ad supra*).

¹²⁷² La falta de alusión expresa en los Estatutos referida a los consejos de la juventud es posible que haya motivado la ausencia de una referencia expresa a la similitud de estas figuras a las otras Administraciones independientes autonómicas que realiza, entre otros, Muñoz Machado (2015-XI: 74-83), aunque hayan sido instituciones creadas en cada sector público autonómico con anterioridad a las figuras como los defensores del pueblo, cámaras de cuentas, consejos de garantías, etc.

a.1. Consejo de la Juventud de Cantabria

Originalmente, el órgano central de participación de la juventud cántabra fue creado por la Ley 3/1985, de 17 de mayo, de Creación del Consejo de la Juventud de Cantabria, como entidad de derecho público y una funcionalidad amplia (arts. 1.2 y 2.1 de la Ley de 1985). La Ley 4/2001, de 15 de octubre, del Consejo de la Juventud de Cantabria, derogó la anterior, pero conservaba los aspectos esenciales de su naturaleza, régimen jurídico y funcionalidad. Sin embargo, la Ley 2/2012, de 30 de mayo (ómnibus), sustituye al Consejo por un órgano consultivo sin personalidad jurídica, la “Comisión de Participación de Jóvenes”. Con ella ciñó su funcionalidad a la representatividad de la juventud asociada (según la parte expositiva de aquella Ley), y fijó una composición más sectorial que juvenil (es decir, con mayor presencia de representantes de la Administración que de la propia población joven o de sus organizaciones asociativas). En este caso, la reducción del alcance representativo de órganos de participación juvenil coincidió con la supresión efectiva del consejo autonómico, ya que esta Comisión sustitutiva no fue nunca formalmente constituida ni reglamentada, y ha sido derogada mediante la Ley 1/2019, de 14 de febrero, de creación del Consejo de la Juventud de Cantabria. Sin embargo, el nuevo Consejo recupera la naturaleza de entidad de derecho público (art. 1.1), pero conserva su funcionalidad restringida a la juventud organizada.

Los Consejos Territoriales de Juventud previstos por la Ley de 2019 (artículo 28), son contemplados para el ámbito local (probablemente referido al municipal, a pesar de la imprecisión jurídica del término) o comarcal, señalando que serán creados por la Administración territorial competente (es decir, no reconocidos tras una hipotética creación autónoma privada, sino directamente creados por el poder público local), como “entidades de derecho público” (artículo 28.1). Sin embargo, estos, a diferencia del consejo autonómico, tienen una funcionalidad amplia no cuestionada en la Ley de 2019, que abarca “la defensa de los derechos e intereses de los y las jóvenes residentes en su ámbito territorial” (artículo 28.2), y no solo de la juventud asociada directamente representada.

a.2. Consejo de la Juventud de Castilla y León

La Ley 3/1984, de 5 de octubre, de creación del Consejo de la Juventud de Castilla y León, fue la primera norma en regular esta institución. La creaba como “entidad de derecho público” (artículo 1.1.), con una funcionalidad básica ya entonces restringida a la legitimidad de las organizaciones juveniles (artículo 1.3). Esta norma fue modificada por la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León, pero no altera la naturaleza del Consejo, ni su funcionalidad. En los artículos 56 a 67 de esta Ley se regula parte de su régimen jurídico esencial, estableciendo ahora una funcionalidad de representación tal vez contradictoria: de una parte ciñe la legitimidad del órgano a las “formas organizadas de participación juvenil en él integradas” (artículo 56), mientras que, por parte, lo reconoce como “interlocutor válido de los jóvenes [sin matizar de forma limitativa] ante la Administración Autonómica y ante cualquier institución de carácter público o privado” (artículo 58.2).

Los consejos de la juventud de ámbito local (provincial, comarcal o municipal) están previstos también en la Ley general de 2002, que en su artículo 68 les atribuye naturaleza de “entidades de derecho privado” con objetivos públicos conferidos por Ley (artículo 69). La huida del término “corporación” los hace equivalentes, quizá, a las asociaciones privadas de configuración legal, como determinadas federaciones deportivas¹²⁷³.

a.3. Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña

El consejo catalán de la juventud fue creado por Decreto de 2 de abril de 1979, lo que le convierte en uno de los primeros consejos de ámbito autonómico en ser formalmente constituido, como “organismo coordinador, dotado de personalidad jurídica propia” (artículo 1). Ya hemos apuntado que el proceso de creación del

¹²⁷³ A estas se refiere Muñoz Machado (2017-X: 248), a raíz de los problemas sobre la regulación de asociaciones privadas, como se demostró en la STC 67/1985, de 24 de mayo, relativa a la legitimidad de la regulación sobre las federaciones deportivas. Se acepta que existan condiciones sobre su constitución, sin bastar la mera voluntad de sus asociados, aunque se presume la obligatoriedad de asociarse para quienes desarrollen actividades en el ámbito de la entidad, algo que no se proyecta en el caso de la participación juvenil a través de los consejos de este tipo. En todo caso, son entidades “que se constituyen al margen de lo establecido en el artículo 22 de la Constitución” y, en consecuencia, de las normas que lo desarrollan (Muñoz Machado, *op. cit.*).

Consejo de la Juventud de España estuvo acompañado de la reivindicación de las entidades juveniles catalanas de que se elevara a norma con rango de Ley la ordenación esencial de la institución. Mediante la Ley 14/1985, de 28 de junio, por la que se regula el Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña, fue concebido como “entidad de derecho público” (artículo 1). Como en otros casos, la funcionalidad básica de este Consejo parece concebir una legitimación generalista, pero en realidad dispone una representatividad ceñida a las organizaciones juveniles (artículo 2).

La regulación catalana sobre los consejos de la juventud de ámbito territorial inferior al autonómico se recoge, principalmente, en la Ley 33/2010, de 1 de octubre, de políticas de juventud (esto es, la ley general de juventud de Cataluña). Sin perjuicio de otras previsiones dispersas sobre su papel y funcionamiento, el artículo 39.c) de esta Ley de 2010 los define como “entes de representación y participación formados por varios modelos asociativos de un municipio, como entidades independientes de la Administración pública que coordinan el tejido asociativo juvenil del municipio, representan a las organizaciones juveniles del municipio y dialogan con los poderes públicos”. En definitiva, se trata de una definición que abunda en la dimensión restrictiva de su funcionalidad básica (asociativa y municipal, aunque los denomine “consejos locales”). Apenas arroja luz sobre la naturaleza jurídica, de la que solo señala con nitidez su carácter independiente de la Administración pública (tanto autonómica como local, debemos entender, dada la imprecisión de la referencia), pudiendo encontrar así consejos de naturaleza pública independiente, o consejos de naturaleza privada (naturalmente, también independientes)¹²⁷⁴.

a.4. Consejo de la Juventud de La Rioja

El Consejo de la Juventud de La Rioja es uno de los cuatro órganos de ámbito autonómico que precedieron a la creación legal del Consejo de la Juventud de España. El Decreto 18/1983, de 5 de mayo, lo configura como órgano sin personalidad jurídica (artículo 1) y sujeto a la jerarquía gubernamental, pudiendo impugnarse sus actos

¹²⁷⁴ No existe tampoco reglamentación administrativa sobre estos consejos. Por lo tanto, Caballero *et al.* (2003: 11) apuntan a que se sujetan a la regulación de las federaciones.

mediante “recurso de súplica” ante el órgano superior de la Administración riojana (artículo 6.4). Una vez adoptada la Ley del CJE de 1983 (en noviembre), y celebrada la primera Asamblea de aquel órgano estatal, el legislador riojano dota al Consejo de personalidad jurídica propia, mediante la Ley 2/1986, de 5 de marzo, del Consejo de la Juventud de La Rioja. Esta norma fue parcialmente reformada en 1992 (en concreto, los artículos 1 y 18, por Ley 2/1992, de 4 de mayo, por la que se modifican determinados preceptos de la Ley 2/1986, de 5 de marzo, del Consejo de la Juventud de La Rioja). La naturaleza del ente ha sido, desde 1986, la de “entidad de derecho público” (artículo 1.1). Su funcionalidad ha sido amplia o generalista, para la defensa de “los intereses globales de la juventud” (artículo 2). Sin embargo, el tratamiento jurídico-administrativo dado por la Administración matriz ha sido equiparable no ya al de los organismos autónomos, sino incluso al de entidades privadas de configuración legal.

Los consejos locales están regulados en el artículo 18 de la misma Ley de 1986, estableciendo que pueden ser comarcales o municipales, definidos como “Entes de relación, en los temas de juventud, con los municipios de su ámbito territorial”. No precisa ningún otro aspecto de su naturaleza jurídica, aunque el precepto remite a un Decreto que desarrolle la composición y funcionamiento de los mismos. Como resultado de esta remisión, se dictó el Decreto 27/1993, de 20 de mayo, por el que se procede al desarrollo de los Consejos Escolares y Comarcales de Juventud en el ámbito territorial de La Rioja, cuyo artículo 1.2 los define como “Entidades de derecho público que gozan de personalidad jurídica propia”, y les confiere los mismos fines que para el Consejo de la Juventud de La Rioja prevea la legislación aplicable (artículo 2 del Decreto), lo que supone una funcionalidad básica amplia, en teoría.

a.5. El Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid

Mediante la Ley 19/1986, de 4 de diciembre, fue creado el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, como entidad de derecho público (artículo 1º.1). Esta norma fue sustituida por la Ley 11/2000, de 16 de octubre, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, sin alterar la naturaleza jurídica prevista en 1986. La institución

fue luego suprimida por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público, sin mayor justificación que una alusión genérica e imprecisa a “razones organizativas y de política económica”.

A través de la Ley 8/2017, de 27 de junio, de creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, se recupera la figura con la finalidad y funciones de la Ley de 2000 (según la parte expositiva del texto de 2017), aunque ampliándolas. La naturaleza jurídica del nuevo régimen legal conserva la fórmula original de “entidad de derecho público” (artículo 1). Los fines son, en gran parte, de tipo generalista, con funciones de interlocución de toda la juventud (por ejemplo, según consta en el artículo 3).

Nada parece decirse en la normativa legal autonómica sobre los consejos de la juventud de ámbito municipal, ni en la legislación del consejo autonómico, ni en la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid.

a.6. El Consejo de la Juventud de Navarra

El actual Consejo de la Juventud de Navarra (o *Nafarroako Gazte Kontseilua*) fue instituido, originalmente, por el Decreto Foral 110/1986, de 18 de abril, por el que se crea el consejo de la Juventud de la Comunidad Foral de Navarra, como “entidad de derecho público” y una funcionalidad generalista. Este régimen fue parcialmente alterado por el Decreto Foral 300/1988, de 27 de diciembre, que apenas actualizó el nombre a la versión hoy vigente, y reformó otros aspectos que no modificaban ni su naturaleza ni sus funciones.

Sin alterar el núcleo de las disposiciones de ambos Decretos, la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud, ordena un régimen legal mínimo del Consejo de la Juventud de Navarra, en el artículo 35. Esta norma conserva su naturaleza como “entidad de derecho público”, y “máximo órgano de representación de las entidades juveniles y de la juventud”, por lo que establece una funcionalidad dual.

Los consejos comarcales y locales (municipales) de juventud están mínimamente regulados por el artículo 36 de la misma Ley de 2011, calificándolos como órganos equivalentes al Consejo autonómico en sus respectivos ámbitos territoriales, pero sin

precisar su naturaleza jurídica (que remite a un ulterior desarrollo reglamentario de la Ley).

a.7. El Consejo de la Juventud de Euskadi o Euskadiko Gazteriaren Kontseilua

En el País Vasco, el consejo autonómico de juventud fue creado mediante la Ley 6/1986, de 27 de mayo, del Consejo de la Juventud de Euskadi-Euskadiko Gazteriaren Kontseilua. Esta norma no ha sido alterada desde entonces, y configuró al Consejo como una “entidad de derecho público” (artículo 1), con funcionalidad generalista (deducida de los artículos 1 y 2). Su régimen económico, asimilado a las entidades privadas de configuración legal, o a las plataformas singulares de la sociedad civil (esto es, mediante subvenciones directas o nominativas), se diferencia de la peculiaridad aplicada a La Rioja y Navarra por estar sostenido en cuatro Administraciones distintas: las tres diputaciones y el Ejecutivo autonómico (supone, así, un ejemplo de hecho de un régimen próximo al sistema consorcial, y, probablemente, de mayor libertad y eficacia instrumental).

No prevé un régimen específico ni alusión legal explícita a los consejos de ámbito municipal o provincial.

b. Los organismos autónomos

A pesar de que la totalidad de los consejos de la juventud de ámbito autonómico nacieron o fueron categorizados, en algún momento de su trayectoria, como entes públicos atípicos, a imagen y semejanza del CJE, solo algunos de ellos siguieron la estela de este organismo estatal, al ser reconfigurado (o confirmado en su naturaleza, según se prefiera deducir el sentido original de la Ley de 1983) como organismo autónomo. Es cierto que la forma específica de los organismos autónomos obedece, en primera instancia, a una definición jurídica de la legislación estatal que es anterior al marco constitucional¹²⁷⁵, de un lado, y a la legislación de muchas comunidades

¹²⁷⁵ Ya se hablaba de ellos en la Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas.

autónomas sobre el régimen jurídico de su sector público, de otro lado. En todo caso, parece evidente que los regímenes jurídicos de los organismos autónomos aplicables a los consejos de la juventud autonómicos, allí donde procede tal aplicación, es muy similar a la que se produce en el ámbito de la Administración General del Estado. Por lo tanto, son un tipo específico de organismo público, “con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración pública, tanto de actividades de fomento como prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público (...), en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta” (artículo 98 LRJSP). También salta a la vista, por la legislación histórica y vigente, que de los tipos específicos de entes públicos estrictos concebidos como instrumentos de descentralización funcional, solo el modelo de organismo autónomo ha sido directamente aplicado a estos consejos, frente a la diversidad de figuras empleadas para los entes de Administración juvenil principal (organismos autónomos a veces, también, pero en otros supuestos instituidos como agencias, sociedades mercantiles, u otras figuras típicas de la Administración instrumental de cada comunidad autónoma).

La principal distorsión derivada de la elección de esta forma jurídica para los consejos de la juventud es que el régimen jurídico de los organismos autónomos no está concebido para la independencia política de estas figuras, sino para su autonomía técnica o funcional, pero en última instancia doblegada (aunque sea de forma indirecta) a la jerarquía gubernamental. Están íntegramente sometidos al derecho administrativo, en términos tan intensos que supone la frecuente sujeción a la interpretación circunstancial que de estas normas hagan las Administraciones matrices para su propia gestión y para la “dirección estratégica” (artículo 98.1 LRJSP), incluyendo (por ejemplo) “las instrucciones sobre recursos humanos que dicte el Ministerio de Hacienda” o autoridad ejecutiva equivalente (Muñoz Machado, 2017-X: 221).

En suma, los organismos autónomos disponen de un marco jurídico útil para la Administración instrumental, pero no para la Administración institucional independiente de la dirección política gubernamental. Esta sujeción política o de

discrecionalidad no es predicable, o no debiera serlo, de los consejos de la juventud, que en ningún caso (para ser considerados tales) pueden hacer recaer ni el control de su eficacia en órganos políticos (artículo 98.1 LRJSP), ni “otras facultades sobre nombramiento de órganos de dirección y de asignación [finalista] de recursos” (como Muñoz Machado –*op. cit.*– presume a los organismos autónomos). Por lo tanto, es una forma que ofrece ciertas garantías de estabilidad jurídica y económica (por ejemplo, porque suelen contar con dotación presupuestaria directa y una personalidad que deriva en una casi plena capacidad de obrar). Pero, al mismo tiempo, esta forma organizativa los somete a una serie de reglas de disposición discrecional de las diversas estrategias gubernamentales (reglas administrativas de gasto público, por ejemplo, al margen de las debidas garantías legales), o directamente a prioridades políticas (preferencias circunstanciales por la inversión de cierto tipo, o en ciertos ámbitos materiales).

Parece inevitable, como consecuencia de las anteriores afirmaciones, cuestionarse qué habrá llevado a ciertos legisladores a someter a los consejos de la juventud a un tipo jurídico de organización administrativa que no encaja con facilidad (y ni siquiera con dificultad, en ciertos casos) en la naturaleza funcional comúnmente aceptada para los consejos de la juventud, conforme a su modelo jurídico europeo más extendido. La respuesta bien puede ser la concurrencia de dos criterios jurídicos desafortunados en el caso concreto.

De una parte, puede que algunos operadores jurídicos no sean capaces de distinguir, por mero desconocimiento del sector material, la naturaleza de los consejos de la juventud de otros instrumentos administrativos típicos, y se resistan a diferenciarlos de la Administración instrumental, dada su frecuente financiación pública íntegra, y ante la dificultad también de situarlos como meros órganos consultivos sin personalidad jurídica propia (esta última, derivada de una probable resistencia política y ciudadana).

De otra parte, parece que los consejos han sido víctimas reiteradas de intentos de racionalización administrativa en más de una etapa de nuestra historia. La más notable, como atestiguan los estudios de Mestre Delgado y Álvarez García (*op. cit.*) y Álvarez García *et al.* (2018), fue la de 2014. Sin embargo, ya antes, mediante el

esfuerzo clasificador de la organización administrativa que cristalizó la LOFAGE (en 1997) se reprodujo una determinación tendente a eliminar los organismos públicos atípicos. Y ello condujo a tratar de convertir en ente típico uno que, sin duda, representaba la mejor lógica de la atipicidad, dado que no existen muchos tipos de figuras semejantes a los consejos de la juventud (que combinen la capacidad de Administración activa, gestión privada no comercial y administración consultiva).

b.1. Consejo de la Juventud del Principado de Asturias

El Consejo de la Juventud del Principado de Asturias (o *Conseyu de la Moceda del Principáu d’Asturies*) fue creado mediante la Ley 1/1986, de 31 de marzo, pero derogada por la Ley general de juventud autonómica (la Ley 6/2019, de 29 de marzo, de Participación y Promoción Juvenil), por lo que está regulado, en la actualidad, por las disposiciones del Capítulo II del Título III de esta norma general.

En una primera etapa, su legislación lo calificaba como “Entidad de Derecho Público” (artículo 1.1 de la Ley 1/1986), pero su regulación actual lo define como un “organismo autónomo” (artículo 28.1 de la Ley de 2019). En todo caso, ambas naturalezas fueron concebidas para una funcionalidad de legitimación amplia, que ha conservado desde su nacimiento hasta el régimen vigente.

Los llamados “Consejos locales” (una vez más referidos, en realidad, solo a los de ámbito municipal) son diferenciados legalmente de los “Consejos intermunicipales”, aunque ambos están regulados en el artículo 49 de la Ley de 2019. En los dos casos, están concebidos como corporaciones sujetas al derecho administrativo para su organización y funcionamiento orgánico, y para las funciones delegadas por las Administraciones públicas. Se someten al derecho privado para todo lo demás, y tienen una funcionalidad orientada de manera generalista.

b.2. Consejo de la Juventud de Extremadura

El máximo órgano representativo juvenil de la comunidad autónoma extremeña fue creado por la Ley 1/1985, de 24 de enero, del Consejo de la Juventud de Extremadura,

como “entidad de derecho público” (artículo 1.1), con personalidad jurídica propia, y con una funcionalidad básica generalista (esto es, como “interlocutor representativo de la juventud extremeña ante los poderes públicos”, *ex* artículo 1.2). Su régimen jurídico tardó once años en ser desarrollado, por el Decreto 136/1996, de 3 de septiembre. La Ley de 1985 fue derogada y sustituida por la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, homónima, aunque el desarrollo reglamentario no se adaptó a aquella hasta la aprobación del Decreto 53/2017, de 25 de abril, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de la Juventud de Extremadura. La Ley de 2010 califica la naturaleza del Consejo como “organismo autónomo” (artículo 1), pero ahora su representatividad queda circunscrita a las asociaciones juveniles (artículo 1.2).

La Ley de 2010, como hacía la de 1985, alude a la existencia de consejos de ámbito territorial inferior al autonómico, sin precisar la naturaleza jurídica de los mismos, aspecto tampoco tratado por ninguna otra norma autonómica, ni legal ni reglamentaria.

c. Las corporaciones públicas de base privada

Con escasos ejemplos aún de éxito funcional probado (quizá el de Comunidad Valenciana sí pueda ser así calificado), algunas comunidades autónomas precedieron al Estado en la naturalización de los consejos de la juventud como corporaciones públicas de base privada. La nomenclatura puede variar sutilmente de unos territorios a otros, o de unas normas legales a otras (corporaciones sectoriales de base privada, corporaciones públicas de base asociativa, etc.). Sin embargo, la característica fundamental es común a un creciente número de consejos configurados como tal: son entidades sujetas a un régimen jurídico mixto o híbrido, es decir, público y privado al mismo tiempo, compuestas por instituciones de base personal, asociativas, no patrimoniales.

Desde un punto de vista iushistórico, esta naturaleza jurídica fue primero empleada para la institucionalización de consejos de la juventud de ámbito local (provincial o municipal, principalmente), en ordenamientos como el asturiano o el castellano-manchego. La naturaleza corporativa aún rige para estas figuras en el ámbito local de

otras comunidades autónomas, incluso cuando no hay consejo de ámbito autonómico¹²⁷⁶. No obstante, de manera relativamente reciente, esta forma ha sido la elegida por los legisladores de varias más comunidades autónomas para la configuración de los consejos autonómicos, como ha sido el caso de la Comunidad Valenciana en 2010, o la Región de Murcia en 2014. En 2014 vimos que fue la fórmula elegida, también, por el legislador estatal. Lo cual ha dado pie a una emulación del legislador canario (2019), y quizá sea el modelo de futuras reformas en otras comunidades autónomas¹²⁷⁷.

La principal fortaleza de esta naturaleza es que confiere un reconocimiento jurídico explícito y ajustado a la realidad de la forma tradicional de los consejos de la juventud, como plataformas interasociativas con funciones de naturaleza pública, que le son encomendadas por los poderes públicos correspondientes. Como señalaba Muñoz Machado (2017-X: 242), “(E)l derecho de asociación está en el fondo de la creación de las corporaciones e íntimamente ligado a ellas, pero matizado fuertemente por lo que establecen las normas reguladoras que intervienen en su organización y actividad porque los fines que persiguen y los intereses que gestionan trascienden de la esfera particular de los asociados”. Esto encaja a la perfección, en apariencia, con este tipo de consejos de la juventud.

Una debilidad notable, no obstante lo anterior, es la inestabilidad jurídico-económica que han padecido estas figuras, y aún padecen, en varios de los sitios donde han sido así creados los consejos: en la Región de Murcia¹²⁷⁸, sin ir más lejos, o en el propio

¹²⁷⁶ Aunque la existencia efectiva del Consejo de la Juventud de la Región de Murcia es discutible, el artículo 50.1 de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia, prevé que los consejos locales tengan tal naturaleza corporativa. También se contempla esta naturaleza organizativa para el artículo 27.2 de la Ley valenciana 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de juventud, con respecto de los consejos locales de juventud de la Comunidad Valenciana.

¹²⁷⁷ No obstante, de los proyectos o anteproyectos legislativos en materia de juventud de aquellas comunidades autónomas que han llegado a iniciar la tramitación de tales textos, como han sido País Vasco y Andalucía, hasta la fecha ninguno de ellos parece incorporar este modelo de naturaleza organizativa para sus respectivos órganos principales de participación juvenil.

¹²⁷⁸ La falta de previsión de una dotación presupuestaria al Consejo de la Juventud de la Región de Murcia, en 2014, dejó a la institución a merced de la financiación privada, altamente infrecuente en el ámbito de las estructuras de participación juvenil, y desembocó en un proceso de endeudamiento y posterior desactivación plena de hecho de la institución, incapaz de hacer frente, si quiera, al pago de las indemnizaciones laborales derivadas del funcionamiento de sus años previos (habiendo sido imposible que se dotara de un fondo de contingencia, debido al

ámbito estatal¹²⁷⁹. Pero quizá la debilidad sustancial más seria de este modelo radique en acudir, una vez más, a una tipificación de la organización que no encaja plenamente en la naturaleza y funcionalidad profunda de los consejos, haciendo prevalecer aspectos superficiales o circunstanciales (su histórica composición asociativa), frente a una canalización amplia de la participación juvenil que trascienda la composición basada en entidades privadas afiliadas. Estas figuras serían corporaciones públicas de base privada impropias o atípicas si consiguieran dar cabida a la participación estructurada mediante la integración de canales orgánico-públicos, como los consejos de estudiantes de las universidades, u otros representantes estudiantiles de los consejos escolares de centros de educación no terciaria (ejemplos que, en ningún caso, pueden considerarse “base privada”). Una tercera debilidad, derivada de las anteriores, es que se opta por esta forma organizativa sin conferir el más mínimo margen de (auto)regulación a los consejos corporativos sobre la ordenación del asociacionismo juvenil. Los Ejecutivos no han entregado sus potestades reguladoras sobre las organizaciones juveniles, ni en el ordenamiento estatal ni en el ordenamiento de ninguna de las comunidades autónomas que han optado por esta fórmula organizativa de sus consejos. Por lo tanto, son corporaciones dotadas de una fuerza administrativa mínima o residual en su ámbito subjetivo de actuación, por contraposición con otras figuras corporativas de nuestro sistema jurídico.

c.1. El Consejo de la Juventud de Canarias

Fue creado mediante el Decreto 21/1985, de 18 de enero, como órgano de asesoramiento y coordinación (sin personalidad jurídica propia). A través del artículo 15.1 de la primera redacción vigente de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de

carácter exclusivamente finalista de los fondos autonómicos). Volveremos a detenernos sobre ello más adelante.

¹²⁷⁹ Conviene recordar, aunque ya ha sido expuesta, la situación en la que ha quedado el Consejo de la Juventud de España desde que, en 2018, se constituyera como corporación pública de base privada. La deficiencia del sistema jurídico dispuesto para el sostenimiento racional de esta institución ha quedado patente al no haberse aprobado unos nuevos Presupuestos Generales del Estado desde aquel mismo año, aun en 2020, y por la sucesión de acontecimientos políticos que han distraído (con justas causas, nadie lo duda), al Gobierno de España de resolver la problemática económica del CJE en 2019 y 2020. Algo que no habría sucedido con la forma jurídica anterior y la automática prórroga presupuestaria que se aplica para los organismos autónomos u otros organismos públicos atípicos.

Juventud, este Consejo era definido como “entidad de Derecho Público”. La Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, alteraba la redacción de aquel precepto, indicando que “se creará [como si no preexistiera] en el ámbito de la comunidad autónoma, siempre que exista disponibilidad presupuestaria, el Consejo de la Juventud de Canarias”. Dos años más tarde, mediante el artículo 17 de la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, “se reconduce la estructura organizativa contenida en la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, ante las dificultades financieras y presupuestarias por las que el conjunto de las administraciones públicas atraviesan en la actualidad” (según el Preámbulo). Por ello, en 2014 se vuelve a configurar al Consejo de la Juventud de Canarias como un “órgano de participación, representación y consulta”, sin personalidad jurídica, y que careció de cualquier funcionamiento de hecho hasta 2016¹²⁸⁰. En todo caso, la Disposición final decimoséptima de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019, modificó (una vez más) el artículo 15.1 de la Ley 7/2007, configurando al Consejo de la Juventud como una “corporación pública de base privada”. Entró en vigor esta naturaleza el 1 de enero de 2019. Esta última reforma ha sido desarrollada por el Ejecutivo autonómico mediante el Decreto 11/2021, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Canarias.

La funcionalidad de la actual corporación (que no ha cambiado a lo largo del tiempo, desde la promulgación de la primera versión de la Ley de 2007), es de carácter generalista, concediendo la representatividad amplia de toda la juventud canaria (artículo 16.b).

Los Consejos insulares previstos por la Ley (artículo 17) son “órganos de participación, representación y consulta”, sin personalidad jurídica propia, y de naturaleza distinta al autonómico. Los consejos municipales (artículo 18 y siguientes) también son mencionados por la Ley, pero sin determinar el régimen jurídico, remitiendo a la forma que disponga el municipio que los crea (o reconoce).

¹²⁸⁰ Sobre el desarrollo de hecho de este Consejo, difícilmente deducible de su previsión de derecho, véase, por todas, la siguiente noticia en prensa digital (disponible el 1 de abril de 2020): https://www.eldiario.es/canariasahora/politica/Consejo-Juventud-Canarias-manos-gestora_0_575343220.html.

c.2. Los Consejos Locales de la Juventud en Castilla-La Mancha

El consejo de la juventud de la comunidad castellano-manchega fue creado mediante la Ley 2/1985, de 16 de abril, del Consejo Regional de la Juventud de Castilla-La Mancha, como una entidad de derecho público. La Ley 1/2005, de 7 de abril, de los Consejos de la Juventud de Castilla-La Mancha, derogó la Ley de 1985, pero mantenía el reconocimiento del consejo regional como “Entidad de Derecho Público, de base asociativa privada, excluida del sector público regional”, con una finalidad ligeramente restringida, aunque imprecisa –a la “juventud participativa”, según el artículo 3.a) de la versión original de la Ley–. Esta nueva norma de 2005 ha sido, también, parcialmente derogada por la Ley 9/2013, de 12 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2014, por lo que suprimió (sin ofrecer razón alguna en aquella Ley) el consejo de ámbito autonómico. No obstante, la derogación parcial de 2013 no afectó a los preceptos de la Ley de 2005 sobre los consejos de ámbito local. Según el artículo 13.1 de aquella norma, aún vigente en la actualidad, estos Consejos Locales de la Juventud son “entes de derecho público de base asociativa privada”, creados con una funcionalidad amplia (artículo 13.2). El legislador castellano-manchego optó, por lo tanto, por una definición de la naturaleza más descriptiva, pero de nomenclatura atípica. Dado que las corporaciones son instituciones (parcialmente) sujetas al derecho público, podrían ser admitidas como entidades públicas, y al subrayar la base personal, parece que el legislador autonómico decidió, en este caso, que los consejos de la juventud fueran figuras de base personal en vez de institucional. El problema es que la referencia a la base “asociativa” podría ser una limitación del alcance de la base personal, existiendo una juventud participativa (y, por tanto, comprendida en el ámbito de legitimación de estas figuras) que no está asociada, como pueden ser, entre otros muchos ejemplos ya mencionados, la representación estudiantil orgánica, tanto en la educación secundaria como en la terciaria.

c.3. El Consejo de la Juventud de la Región de Murcia

La Ley 3/1984, de 26 de septiembre, por la que se crea el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia, instituye esta figura como “entidad de derecho público” –artículo 1.a)–, con una funcionalidad básica generalista –cfr. artículos 1.b) y 2.g)–. La Ley 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil, derogó la anterior de 1984, recogiendo la regulación del Consejo en el Capítulo I del Título IV (“Del asociacionismo y participación juvenil”). Lo hizo sin alterar su naturaleza de entidad de derecho público, aunque la funcionalidad tendía a aproximarse a una fórmula restrictiva, de representación de la juventud asociada u organizada.

Aquella primera Ley general de juventud de la comunidad autónoma fue derogada y sustituida por la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia. Esta norma ordena hoy el régimen legal del Consejo regional en el Capítulo I del Título III (“Participación de la juventud: de los Consejos de la Juventud”). En tales disposiciones se alteró la naturaleza del Consejo autonómico, pasando a ser definido como una “corporación pública sectorial de base privada” (artículo 46.1), y su funcionalidad queda explícitamente circunscrita a la “representación de las asociaciones y entidades juveniles”, y a la interlocución de estas (artículo 46.2).

El Consejo de la Región de Murcia dejó de funcionar, de hecho, y a pesar de no haber sido suprimido de derecho, como consecuencia, principalmente, de la completa eliminación de la dotación presupuestaria del Gobierno regional en los presupuestos de 2014¹²⁸¹. Hacia finales de 2019, un grupo de organizaciones juveniles de la región pareció iniciar un nuevo ciclo participativo, y ha promovido la reactivación de la institución¹²⁸², pero con reiterados escollor políticos parapetados en obstáculos presupuestarios inexactos.

¹²⁸¹ Se puede consultar más información sobre aquel proceso en: <http://www.cje.org/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/el-cje-pide-al-gobierno-de-la-region-de-murcia-que-evite-la-desaparicion-del-consejo-de-la-juventud-regional/> (disponible a 1 de abril de 2020). Las organizaciones juveniles achacaron esta decisión del Ejecutivo autonómico a la actitud crítica del consejo regional, que se había mostrado muy crítico en años anteriores con la falta de justificación del Gobierno murciano sobre la desaparición de programas de las políticas de juventud (cfr. <https://www.20minutos.es/noticia/1260869/0/>, disponible a 1 de abril de 2020).

¹²⁸² Sobre el proceso de reactivación, aunque no existen evidencias de derecho aún, sí hay sobradas muestras de la actividad de hecho. Pueden verse, por todas, las siguientes noticias en la prensa digital: <https://www.murcia.com/region/noticias/2020/03/03-los-jovenes-murcianos-reactivan-el->

c.4. El Consell de la Joventut de la Comunitat Valenciana

Según la parte expositiva de la actual Ley general de juventud (Ley 15/2017, de 10 de noviembre), la antigua “Ley de la Generalitat 8/1989, de 26 de diciembre, de participación juvenil, recogía por primera vez las formas de participación juvenil en la Comunitat Valenciana”. En realidad, habría que señalar que en 1989 eran recogidas por primera vez en una disposición legal, ya que el Decreto 14/1983, de 31 de enero, por el que se crea en la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia el “Consell de la Joventut de la Comunitat valenciana” [sic], instituía, precisamente, esta figura de ámbito autonómico más de un lustro antes (como “organismo de carácter público” y con personalidad jurídica propia, de acuerdo con el artículo primero del Decreto).

Aquel régimen fue, no obstante, reemplazado por las disposiciones al efecto de la Ley 18/2010, de 30 de diciembre (norma general sobre las políticas de juventud de la Comunidad). La Ley de 2010 fue la primera en calificar al Consell como corporación pública sectorial de base privada. Esta misma naturaleza es la actualmente recogida por el artículo 22.2 de la Ley 15/2017, de 10 de noviembre, de política integrales de juventud.

La funcionalidad de este órgano definida en la Ley de 2017 lo configura como una institución eminentemente corporativista, de representación de las organizaciones juveniles. Este protagonismo de la dimensión representativa de sus miembros ya era patente en la Ley de 1987 –artículo 3, apartado a)–, y en el Decreto de 1983 –artículo 3, apartado a)–, si bien contenían ambas normas cláusulas de legitimación más amplia, por ejemplo, aludiendo a la interlocución válida del ente “en todo aquello referente a la temática juvenil” (artículo primero, apartado tres de la Ley de 1989).

Por otra parte, los consejos locales (referidos a los municipales) y otros territoriales de ámbito inferior al autonómico, también tienen naturaleza de corporaciones públicas sectoriales de base privada, según el artículo 27.2 de la Ley de 2017.

d. Los órganos con naturaleza impropia asimilados a los consejos

He considerado adecuado denominar órganos con naturaleza impropia a aquellos supuestos consejos de participación juvenil que no cumplen condiciones esenciales para su reconocimiento como auténticos consejos de la juventud, aun cuando son órganos colegiados de participación de ciudadanos jóvenes (total o parcialmente, según su composición).

Las debilidades de estas figuras que conducen a su categorización como consejos impropios radican en la concurrencia de al menos una de las siguientes tres cualidades principales: 1) su falta de personalidad jurídica propia, que conduce irremediablemente a la imputación de sus derechos y obligaciones a una Administración matriz dirigida por órganos gubernamentales políticos; 2) su composición no estrictamente juvenil y, por lo tanto, la configuración de la voluntad de la institución de manera que no representa una participación juvenil autónoma, sino mediatizada por representantes administrativos, gubernamentales, o en todo caso no jóvenes; y 3) su concepción funcional circunscrita a la mera consulta, ya sea activa o pasiva, pero sin reconocer, en ningún caso, una capacidad de actuación propia o asimilable a la Administración activa, o a la plena capacidad de obrar de las entidades privadas convencionales.

Como apuntaba con anterioridad, la previsión en el derecho positivo de una sola de las tres cualidades antedichas conduce a que nos encontremos ante un órgano que, con independencia de su naturaleza y denominación, no comparte con el resto de consejos de la juventud una capacidad jurídica básica suficiente para ser reconocido por el Consejo de la Juventud de España, ni por el Foro Europeo de la Juventud, ni por la doctrina mayoritaria sobre la misión, o razón de ser, de los consejos de la juventud de nuestro entorno cultural. Las razonables dudas sobre las implicaciones materiales que tienen alguna de estas cualidades juridificadas han conducido a la existencia de un régimen confuso de aceptación e integración transitoria de estos modelos en el seno del CJE en el pasado. Tales fueron los casos del Consejo de la Juventud de Andalucía entre 2003 y 2018, y del Consejo de la Juventud de Canarias desde 2016 a 2018. La reforma operada en la legislación sobre el CJE en 2018 clarificó que estos dos consejos, sin personalidad jurídica propia, no podían ser entidades miembros de pleno derecho

del CJE en su nueva forma de corporación de base privada. El legislador canario ha rectificado en 2019, confiriendo la personalidad jurídica propia al consejo autonómico, precisamente con la forma de corporación pública de base privada.

d.1. El Consejo de la Juventud de Andalucía

En su versión original, el consejo andaluz de la juventud (CJA) fue creado por la Ley 8/1985, de 27 de diciembre, del Consejo de la Juventud. Entonces no cumplía ninguna de las causas que hoy lo hacen merecedor de la calificación de consejo impropio. En 1985, y hasta 2003, esta fue una “entidad de derecho público” (artículo 1), naturalmente con personalidad jurídica propia. Entonces, se concebía como una institución con funcionalidad amplia, para “facilitar las actividades de los jóvenes andaluces y también conseguir su participación” (artículo 2.1), así como “defender los derechos e intereses de la juventud andaluza” ante las instituciones (artículo 2.2.1).

En la actualidad, se rige por los artículos 143 a 157 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueben medidas fiscales y administrativas (una Ley ómnibus)¹²⁸³. En tal Ley, al CJA se le califica como un “órgano de participación, representación y consulta en el desarrollo de las políticas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de juventud” (art. 143.1), sin personalidad jurídica propia. Además, desde 2003, su funcionalidad básica está restringida a la representación asociativa (artículo 144), a diferencia del Consejo de 1985.

En todo caso, el Consejo de la Juventud de Andalucía ha tendido a la desaparición de hecho, por pura inactividad, después de una más que conflictiva trayectoria de descomposición interna, entre 2016 y 2020¹²⁸⁴.

¹²⁸³ Este tipo de regulación dispersa en normativas que abordan una gran diversidad de cuestiones, poco o nada relacionadas con la participación juvenil, favorece que el legislador no justifique la introducción de reformas legislativas, o lo haga con motivaciones de discutible racionalidad.

¹²⁸⁴ A este respecto, resulta reveladora la Resolución del Director General del Instituto Andaluz de la Juventud, de 6 de marzo de 2020, en la que responde a una solicitud de acceso a la información pública, haciendo constar las sesiones celebradas por la Comisión Permanente de este órgano desconcentrado durante este período, incumpliendo de forma creciente con el paso del tiempo lo estipulado por la normativa vigente (el artículo 28.1 del Decreto 6/2007, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento interno del Consejo de la Juventud de Andalucía, prevé una periodicidad mínima de una sesión por trimestre), y la evidente falta de actividad hacia

d.2. El Consejo de la Juventud de Illes Balears

Illes Balears dispuso de un auténtico consejo de la juventud de ámbito autonómico, creado originalmente por la Ley 2/1985, de 28 de marzo, del Consejo de la Juventud de las Islas Baleares. Fue una entidad de derecho público, parcialmente modificada (a propuesta del propio Consejo) por la Ley 6/1986, de 4 de junio. Su régimen jurídico estaba desarrollado por el Decreto 113/1998, de 18 de diciembre, y por la Orden de la Consejería de Gobernación de 20 de octubre de 1994 (que aprobaba el Reglamento del CJIB). El Consejo fue suprimido mediante el Decreto ley 10/2012, de 31 de agosto (ómnibus), cuya disposición derogatoria expulsaba del ordenamiento jurídico el artículo 64 de la Ley 10/2006 (general de juventud), esto es, el precepto que reconocía al CJIB como institución regulada por su propia Ley (la de 1985, reformada en 1986).

Mediante el Decreto 63/2016, se crea un CJIB sin personalidad jurídica, como “órgano colegiado adscrito a la Administración de la Comunidad Autónoma”, de los previstos en la LRJSP. La norma proclama expresamente su autonomía e independencia, y la funcionalidad básica del órgano es amplia, no ceñida a la juventud asociada.

d.3. El Consejo Aragonés de la Juventud

Un verdadero consejo de la juventud de ámbito autonómico, en Aragón, fue creado, originalmente, por la Ley 2/1985, de 28 de marzo, de creación del Consejo de Juventud de Aragón¹²⁸⁵, como “entidad de derecho público” (art. 1.1 de aquella Ley). Fue

el exterior (la última actividad comunicada, según sus canales formales de información –como la página web www.juntadeandalucia.es/consejodelajuventud/portal/, disponible a 2 de abril de 2020– se realizó en marzo de 2019). Tampoco consta ninguna interlocución de representantes de este órgano ante el Consejo de la Juventud de España, y sí indicios de la desarticulación de su estructura, trasladando su sede en contra del criterio de las escasas organizaciones juveniles aún participantes en su seno en 2019 (cfr. <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-consejo-juventud-teme-cierre-traslado-sede-junta-justifica-reducir-costes-20190911131517.html>, disponible a 2 de abril de 2020); o la controversia sobre el control partidista de la institución, desde 2016 y hasta, al menos, abril de 2019 (cfr. <https://www.elmundo.es/andalucia/2019/04/06/5ca79cdffc6c83ce248b47a7.html>, disponible a 2 de abril de 2020).

¹²⁸⁵ Aunque pueda resultar sorprendente, tanto Aragón como Illes Balears adoptaron sus leyes sobre los respectivos consejos de la juventud mediante la segunda norma legal del año 1985 aprobada en sus parlamentos, y fechadas el 28 de marzo, si bien la de Aragón fue publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 133, de 4 de junio de 1985, y la de Illes Balears lo fue en el BOE núm. 202, de 23 de agosto del mismo año.

suprimido por la Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La posterior Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón regula, en los artículos 21 a 30, el régimen de un Consejo Aragonés de la Juventud como “órgano colegiado de participación, representación y consulta” (artículo 21), sin personalidad jurídica, con una funcionalidad de legitimación amplia (no ceñida al asociacionismo) y, sin embargo, con una composición prevista de naturaleza más sectorial administrativa que verdaderamente participativa. Esta composición desnaturalizaría el órgano, aunque tuviera personalidad jurídica propia: en él se integran expertos, técnicos, funcionarios, representantes de otros órganos no juveniles y de entidades sociales no juveniles, en una suma de quince frente a siete representantes de organizaciones juveniles (artículo 23.1). Las siete entidades juveniles que son miembros acceden, además, conforme a criterios no electivos, sino cualitativos de “antigüedad y trayectoria”, según se desprende del artículo 23.3 de la Ley.

d.4. El Consejo Asesor y Consultivo de Juventud de Galicia

El primer Consejo de la Juventud de Galicia fue creado por el Decreto 223/1983, de 28 de julio. Esta norma fue poco después sustituida por la Ley 2/1987, de 8 de mayo, en la que se le daba la naturaleza de “Entidad de derecho público”, con personalidad jurídica propia (artículo 1.1). Sin embargo, la Ley 6/2012, de 19 de junio, de juventud de Galicia, derogó esta y las demás normas de aquella institución, para crear (según consta en el Capítulo II del Título IV de la Ley de 2012, en sus artículos 51 a 58), el nuevo Consejo Asesor y Consultivo de Juventud de Galicia.

El actual órgano vigente es, de los modelos impropios que aún existen, aquel que menos ha pretendido parecerse al modelo común de consejos de la juventud. Se trata de un “órgano colegiado de participación, representación y consulta de las políticas públicas” en materia de juventud (artículo 51.1 de la Ley general gallega), carente de personalidad jurídica, y con una composición libremente determinada por un Decreto de la Xunta de Galicia dentro de unos parámetros “objetivables” (artículo 53). Su membresía es, por lo tanto, de naturaleza designada, sin procedimiento electivo

alguno entre las organizaciones juveniles, y con la extrañísima integración de la ya aludida figura del Observatorio Gallego de la Juventud ejerciendo funciones de Comisión Permanente (artículo 54.b.2º de la Ley). Sorprende que esta composición tenga una funcionalidad de las más amplias expresamente reconocidas por un legislador autonómico: le confiere expresamente la capacidad de “representar a la juventud gallega” –artículo 52.a) de la Ley–. No ha sido nunca discutida su naturaleza de ente ajeno a la forma común de los consejos de la juventud en España, ni ha tomado parte de proceso alguno en el seno del Consejo de la Juventud de España.

Los consejos locales de la juventud, en Galicia, referidos a órganos de ámbito municipal, no son predefinidos conforme a una naturaleza única (el artículo 59.1 de la Ley se refiere a ellos como “órganos o entidades de representación y consulta”), remitiendo para su definición o reconocimiento al ejercicio de las competencias municipales sobre política juvenil local.

e. Algunas evidencias resultantes del análisis de la legislación autonómica de los consejos de la juventud

Del análisis de los regímenes jurídicos sobre la naturaleza y la funcionalidad básica de los distintos consejos autonómicos, en comparativa territorial e histórica, resulta posible extraer cuatro conclusiones principales. Entender estas ayudará a situar, en su justo contexto, el resto de la ordenación autonómica existente sobre participación juvenil, que trasciende a los consejos de la juventud.

En primer lugar, el rasgo jurídico más frecuente de la naturaleza orgánica de los consejos de la juventud es la imprecisión de los modelos elegidos para las funciones encomendadas. Aun sin que parezca oportuno proclamar ahora un modelo organizativo idóneo sobre los demás, sí se han dejado en evidencia indicios suficientes para afirmar la incoherencia entre las formas elegidas y los fines perseguidos. En una primera etapa, la opción de los poderes públicos por formas atípicas podría parecer más ajustada a la funcionalidad básica amplia mayoritaria entre la primera generación de consejos de la juventud: creaban entes públicos para la defensa de intereses colectivos y difusos de toda una generación, encauzados por la parte de aquella

generación que ya estaba involucrada en procesos participativos previos a la constitución del ente¹²⁸⁶. En esta primera fase o generación de los consejos, el problema principal radicó en la indeterminación excesiva de muchos elementos funcionales de estos organismos (administrativos, económicos, etc.), conduciendo a un acomodo difícil en el sector público institucional de cada comunidad autónoma. Tal vez por ello, en una segunda etapa, un obvio esfuerzo tipificador que perseguía reducir la inseguridad jurídica de las imprecisiones de las primeras normas organizativas terminó desnaturalizando varios consejos, dando lugar a tres posibles formas de reconfiguración de peor calidad técnica: a) bien como aparentes entes instrumentales del Ejecutivo aun sin serlo (como organismos autónomos)¹²⁸⁷; b) bien como entes corporativos que se presumían centrados en intereses corporativistas-asociativos más que colectivos-generacionales; c) o bien como meros órganos consultivos sin personalidad, y por tanto, sin capacidad de obrar *ad extra* de la propia Administración matriz, sino solo por mediación de un poder ejecutivo capaz de mermar su autonomía real. La mayoría de consejos autonómicos que aún son configurados como entes públicos atípicos no han conseguido ser tampoco reconocidos, claramente, como auténticas administraciones independientes, y mantienen unos lazos de adscripción que, con frecuencia, trascienden la mera tutela de legalidad, e imponen límites discrecionales en función de las preferencias políticas del Ejecutivo correspondiente.

En segundo lugar, parece obvio que ha habido una evolución clara de la funcionalidad básica de los consejos de la juventud de ámbito autonómico: la gran mayoría de ellos fueron inicialmente legitimados como actores representativos de la participación ciudadana juvenil en sentido amplio, portadores de intereses colectivos de toda la generación. Sin embargo, las reformas de los legisladores a lo largo de los años, y muy especialmente a partir de la década de 2000, trataron de ceñir la funcionalidad básica de los consejos a una representatividad restringida a la juventud asociada, o pre-

¹²⁸⁶ Parece que aquellos legisladores de la década de 1980 hicieron caso de la tesis de Sánchez Morón (1980: 268 y ss.), que sugería modernizar el instrumental de las categorías jurídicas públicas, y buscar soluciones organizativas caso por caso.

¹²⁸⁷ En este sentido, parece evidente que esta naturalización de los consejos rompe el criterio doctrinal, ampliamente aceptado, formulado por Sánchez Morón (1980: p95p), acerca de cómo en la participación orgánica como lo es aquella de los consejos, el participante entra en la estructura administrativa sin confundirse con ella: los consejos de la juventud como organismos autónomos han constituido un ejemplo paradigmático de confusión administrativa.

organizada para la participación. Ello se hizo sin articular mecanismos agregados que encauzaran otro tipo de participación. Tampoco se ofreció justificación alguna de estas reformas en las partes expositivas de las leyes que operaron las respectivas reformas. Posiblemente, todo ello obedeciera a la ya mencionada confusión entre la forma organizativa y la finalidad esencial de estas figuras. En todo caso, el resultado ha sido, en no pocos supuestos, una limitación de la capacidad de interlocución de la juventud, simple y llanamente. Entra en franca contradicción con las posibles nuevas formas de integrar la participación no asociada, impensable sin Internet y otras tecnologías en 1985, pero cada vez más sencillas desde la década de 2000 hasta hoy. Los regímenes jurídicos autonómicos representan un obstáculo cierto a la concepción de los consejos de la juventud (locales o autonómicos) como espacios participativos capaces de trascender la participación social o asociativa, aun cuando las organizaciones juveniles quisieran abrir las puertas de estas instituciones a la juventud no asociada (mediante cauces agregados de tipo complementario).

En tercer lugar, sobresale el hecho de que varios de los consejos autonómicos de naturaleza impropia, es decir, consejos *sui generis* o falsos consejos, son precisamente algunos de los que con más frecuencia han recibido de sus legisladores una legitimación amplia (Galicia en 2012, Aragón en 2014 e Illes Balears en 2016), con la sola excepción hoy vigente de Andalucía (desde 2003). Pareciera así que, cuanto mayor es el grado de control del Ejecutivo sobre la configuración del consejo, menos reparos tienen los poderes públicos en conceder una legitimación mayor. A esta conclusión también parece contribuir que la eliminación de hecho o de derecho de los consejos de la juventud de ámbito autonómico, en algún momento posterior a la crisis económica de 2008, no fue nunca acompañada de una fórmula alternativa más integradora de otras formas participativas, sino en todo caso de fórmulas más restrictivas, o incluso de la ausencia total de cauce formal alternativo para la participación juvenil estructurada.

En cuarto lugar, ninguna comunidad autónoma ha entendido, en ningún caso, que la legitimidad participativa de la juventud debiera ser reconocida a una concreta institución enteramente sometida al derecho privado (federativa, por ejemplo), y siempre, en mayor o menor grado, ha reconocido el ejercicio de funciones públicas que hacían exigible una naturaleza pública o mixta. Solo en algunas comunidades

autónomas (una minoría) encontraremos consejos de la juventud de ámbito local que son entidades enteramente de derecho privado, posteriormente reconocidas como interlocutoras por el poder público correspondiente. Cuando esto sucede, obedece más al silencio del legislador autonómico sobre el régimen aplicable (Extremadura, País Vasco, Comunidad de Madrid, etc.) que a una decisión explícita de los poderes públicos (por ejemplo, Galicia). En consecuencia, parece obvio un alto grado de consenso entre los poderes públicos españoles acerca de la funcionalidad jurídico-pública (total o, al menos, parcial) de los consejos de la juventud, algo que diverge de la práctica comparada en numerosos países europeos del entorno cultural y geográfico más próximo.

B. Los modelos autonómicos de participación juvenil agregada a los consejos de la juventud

Del análisis realizado en el epígrafe anterior parece necesario deducir que los consejos de la juventud constituyen el instrumento jurídico principal articulado, en los distintos niveles territoriales, para la participación juvenil, además del más frecuente. Ello no es obstáculo para que existan otros mecanismos o modelos de participación, como cauces agregados a estos, y aunque tenga un reflejo normativo mucho más escaso, cuando no directamente inexistente.

Entre las fórmulas participativas que han sido concebidas por los poderes públicos como auténticos cauces agregados (y más o menos complementarios, periféricos o alternativos), podemos diferenciar dos grandes tipos (siguiendo la distinción de Sánchez Morón, 1980): las fórmulas agregadas de participación orgánica juvenil y las fórmulas de participación juvenil procedimental, recogidas como tal en normas jurídicas.

Sobre el primer conjunto, nos referiremos a continuación solo a aquella participación orgánica distinta de los consejos de la juventud, y diferente también de la participación consultiva de estos en el seno de la Administración juvenil (ambas han sido ya abordadas anteriormente). Dado que las formas dudosas o impropias asimiladas a los consejos de la juventud han sido también objeto de análisis junto a estos organismos

(porque no son complementarias, sino pretendidamente sustitutivas), esto deja un reducido marco de experiencias susceptibles de ser tratadas como formas orgánicas de participación juvenil. De ellas, conviene destacar el caso paradigmático del Parlamento Joven de Navarra, aun no siendo el único ejemplo de este tipo.

Acerca de la participación procedimental, solo abordaré aquella que ha sido expresamente regulada en normas jurídicas, distinta (por tanto) de los procesos de participación política no reglada, esporádica o basada en la mera programación administrativa no positivada. De este tipo de participación, solo existen normas en algunas de las comunidades autónomas que se han dotado de una legislación general de juventud, y de ellas se pueden extraer tres modelos principales, en función del contenido típico previsto. Los mencionaré de acuerdo con la primera comunidad autónoma que ha positivado tal proceso en primer lugar: el modelo valenciano, el modelo navarro y el modelo catalán.

a. El surgimiento de otros modelos orgánicos de participación estructurada: foros y parlamentos juveniles

Los poderes públicos han dispuesto en toda Europa de instrumentos paralelos de participación orgánica juvenil¹²⁸⁸, tales como delegados unipersonales, foros, asambleas o parlamentos juveniles. Son un referente de este sistema, por ejemplo, el *British Youth Parliament* de Reino Unido y las estructuras semejantes en Gales o Escocia¹²⁸⁹.

¹²⁸⁸ Empleo el término “paralelos” en lugar de “agregados” para referirme a estos cauces en relación con la diversidad jurídica europea, para distinguir el rasgo de principalidad que ostentan unos respecto de los cauces agregados, y que en Europa no siempre coincide con las fórmulas equivalentes a los consejos de la juventud. Por ello, no son todos ellos cauces agregados, sino a veces son, estos modelos paralelos, los propios principales, y actúan como agregados los consejos de la juventud.

¹²⁸⁹ Sobre estas iniciativas, aparte de la información divulgativa accesible a través de las páginas webs institucionales de las cámaras legislativas respectivas (del Parlamento británico, de la Asamblea de Gales o el Parlamento de Escocia), pueden consultarse recursos específicos como el *Briefing Paper Number 8110 17th October 2017*, de la Biblioteca de la Cámara de los Comunes (disponible a 3 de abril de 2020 en: <https://dera.ioe.ac.uk/30261/1/CBP-8110.pdf>), o la obra de Patrikios y Shephard (2014), sobre un estudio empírico de la naturaleza representativa y el impacto del *Scottish Youth Parliament*.

España ha aprendido de estas fórmulas, y algunos de los poderes públicos autonómicos han implantado mecanismos semejantes, como el Parlamento Joven de Navarra¹²⁹⁰. Este instrumento, del que no constan iniciativas equivalentes en otros contextos autonómicos en España, opera en torno a cuatro ejes funcionales: 1) puede participar cualquier joven de entre catorce y treinta años; 2) el Parlamento Joven es un órgano (sin personalidad jurídica) adscrito al Parlamento de Navarra, compuesto por treinta personas jóvenes elegidas por sufragio universal directo de la juventud navarra (mediante un procedimiento conducido a través de Internet); 3) aborda una media de “veinticinco asuntos” específicos al año (lo que supone una previa planificación del proceso deliberativo); y 4) desarrolla un mínimo de ocho sesiones plenarios durante un año, sin perjuicio de otras acciones complementarias. La iniciativa es cogestionada entre el Consejo de la Juventud de Navarra (CJN-NGK) y el Parlamento de Navarra. De hecho, la participación en el sistema del Consejo de la Juventud de Navarra favorece la complementariedad de los modelos, y la integración más eficiente de los instrumentos participativos.

Con mucha menor trascendencia sobre la política general y la participación juvenil integral, sí se han constituido instrumentos orgánicos o semiorgánicos semejantes en otros territorios, como las llamadas Comunidades de Experiencia en Extremadura¹²⁹¹.

A pesar de su razonable impacto político, la plasmación jurídica de estas iniciativas es, hoy por hoy, inexistente o irrelevante por su carácter efímero.

¹²⁹⁰ Sobre esta iniciativa, no contemplada en normas positivas, véase su plataforma en Internet: <https://parlamentojoven.com/> (disponible a 20 de marzo de 2020).

¹²⁹¹ Se trata de una iniciativa desarrollada por el Consejo de la Juventud de Extremadura y la entidad privada Plena Inclusión, para favorecer órganos de deliberación y proposición política entre jóvenes con y sin discapacidad intelectual, iniciados con ocasión de las elecciones autonómicas de 2014, pero sostenidos en el tiempo más allá. No obstante, la intervención del Instituto de la Juventud de Extremadura a partir de 2016 condujo, primero, a la reducción del protagonismo del Consejo de la Juventud de Extremadura y, en segundo lugar, desafortunadamente, a su progresiva desaparición, habida cuenta de la falta de integración de otras organizaciones juveniles con experiencia y recorrido participativo. Por esta razón, solo constan resultados específicos de las dos primeras ediciones de estos instrumentos orgánicos de participación, entre 2014 y 2015: <https://www.cjex.org/comunidades-de-experiencia-2-0-cdex/> (disponible a 20 de marzo de 2020).

b. Otra regulación autonómica sobre procesos participativos

Para Sánchez Morón (1980: 165 y ss.), la participación procedimental sería aquella en la que el sujeto participante (el joven, en este caso) no entra a formar parte, durante su participación, de la estructura de la Administración ni de los órganos públicos. Parece una definición por contraposición a la participación orgánica, siendo así que la participación procedimental se da cuando el actor participante permanece enteramente fuera de la Administración. No está claro que la concepción de los poderes públicos autonómicos sobre los procesos participativos que han diseñado sea convergente con la tesis de este autor. No obstante, a grandes rasgos parece que la suya es la definición que mejor se ajusta a la filosofía general de las normas que vamos a analizar a continuación, aun cuando la ejecución de las mismas no siempre sea fácil de concebir sin la existencia de fórmulas orgánicas complementarias, o la intervención legitimadora de los propios consejos de la juventud y de sus entidades miembros.

Por un lado, numerosas comunidades autónomas, de aquellas que disponen de una legislación general sobre juventud (cfr. Hernández-Díez, 2020a), han incluido las previsiones normativas sobre el movimiento juvenil dentro de títulos, capítulos o secciones de sus leyes dedicados a la participación de la juventud. Ello da una idea precisa del grado de asimilación conceptual que conciben los operadores jurídicos a la participación social o asociativa, como eje central o vertebrador de la participación juvenil general. Estos son, como lo eran en el plano estatal, auténticos cauces agregados complementarios o, en el peor de los casos, cauces periféricos.

Por otro lado, alguna de las previsiones más notables de procesos participativos de esta naturaleza en las normas autonómicas son el reflejo del lenguaje y las técnicas materiales de participación implantadas por la Unión Europea. Están positivadas de manera limitada aún, tanto a nivel estatal como a nivel comunitario. Esto acredita el alto grado de incidencia jurídica real del derecho indicativo (*soft law*) de la Unión Europea.

En síntesis, de toda la legislación autonómica especializada en materia de participación juvenil, parece razonable seleccionar tres modelos territoriales, sin ánimo de exhaustividad. Ilustran los distintos enfoques, y también el grado mucho menor de

convergencia autonómica en los modelos jurídicos sobre este tipo de participación agregada procedimental. El primero de estos modelos, el valenciano, parece inspirado por la ordenación de la participación del Consejo de Europa. El segundo, el navarro, contiene nociones claramente extraídas de la práctica participativa juvenil de la Unión Europea. El tercero, el catalán, parece haberse construido sobre las teorías de la participación en poner el foco en la diversidad de los sujetos intervinientes, pero sin inspiración externa clara.

b.1. Modelo valenciano de procesos participativos juveniles

En la Ley 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de juventud (de la Comunidad Valenciana), el artículo 19 prevé las formas de participación juvenil que los poderes públicos de dicha comunidad autónoma contemplan promover. Para ello, distinguen las “acciones”, de la “interlocución” y de las llamadas “nuevas fórmulas”.

Las primeras (esto es, la participación mediante acciones) son calificadas como iniciativas unilaterales de intervención “directa y vinculante” en las políticas públicas – artículo 19.1.a)–. De tal forma, las Administraciones públicas están expresamente llamadas a facilitar mecanismos de cogestión de algunos programas y recursos dirigidos hacia la población joven (artículo 19.2). Así, la legislación valenciana abre la puerta a instrumentos de inspiración europea de alto grado de participación juvenil, aunque sorprende la presunción de que puedan llevarlo a cabo al margen de los sistemas orgánicos existentes, u otros nuevos.

La segunda forma (es decir, la participación mediante la llamada “interlocución”) abarca los procesos de diálogo bilateral entre administraciones públicas y ciudadanos jóvenes, orientados a la codecisión sobre políticas transversales de juventud –artículo 19.1.b)–, obligando a las primeras a reconocer tanto la participación colectiva, estructurada o no, como la participación individual (artículo 19.3).

La tercera forma de participación prevista de forma explícita por la Ley pretende constituirse en una norma de apertura a nuevas formas de participación, aún no claras para el legislador, pero que pueden ser clarificadas más adelante por el Ejecutivo

autonómico y otros poderes públicos (locales) en distintos niveles territoriales inferiores. La norma sugiere hacerlo, por ejemplo, mediante el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (artículo 19.4).

Una vez determinada la tipificación de formas participativas no orgánicas, la Ley valenciana concreta (o garantiza un mínimo de) dos tipos relevantes de participación procedimental. Por un lado, contempla la existencia del llamado *Fòrum jove* (artículo 20), como “herramienta de participación de duración concreta”. Por otro lado, alude a la clarificación de la capacidad política de los jóvenes desde los dieciséis años para participar en consultas ciudadanas de las previstas por el artículo 47 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana (así se prevé en el artículo 21 de la Ley valenciana de políticas de juventud de 2017).

Para concluir las reglas legales sobre la participación procedimental, la Ley valenciana ha sido también pionera en consignar instrumentos específicos de fomento participativo a través de la educación en la participación (artículo 31 de la Ley de 2017), como “uno de los ejes básicos de los planes de juventud”, que debe concretarse en “estructuras de aprendizaje de la participación” (artículo 31.1), y de procedimientos de cooperación entre las estructuras de participación juvenil y de participación infantil, las asambleas de delegados de curso, el asociacionismo estudiantil y los grupos de alumnado activo, entre otros (artículo 31.2).

Las consecuencias de este modelo pueden sintetizarse en tres factores de originalidad. Primero, aborda de forma explícita y concreta el llamamiento a la participación de la juventud mediante vías tanto individuales como colectivas. En segundo lugar, incluye referencias a términos poco empleados en la legislación juvenil española, pero sí en el contexto europeo, como son la cogestión (para las políticas directas o especializadas) y la codecisión (prioritariamente aludida para las políticas transversales). En tercer y último lugar, añade una expresa cláusula abierta a nuevas fórmulas, esto es, a la innovación positiva del derecho a la participación juvenil.

Dado el peso del CJCV en los espacios decisorios de la Administración juvenil, el diseño general de los cauces agregados del modelo valenciano parece poder desarrollarse

mediante auténticos instrumentos complementarios de participación juvenil (procedimental y orgánica).

b.2. Modelo navarro de diálogo estructurado

El artículo 6 de la Ley Foral 11/2011 (general de juventud en la comunidad navarra), contempla en su apartado 1.f) la competencia del Departamento de juventud del Ejecutivo autonómico (Administración juvenil principal navarra, hoy encarnada en el Instituto Navarro de la Juventud) para amparar el derecho de los jóvenes a la participación mediante el llamado “diálogo estructurado”, individual y colectivo. Esta es una clara alusión a los procesos de consulta cíclica de la Unión Europea con la juventud del continente y sus organizaciones representativas (iniciado en 2010).

La misma Ley, en el artículo 8, define este diálogo estructurado navarro como el proceso de consulta que la Administración autonómica llevará a cabo “con las personas jóvenes” y “con el Consejo de la Juventud de Navarra y con las organizaciones juveniles legalmente reconocidas, en aquellas cuestiones que se consideren relevantes” (y no ciñendo, por tanto, la materia objeto de participación a la mera política juvenil, sino a los ámbitos de interés o de relevancia apreciada por los interlocutores, esto es, el sector público y la juventud participativa). La importante alusión al CJN-NGK denota la cualidad complementaria de este cauce agregado.

A diferencia del antiguo diálogo estructurado de la Unión Europea, del que deriva la inspiración evidente de estas previsiones legales, no se establece por la Ley navarra un marco periódico específico de los ciclos de consultas juveniles, pero sí determina los interlocutores públicos y privados necesarios, y la apertura material del diálogo, garantizando por Ley un grado mínimo de poder consultivo (no vinculante). Más adelante, la misma Ley contempla que esta técnica procedimental (diálogo estructurado) debe ser la empleada para la formación de los Planes de Juventud autonómicos o locales (artículo 10.2), es decir, de la planificación estratégica sectorial. Por lo tanto, en este ámbito concreto, la participación procedimental mediante esta técnica no es vinculante, pero sí preceptiva, sin perjuicio de su aprovechamiento (potestativo) para otras cuestiones distintas.

En síntesis, nos encontramos ante un modelo que prevé un único mecanismo, apto para la inclusión de distintos actores o cauces participativos, sin previsión de plazos fijos o ciclos procesales, pero con un contenido mínimo y una cláusula de apertura sustantiva.

b.3. Modelo catalán de participación juvenil procedimental

El artículo 42 de la Ley catalana 33/2010 (general de juventud, como ya hemos visto) prevé dos grandes tipos de formas participativas. Alude, por un lado, a aquellas formas participativas consideradas autónomas o autogestionadas, sin intervención del sector público, pero dirigidas a la incidencia política (en sentido amplio). Por otro lado, contempla la interlocución bilateral o bidireccional, como proceso dialógico en el que los poderes públicos deben responder de manera formal a la participación juvenil, o la alientan desde el inicio.

El primero de los tipos, sin embargo, es posteriormente ignorado por el resto del articulado. Mientras, el artículo 43 de la misma Ley clarifica la segunda noción de participación procedimental, refiriéndose a ella como “herramienta de participación de duración concreta, mediante la que las administraciones públicas y las personas jóvenes dialogan y trabajan conjuntamente para construir las políticas públicas territoriales y sectoriales”. Esto denota la debilidad del modelo en su vertiente autogestionada, ya que esta participación, en todo caso social, difícilmente puede trascender o producir efectos jurídicos en los asuntos públicos sin la respuesta explícita de los poderes públicos, algo que, en caso de producirse, nos remitiría más bien al segundo tipo de participación.

Sea como fuere, la cualidad principal de la participación procedimental o procesal del modelo catalán es la temporalización, remitiendo a los órganos de participación las fórmulas llamadas a la continuidad y la permanencia. Así, todo ello se prevé sin contradicción con las fórmulas orgánicas previstas por la misma norma (debiendo integrar en tales procesos, por tanto, a entidades juveniles, en sentido amplio, ex art. 43.2), de una manera tal que no mine la legitimidad de unas y otras fórmulas, sino que las fortalezca respectivamente. El artículo 44 de la Ley ahonda en estas nociones al

exigir a los poderes públicos de la comunidad autónoma que favorezcan una “cultura participativa” orientada a “mejorar los sistemas y las estructuras democráticas”, así como a “garantizar que los jóvenes puedan ejercer un papel activo en la transformación y cambio de la sociedad mediante su intervención en los asuntos públicos”.

3. Las debilidades y las fortalezas del desarrollo jurídico español sobre los consejos de la juventud

Los epígrafes anteriores (1 y 2) de este capítulo han dejado patente el papel protagonista de los consejos de la juventud como herramientas de ordenación y reconocimiento público para la participación de los jóvenes. No parece existir demasiada duda sobre su condición de cauces principales de participación juvenil estructurada.

La preponderancia de este instrumento orgánico sobre las alternativas puede obedecer a las ventajas de un modelo durable, experimentado en otros entornos culturales, reivindicado por autoridades transnacionales, y esencialmente coherente con algunos de los principios y garantías que se presumen a la participación (en particular, en España, la libertad, la eficacia y el pluralismo). En los consejos de la juventud se produce un acontecimiento inédito en otros espacios orgánicos de participación ciudadana, y en concreto, son el reflejo práctico de que “(L)a organización es requisito esencial para configurar formas de participación independientes, pues, sin agruparse y organizarse con otros jóvenes, sin buscar afinidades, construir consensos, decidir qué acciones realizar y de qué forma hacerlo”, la participación juvenil sería meramente reactiva, o excesivamente dependiente de los poderes públicos (Ghisso, Gaviria y Botero, 2006: 60).

Sin embargo, sobre los consejos pesan controversias de índole jurídica y no pocas dudas acerca de, por una parte, su naturaleza (material y jurídica) y, por otra parte, de la idoneidad de su organización típica regulada (más o menos dependiente del sector público, y más o menos representativa de la juventud en su conjunto).

Las dudas sobre distintos aspectos de la ordenación (funcional y organizativa) de estas figuras pueden deberse, al menos en parte, a la considerable heterogeneidad de sus normas reguladoras (especialmente en los detalles administrativos), la frecuente mala calidad técnica de estas, el desinterés obvio de una doctrina jurídica que ha producido muy pocos estudios sobre estas instituciones, y unas Administraciones que desconocen aspectos fundamentales de la razón de ser y de la justificación material de sus estructuras. De hecho, son las Administraciones públicas territoriales las principales productoras de actos y decisiones que han puesto en cuestión qué son los consejos de la juventud, y cómo funcionan¹²⁹².

Dado lo anterior, no parece razonable dudar de sus debilidades patentes. Por ejemplo, en ocasiones gozan de estructuras limitadas y obsoletas, propias de un estadio muy primario del desarrollo jurídico autonómico en España, y acordes a las formas de participar de la juventud de hace cuarenta años. También es frecuente que, por malentendidos conceptuales, se les hayan atribuido funciones que encajan difícilmente con la naturaleza jurídica conferida. La falta de garantías sobre el uso del *nomen iuris*, no protegido, produce situaciones de incertidumbre jurídica frecuentes.

Por el contrario, los consejos de la juventud en España meritan ser reconocidos por algunos éxitos de difícil refutación. Destaco dos, a modo de ejemplo. En primer término, han sido figuras que han dado cobertura continuada a una participación muy cualificada de las generaciones jóvenes del país desde hace cuarenta años, en muchas partes del territorio de manera ininterrumpida (y, allí donde se ha interrumpido la práctica totalidad de las veces, ha sido por decisiones de los poderes públicos de difícil justificación racional)¹²⁹³. En segundo término, y unido a lo anterior, estos consejos han sido una forma de democracia participativa que ha permitido una convergencia y sinergia inédita en otros ámbitos de participación social y política (*lato sensu*), dando

¹²⁹² Ejemplos de ello se pueden apreciar desde el origen de la tramitación administrativa de las propuestas de regulación sobre el CJE en 1980, hasta textos recientes producidos por órganos de control administrativo, que llegan a presumir reglas de funcionamiento de los consejos (y a advertir de su incumplimiento) que carecen de cualquier fundamento jurídico. Algunos de ellos serán mencionados, sobre aspectos más específicos, en las páginas siguientes.

¹²⁹³ El papel de los consejos de la juventud en la movilización y articulación de determinadas medidas públicas y cambios sociales puede apreciarse con claridad atendiendo a los sucesivos informes de gestión rendidos por sus órganos directivos, desde 1984 hasta la actualidad (para el CJE), e incluso anteriores en distintos puntos del territorio autonómico y preautonómico.

lugar a consensos de enorme valor democrático, para el presente y el futuro de la sociedad civil española¹²⁹⁴.

En el presente epígrafe abordaremos las causas jurídicas que están detrás de las debilidades y las fortalezas de estas figuras, desde el planteamiento dual antedicho: qué son los consejos, a pesar de las imprecisiones y dudas de algunos operadores jurídicos, y cómo funcionan, o debieran funcionar, atendiendo a la utilidad pública que se les ha querido otorgar. Por ello, centraremos la atención en la vertiente (mayoritaria en España) de los consejos de la juventud concebidos como personas jurídico-públicas o, en todo caso, de naturaleza híbrida (mixta). Las otras figuras denominadas consejos, y en particular las de estricta naturaleza privada (minoritarias y limitadas al ámbito local de algunos territorios autonómicos), se rigen por el derecho privado de asociación, que no es objeto de este estudio.

En definitiva, en las siguientes páginas daremos razón y justificación a tres conjuntos de conclusiones clave. En primer término (V.3.A), sobre la naturaleza jurídica dada a los consejos de la juventud, y sobre la idoneidad y encaje material de las distintas alternativas existentes. En segundo término (V.3.B), sobre la organización dada a los consejos, sus principales aciertos y debilidades apreciadas a la luz de las funciones admitidas como mínimo común denominador de estas instituciones. Finalmente, y en tercer término (V.3.C), sobre las relaciones entre los consejos de la juventud y los poderes públicos de sus correspondientes ámbitos territoriales.

¹²⁹⁴ A modo de ejemplo, baste mencionar el destacado papel del CJE en aspectos como las primeras campañas históricas en España de prevención de ETS y, en particular, su lucha contra la transmisión del VIH entre la población joven, los primeros pasos históricos de coordinación estatal de la representación estudiantil orgánica, la presión desarrollada en ámbitos de derechos civiles y sociales de toda índole, con recursos de enorme impacto mediático y social (como el OBJOVEM), el papel en la terminación del servicio militar obligatorio y la previa despenalización de la insumisión al mismo, o el diseño europeo de políticas de enorme trascendencia como la Garantía Juvenil de la UE, la lucha contra la discriminación y el discurso del odio en el Consejo de Europa, y la reivindicación de los derechos del pueblo saharauí, entre otras vertientes de su labor no ceñida al asociacionismo juvenil. De todo ello dan cuenta tanto los informes de gestión de las sucesivas Comisiones Permanentes del CJE, como las obras conmemorativas de sus distintos aniversarios de especial relevancia (el XXV en 2008, el XXX en 2013 o el XXXV en 2018, por mencionar algunos de ellos).

A. Las controversias sobre la naturaleza jurídica de los consejos de la juventud

Los consejos de la juventud han sido presumidos como figuras de indiscutible base personal, no institucional, en su origen histórico fundamental (en la Europa de la II Guerra Mundial, y la inmediata posguerra y Guerra Fría). En realidad, ello se entendía derivado de su reconocimiento por los poderes públicos para el desempeño de funciones de representatividad cívica (no política en sentido estricto) y de democracia participativa. Sin embargo, en el continente nunca llegaron a constituirse de forma generalizada mediante el tipo de figuras corporativas que sí agruparon a los ciudadanos con particulares intereses comunes (profesionales o gremiales, por ejemplo)¹²⁹⁵. En España, no obstante, sí se está produciendo esta nueva forma de organizar a los consejos, desde la última mitad de la actual etapa democrática del país. A pesar de ello, el estado actual de la cuestión es que un mismo tipo de institución, o con unos fines pretendidamente idénticos, es regulado conforme a una naturaleza jurídica distinta en el plano estatal respecto de la mayoría de las comunidades autónomas, y diferente, a su vez, entre este nivel y la mayoría de las regulaciones sobre consejos de la juventud de ámbito local. Semejante disparidad conduce a confusión y a discusión, aun cuando las condiciones innatas de la participación juvenil han impedido que exista la más mínima jurisprudencia sobre los muy frecuentes conflictos de índole jurídica que se producen¹²⁹⁶.

Por naturaleza jurídica de los consejos nos referiremos, en este estudio, a la tipificación organizativa de la institución que la hace reconocible por diferenciación y

¹²⁹⁵ Recordemos las palabras de Muñoz Machado (2017-X), quien dibuja un escenario ilustrativo sobre la creciente “interpenetración entre el Estado y la sociedad” a principios del siglo XX, que dio lugar, por ejemplo, a que “las organizaciones de diverso tipo, que agrupaban a ciudadanos en corporaciones regidas por las leyes, empezaran a integrarse en el Estado”, de forma que nuevas “personas corporativas empiezan a formar parte del Estado persona” (p. 26). Alude, para ello, a la progresiva aceptación de esta realidad híbrida compleja por parte del Consejo de Estado francés que, entre 1935 y 1961, dio lugar al reconocimiento explícito de “la posibilidad de que organismos de base privada adopten decisiones administrativas” (p. 27).

¹²⁹⁶ Son muy escasas las resoluciones judiciales que involucran a organizaciones juveniles en la defensa de sus derechos participativos. La mayoría de los conflictos judicializados por consejos de la juventud, o contra ellos, o por organizaciones de las que representan cauces potencialmente integrados, son de índole socio-laboral (por ejemplo, la STSJ de Castilla y León 2856/2018, de 26 de julio, que falla contra el Consejo de la Juventud autonómico en un recurso de suplicación sobre el despido de unos trabajadores). Entre las causas dirimidas en la jurisdicción contencioso-administrativa, buena parte de ellas obedecen a conflictos de tipo económico, en torno a la reclamación de subvenciones (por ejemplo, la STSJ de La Rioja 52/2020, de 5 de marzo, que falla a favor del Consejo de la Juventud Comarcal de Calahorra contra el Ejecutivo autonómico).

similitud con otras, aun sin delatar toda la regulación positiva aplicable¹²⁹⁷. Por tanto, hablamos de categorías o instituciones jurídicas que los consejos pueden compartir con otras figuras que no son consejos, pero que al mismo tiempo nos permite no confundirlos con otras.

La naturaleza jurídica pública es otorgada por los poderes públicos con capacidad de instituir personas jurídicas de derecho público. Pero la aplicación de una categoría de aquellas debe ajustarse a las evidencias fácticas de lo que se pretende describir u organizar. Por ello, la naturaleza jurídica debe ser coherente con la naturaleza material, esto es, con los rasgos de hecho que distinguen a la figura que se quiere deslindar de otras.

La naturaleza material que debe inspirar la posterior naturaleza jurídica de los consejos será explorada mediante el análisis separado de cuatro elementos: a) la llamada funcionalidad básica, o razón última de la existencia de la figura (extraída de los fines y funciones declarados como esenciales por las normas); b) la validez y suficiencia de la iniciativa para su constitución, que ayuda a delimitar la base institucional o personal de los consejos; c) la importancia de la personificación jurídica propia y la consiguiente capacidad (jurídica y de obrar); y d) el análisis contrastado sobre los caracteres prototípicos de los distintos tipos de naturaleza jurídica aplicables a los consejos en el ordenamiento español.

A partir de ello, conoceremos para qué se crean los consejos de la juventud, quién los puede crear válidamente, y cómo se refleja ello en el derecho español (es decir, con qué forma de organización).

a. Unas consideraciones generales sobre la debilidad de la regulación dada a la naturaleza jurídica de los consejos de la juventud en España

Las dudas sobre qué naturaleza jurídica debe o puede darse a un consejo de la juventud, en España, emergen de las incongruencias y discrepancias que existen en los

¹²⁹⁷ Para un concepto clásico y general de “naturaleza jurídica”, véase la ya antigua obra de J. Lois Estévez (1956).

distintos ordenamientos (estatal y autonómicos), sobre cómo son estos consejos en distintos aspectos determinantes.

La duda más relevante de todas es, probablemente, si estamos ante figuras de naturaleza jurídica pública, privada o híbrida, porque de ello dependen la forma y el contenido de las normas que deben regirlos. Pero esta duda surge, a su vez, de otras más específicas: si ejercen o no funciones públicas (y si lo hacen por delegación o por ser sus titulares), si tienen una base institucional o personal, qué intereses y resultados aportan como cauces participativos a la construcción del interés público, en nombre de quién actúan o de quiénes son los intereses que portan, etc.

Dos indicios particulares muestran el alcance de la controversia jurídica sobre la naturaleza de los consejos de la juventud, basándonos en la descripción de los modelos estatal, autonómico y local expuestos con anterioridad.

El primer indicio que debería llamar la atención de cualquier análisis jurídico es la errática alteración de la naturaleza jurídica de los consejos a lo largo de las cuatro últimas décadas¹²⁹⁸. Parece ilógico que para un mismo fin valga tanto cualquier naturaleza como la ausencia de naturaleza propia, sin la más mínima justificación de cada decisión. Estos cambios reflejan a la perfección el escaso o nulo criterio de legisladores y gobiernos, que primero han concebido consejos con funciones tasadas públicas, para pasar, sin una justificación razonada o con argumentos irreales, a estimar que algunas de esas mismas funciones fueran de naturaleza privada y ejercidas por entidades híbridas homónimas a las anteriores¹²⁹⁹. De la misma manera, han justificado con argumentación semejante (inexistente o falsa) que las funciones requiriesen plena capacidad jurídica pública (y la consiguiente personalización), o la simple desconcentración funcional sujeta a una jerarquía gubernamental más o menos encubierta¹³⁰⁰.

¹²⁹⁸ Por ejemplo, las comunidades de Comunidad Valenciana (1989), Región de Murcia (1995 y 2007), Comunidad de Madrid (2000 y 2012), Cantabria (2001 y 2014), Castilla y León (2002) o Andalucía (2003), entre otras, han alterado con escasa o débil fundamentación técnica la naturaleza de sus consejos de la juventud en la forma ya descrita.

¹²⁹⁹ Esta fue la situación de Castilla-La Mancha en 2005 o Murcia en 2007, por ejemplo, pero también ha afectado al Consejo de la Juventud de España tras su reforma de 2014.

¹³⁰⁰ Es el caso de Aragón en 2014, Galicia y Cantabria en 2012, Andalucía en 2003 o Canarias en 1985, por ejemplo.

En segundo lugar, los mismos legisladores contribuyen a este mapa de indicios, al estimar que el simple nivel territorial donde un consejo de la juventud ejerza sus funciones basta para atribuirles naturalezas funcionales radicalmente distintas, aun reconociéndoles las mismas funciones, de forma explícita o implícita, a sus consejos autonómicos y a los consejos locales de la juventud. Esto significa que un mismo poder público ha considerado que una misma función era de titularidad pública o privada según el ámbito territorial del sujeto que la ejercía, sin razonarlo¹³⁰¹.

b. Los fines y las funciones de los consejos de la juventud en España

Si se quiere descubrir el núcleo de los problemas que atañen a la naturaleza jurídica de los consejos, es indispensable tratar de resolver, en términos jurídicos, para qué sirven estas instituciones¹³⁰². La falta de una regulación común mínima sobre la utilidad básica de estos consejos en España ha conducido a una notable disparidad normativa sobre sus fines y funciones. Así se aprecia tanto a la hora de determinar el alcance sectorial de la actividad de los consejos¹³⁰³, como por las técnicas normativas empleadas¹³⁰⁴. Más allá de las normas reguladoras de los consejos, existe un amplísimo elenco de actos jurídicos, provenientes de las más diversas instancias del sector público español, que es fiel reflejo de la escasa reflexión y coherencia jurídica de la funcionalidad de estos entes¹³⁰⁵. En conclusión, parece indispensable tratar de

¹³⁰¹ Así sucede, aún hoy, en relación a los consejos de la juventud de ámbito autonómico frente a los de ámbito municipal, por ejemplo, en las comunidades autónomas de Castilla y León, Extremadura, Cataluña o Aragón, entre otras.

¹³⁰² De hecho, la razón de ser debería tratarse del primer elemento capaz de condicionar la creación de los consejos de la juventud, acudiendo a unas u otras técnicas y categorías jurídicas. Por desgracia, no es extraño ver cómo los consejos de la juventud se encuentran sometidos, en España y en Europa (cfr. Flessenkemper, *op. cit.*), a un escrutinio constante de su naturaleza y (sobre todo) de su capacidad jurídica, determinando qué pueden o no hacer en función de la naturaleza dada, en lugar de a la inversa.

¹³⁰³ Es decir, si deben acometer funciones solo relacionadas con el asociacionismo, solo relacionadas con la juventud, o verdaderamente vinculadas a la potencial intervención de los jóvenes en el desarrollo integral (económico, político, social y cultural).

¹³⁰⁴ Podemos encontrar desde el uso de catálogos legales exhaustivos hasta enunciados sucintos o, incluso, la deslegalización plena de las previsiones funcionales, pasando por catálogos abiertos al desarrollo autónomo de los propios consejos, frente a listados de *numerus clausus* de funciones decididas por actores ajenos a los consejos, por no mencionar las enormes confusiones y ambigüedades terminológicas, con normas que no distinguen fines, funciones u objetivos, etc.

¹³⁰⁵ Sin duda, es icónico de ello el Informe CORA, que tildaba las funciones del CJE de equivalentes a las del INJUVE, pero no está solo en el catálogo de despropósitos analíticos del derecho de los consejos. Un reciente ejemplo de estas confusiones clásicas de los operadores jurídicos que se

arrojar alguna luz sobre el significado de las funciones de los consejos, y sus tipologías más relevantes para el análisis de la participación juvenil.

b.1. La distinción entre la funcionalidad básica y las funciones secundarias

En primer lugar, podemos diferenciar un conjunto de funciones básicas o nucleares de los consejos, por contraposición y diferenciación de otras funciones consideradas secundarias¹³⁰⁶. Entre las secundarias, además, pueden existir algunas tributarias de las nucleares, o simplemente accesorias. La naturaleza jurídica de los consejos debería ordenarse en función de las primeras (básicas), aunque no siempre sucede así.

Antes me he referido a la funcionalidad básica con respecto a las situaciones de legitimación subjetiva de los consejos en el ámbito autonómico (calificándola de amplia, restringida o mixta). Hemos constatado que ha prevalecido (sin unanimidad), a lo largo del tiempo y el territorio, la noción jurídica de que los consejos son cauces de participación representativa de toda la juventud¹³⁰⁷.

aproximan a los consejos de la juventud con escaso conocimiento técnico de estas figuras es el Informe de fiscalización de la Intervención Delegada en el Instituto Navarro de la Juventud, de 14 de abril de 2020, en relación a la propuesta de resolución del Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud por la que se aprueba la concesión de una subvención al Consejo de la Juventud de Navarra (NGK). Este texto recoge una buena suma de afirmaciones incongruentes sobre la naturaleza funcional del ente, luego rebatidas por la Administración juvenil navarra (mediante “Escrito de discrepancia formulado por el Director Gerente del Instituto Navarro de la Juventud el 27 de abril de 2020”), y parcialmente enmendadas por el Informe de Resolución de Discrepancia del Director General de Intervención y Contabilidad (expd. Contable 0170000128). En este ejemplo, en suma, se pone en cuestión (por primera vez en más de 30 años) la naturaleza pública (primero) de las funciones, y la funcionalidad activa del NGK, presumiéndole la mera función consultiva, a pesar de la claridad del texto legal de 2011 sobre la función de promoción asociativa directa (cfr. art. 35.2 de la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril), entre otras. En fin, constatando la complejidad del asunto, el propio Consejo de Estado (ya lo vimos *ad supra*) advertía de la dificultad para distinguir con qué criterio se distinguía entre las funciones públicas y las privadas que el Ejecutivo reconocía al CJE en el Real Decreto 999/2018.

¹³⁰⁶ La validez de estas clasificaciones, o de la identificación (al menos) de funciones que deban ser de naturaleza pública, reviste una importancia capital por dos motivos principales. En primer lugar, porque la intensidad y la extensión de la naturaleza pública de las funciones asignadas a los consejos puede influir en la elección de la naturaleza jurídica que revistan estas instituciones. En segundo lugar, porque el ejercicio de funciones públicas debe ser acometido con medios públicos, por lo que el alcance de la naturaleza pública de unas u otras funciones es determinante para tratar de definir los medios mínimos que los poderes públicos deben garantizar a los consejos de la juventud.

¹³⁰⁷ Recordemos que, desde el punto de vista histórico, nueve consejos autonómicos, el propio CJE y seis regulaciones autonómicas sobre consejos locales optaban, ya en la década de 1980, por una ordenación de la funcionalidad básica amplia, frente a solo dos consejos autonómicos de funcionalidad restringida (y el resto en una situación de indefinición, mixta o contradictoria). Por

Ahora interesa afinar el contenido de esta noción, trascendiendo el elemento legitimador, esto es, hasta determinar el alcance funcional básico (para qué representa a unos u otros sujetos). La funcionalidad básica es una síntesis de los fines y las funciones esenciales dados por los poderes normativos y el derecho indicativo aplicable¹³⁰⁸.

En suma, considero que el sentido de los consejos de la juventud en el derecho español ha sido servir como cauce reconocido por las autoridades para la participación plural de la ciudadanía joven (toda ella, en potencia), respetando de forma escrupulosa su libertad volitiva (dentro de la legalidad), y confiriendo un marco instrumental que convierta su participación en una intervención eficaz para el desarrollo integral de las sociedades en las que se desenvuelven¹³⁰⁹.

Al margen de esta idea, los poderes públicos españoles han sido relativamente creativos a la hora de ordenar catálogos más amplios de funciones de los consejos de la juventud.

Lo tanto, la mayoría de la ordenación española sobre los consejos de la juventud, en sus orígenes, reconocía la funcionalidad básica amplia a estas figuras, desde el plano estatal hasta el local. En etapas de reforma o transición (durante las décadas de 1990 o 2000), tres de las seis reformas operadas sobre consejos mantenían una noción de funcionalidad básica amplia, frente a dos restringidas y una mixta. De los consejos autonómicos hoy existentes (hacia finales de 2020), seis mantienen una funcionalidad básica amplia, a los que hay que sumar dos consejos impropios que también presumen de ella, frente a solo tres que la definen de manera restringida, y dos mixta. En el ámbito local, la normativa autonómica no se pronuncia sobre la funcionalidad de los consejos locales en seis territorios, la menciona como amplia o mixta en un total de ocho (seis y dos, respectivamente), y solo en uno de ellos (por la legislación catalana) aparecen ceñidos a una representatividad restringida. Estos cómputos se desprenden de las normas mencionadas en el epígrafe anterior, sobre la ordenación autonómica de los consejos de la juventud (V.2).

¹³⁰⁸ No solo las normas positivas determinan el sentido de los consejos de la juventud, sino también las propias normas indicativas consensuadas por estos actores en España y fuera de este país, mediante la extracción de valores con trascendencia jurídica que forman un mínimo común denominador. Aplico este método de acuerdo con las técnicas de identificación de los principios jurídicos que propone Beladiez Rojo (1994: 56 y ss.). Además, el propio derecho positivo arroja piezas de este puzle, que puede componerse mediante tres elementos evidenciados por la exégesis: 1º) el orden y la categoría atribuida por las normas de los consejos, tanto la prelación de funciones como la distinción entre fines, objetivos y funciones; 2º) el grado de confluencia de distintos poderes normativos, evidenciando un mínimo común denominador y un sustrato de principios comúnmente aceptados; 3º) la evolución histórica e iushistórica, que desvela razones teleológicas para la formación de los consejos de la juventud. Las referencias al contenido de estas tres herramientas antedichas están presentes a lo largo de todo este estudio (a través de las muchas normas mencionadas de distinto rango, los textos no normativos y las evidencias históricas). No es necesario reiterar ahora sus contenidos, sino aplicarlos a la determinación de la funcionalidad (también se completarán con los capítulos alusivos a la dimensión europea de la ordenación sobre la participación juvenil).

¹³⁰⁹ Esta definición es, también, congruente con la que contiene el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2020), para la voz "Consejo de la juventud".

De las funciones secundarias, o desarrolladas sin una conexión evidente (a primera lectura) con la funcionalidad básica, podemos diferenciar dos tipos: aquellas que son tributarias o sirven para la concreción del fin nuclear¹³¹⁰; y aquellas que parecen más claramente accesorias o circunstanciales, cuya ausencia no afectaría de manera reseñable a la funcionalidad básica y, en caso de conflicto, deben entenderse relegadas por la principal (*accessorium cedit principali*)¹³¹¹.

Por último, al margen de los dos conjuntos señalados, existen también normas sobre los consejos que han introducido cláusulas entre las funciones que no solo son secundarias, sino que además constituyen un riesgo para la preservación de la funcionalidad básica¹³¹².

¹³¹⁰ Son secundarias en vez de principales, a pesar de su conexión con la finalidad nuclear, porque su eventual ausencia individual en la previsión normativa de los consejos no resta fuerza a la funcionalidad básica, pero tomadas en su conjunto, varias de estas funciones secundarias sí contribuyen a la funcionalidad principal. La desaparición de todas estas funciones secundarias sí puede suponer un vaciado de contenido de la funcionalidad básica. Entre estas primeras (funciones secundarias de concreción), los consejos de la juventud han sido dotados en España, tradicionalmente, de potestades más o menos ambiciosas en relación con las siguientes materias: a) la vigilancia de los derechos e intereses de la población a cuya participación dan cauce; b) el fomento de los canales participativos complementarios, y de forma muy destacada, con funciones de promoción asociativa y del voluntariado; c) la capacidad prospectiva autónoma, elaborando estudios propios sobre los que sostener sus eventuales reivindicaciones; d) la promoción integral de los derechos humanos (sin limitación etaria), a veces acentuando algunos de ellos en particular, para favorecer la igualdad positiva, y como consecuencia del pluralismo participativo democrático; e) la transferencia de la participación en la dimensión multinivel, incentivando la existencia de herramientas homólogas de manera descendente (consejos de la juventud de ámbito territorial inferior) y tomando parte en las instancias territoriales más amplias, de manera ascendente; f) el ejercicio de potestades de autoorganización y autorregulación, como consecuencia de distintas vertientes de los principios de libertad y eficacia, y de la plena capacidad de obrar; g) las actividades interrelativas y aquellas consultivas específicas, que habilitan al ente para trasladar opiniones reactivas (a demanda de otras instituciones) o por su propia iniciativa; y h) la sensibilización intergeneracional, haciendo consciente a la sociedad no joven de los intereses e inquietudes de la concreta generación joven de cada período.

¹³¹¹ El segundo conjunto de funciones no básicas incluye las que podrían calificarse de accesorias. Entre ellas sobresalen, de manera reiterada, las funciones corporativistas y sectoriales, para la defensa de los intereses colectivos no de la juventud en general, sino de las concretas organizaciones miembros de los consejos, es decir, de la composición circunstancial mayoritaria de estas instituciones en España. Pero también existen otras reiteraciones sorprendentes, como, por ejemplo, las funciones socioculturales, mediante las que se convierte a los consejos en responsables de promover la identidad cultural territorial (en clara sintonía con corrientes regionalistas o nacionalistas, según el caso). Como muestra de ello, véanse, por ejemplo, el art. 2 de la Ley 2/1986, de 5 de marzo, del Consejo de la Juventud de la Rioja; el art. 2 de la Ley 8/2017, de 27 de junio, de creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid; y el art. 2 de la Ley 1/2019, de 14 de febrero, de creación del Consejo de la Juventud de Cantabria.

¹³¹² En particular, destacan las muchas cláusulas referidas al ámbito territorial de la proyección participativa de los consejos, pretendiendo que sirvan solo al desarrollo “del país”, “de la región”, o de fórmulas similares. Como ejemplo de ello, véase el art. 16.c) de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, o el art. 13.3.a) de la Ley 1/2005, de 7 de abril, de los Consejos de la

b.2. Las funciones públicas o privadas

Las funciones de los consejos están siendo recientemente diferenciadas entre funciones públicas y funciones privadas (fruto de los debates sobre su naturaleza jurídica, principalmente¹³¹³).

b.2.1. Las razones para reconocer a los consejos de la juventud el ejercicio o la titularidad de funciones de naturaleza pública

Al referirnos a la titularidad de funciones públicas, hacemos alusión a los mandatos de actuación sectorial u objetiva que una norma jurídica encomienda a una institución de derecho público, sea mediante las llamadas potestades públicas o no¹³¹⁴. Al menos en

Juventud de Castilla-La Mancha, entre otros muchos casos. Estas podrían llegar a interpretarse como una traba en la movilidad multinivel de la participación juvenil, y un claro perjuicio para la eficacia finalista descrita en el Capítulo III.

¹³¹³ El punto de inflexión en la forma de determinar la condición pública o privada de las funciones de los consejos de la juventud ha sido el Real Decreto 999/2018, que ya he mencionado, como reglamento ejecutivo del CJE. Hasta entonces, los órganos normativos españoles se habían limitado a enunciar las funciones de los consejos en un único catálogo, de cuyo contenido podría deducirse el ejercicio de funciones públicas o privadas solo de forma implícita (bien por el objeto específico de la función, o bien por ser estas conferidas por un poder público con potestad para ello). Sin embargo, el Real Decreto de 2018, como vimos, incorpora dos catálogos separados de funciones públicas y de funciones privadas. No se han hecho esperar los primeros signos de emulación autonómica, como ilustra el de Decreto 11/2021, de 4 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Juventud de Canarias, en su artículo 3. Posiblemente se sucedan otros, cuando se produzcan nuevas reformas sobre el sector.

¹³¹⁴ Entendemos aquí por potestad pública la capacidad de ejercer un poder como instrumento de actuación pública, del que carecen los sujetos privados. La intervención mediante el ejercicio de potestades públicas conlleva, necesariamente, que se estén ejerciendo funciones públicas. Pero estas mismas funciones pueden ser también acometidas mediante técnicas de intervención o potestades que no son exclusivas de los poderes públicos, aunque revistan formas sujetas al derecho público. Como ejemplo de ello, una organización privada no lucrativa puede incentivar, mediante ayudas económicas sujetas a las reglas del derecho de donación, la organización de actividades sociales juveniles, de la misma forma que puede entregar las mismas cuantías al mismo fin una Administración, pero esta lo hará sujeta a las reglas de las subvenciones públicas y no de las donaciones privadas. En el caso de la Administración, podría ser una función pública de fomento, siendo para la entidad privada una de sus funciones privadas. Estamos, por tanto, ante una función dual, que será pública o privada (sometida al consiguiente ordenamiento que corresponda) de manera adjetiva. Ejemplo de lo contrario es la potestad reglamentaria para ejercer una función de ordenación sobre un sector: esto nunca será una función privada, aunque pueda ser delegada o encomendada a un sujeto privado de forma excepcional por el actor de derecho público que sí sea su titular (sobre la capacidad normativa de los sujetos privados, véase, por todos, Álvarez García, 1998).

derecho español, las funciones públicas son una noción eminentemente adjetiva¹³¹⁵. De ahí que se haya presumido la íntegra naturaleza pública de todas las funciones conferidas a los consejos de la juventud diseñados como entes públicos¹³¹⁶.

Los consejos de la juventud han esgrimido recientemente argumentos incorrectos para defender su titularidad objetiva de funciones públicas¹³¹⁷, aunque no existe ningún mandato jurídico explícito que obligue a configurarlos de tal forma. La respuesta a esta cuestión, no tanto sobre la necesidad como la idoneidad racional de que los consejos de la juventud ejerzan funciones públicas, requiere distinguir también las razones para ser titulares o meros ejecutores delegados¹³¹⁸.

El ejercicio de funciones públicas por los consejos parece inevitable si se pretende que puedan actuar como auténticos canales principales de participación juvenil¹³¹⁹, y por tanto sujetos a reglas que garanticen el pluralismo interno y el principio democrático

¹³¹⁵ El criterio más aceptado para delimitar qué es una función pública atiende al sujeto que la tiene atribuida, siendo definida como la “competencia o potestad de la Administración Pública”, o la “tarea que corresponde realizar a una institución o entidad pública” (DPEJ, 2020).

¹³¹⁶ Desde 1980 hasta la actualidad, tanto el Estado como las comunidades autónomas han dictado normas en las que se admitía, de forma implícita o explícita, que los consejos ejercían funciones públicas, y dada la naturaleza de la mayoría de estos, eran estos sus titulares, no solo sus ejecutores.

¹³¹⁷ Así, por ejemplo, en contra de lo que algunos documentos de los consejos parecen dejar traslucir, se puede afirmar: a) que el ejercicio de funciones públicas no corresponde de manera exclusiva a personas jurídicas de naturaleza pública; b) que su función participativa tenga origen en un mandato constitucional no les convierte en sujetos necesariamente de derecho público; c) que la libertad participativa no se ejerce mejor ni peor en un marco de naturaleza (organizativa y/o funcional) pública que en uno privado; y d) que la eficacia de la participación juvenil no solo depende de la naturaleza jurídica pública o privada del cauce principal.

¹³¹⁸ No hay nada extraño ni nuevo en que un ente de derecho privado reciba la asignación “de misiones administrativas de servicio público”, como recuerda Muñoz Machado (2017-X: 26) que sucede desde principios del siglo XX en el entorno jurídico español. Sobre esta cuestión, se han pronunciado de manera elocuente, por ejemplo, Galán Galán y Prieto Romero (2008). Un ejemplo evidente de la legitimación de intereses difusos a sujetos de derecho privado es el artículo 7 CE, referido a los sindicatos y a las asociaciones empresariales, en relación con los intereses sociales y económicos que les son propios. Otro ejemplo paradigmático fácil de identificar como una legitimación *ex lege* es la declaración de utilidad pública y el reconocimiento de la función del Comité Olímpico Español en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. Los poderes públicos reconocen de forma frecuente a entidades de derecho privado, y cuyo núcleo funcional es enteramente privado, como portadoras de intereses colectivos que contribuyen a la formación del interés general (cfr. Sánchez Morón, 1980), y para ello les confieren el ejercicio añadido de funciones públicas, que son accesorias a la funcionalidad básica de estas figuras (es decir, a sus fines privados).

¹³¹⁹ Recordemos que, para que un consejo de la juventud lo sea en sentido propio es necesario que una autoridad pública competente lo reconozca como tal, diferenciándolo de cualquier otra agrupación de organizaciones juveniles más o menos representativas de los intereses colectivos de la juventud.

en su seno, entre otros valores que los poderes públicos estimen indispensables para conferir la representatividad protagónica del colectivo¹³²⁰.

La titularidad de algunas de las funciones públicas que están llamados a ejercer, sin embargo, sí condicionaría la naturaleza del ente, puesto que los sujetos privados no pueden ser titulares de estas (aunque las puedan ejercer por delegación). Aun sin ser una exigencia inevitable (basta ver el derecho comparado para constatarlo), la ostentación de la titularidad, en este caso, sí parece idónea por dos motivos: primero, el sentido principal de su existencia es el ejercicio de una función que parece objetivamente orientada al interés público¹³²¹, y detentar su titularidad contribuye a mejorar la libertad de estas figuras como cauces autónomos de participación¹³²².

¹³²⁰ El disfrute de la posición de primacía representativa (cuando no exclusividad) de los consejos va intrínsecamente unida al reconocimiento de estos como cauces plurales de participación. Si existe una razón para el reconocimiento antedicho que distingue a los consejos de la juventud (o les ha distinguido hasta ahora) de una mera federación asociativa juvenil es la cualidad que han visto o exigido los poderes públicos en ellos del principio del pluralismo social y político (*lato sensu*), aplicado de manera orgánica a la juventud participativa. Y la consecuencia más temprana de ello fue el principio de admisión obligada en el CJE que dedujo Entrena Cuesta (*op. cit.*). Esta forma de entender la membresía ha sido respaldada por todos los legisladores autonómicos y el estatal en la trayectoria histórica continuada desde 1980: la pertenencia a un consejo es voluntaria para las organizaciones con derecho a ello, pero su admisión es obligatoria para las entidades preexistentes si la solicitante acredita los requisitos objetivos dictados por las normas. La única excepción ha sido Andalucía (desde 2003), que ha impuesto una membresía obligatoria a los consejos impropios de su comunidad. Un poder público no puede interferir en una organización de naturaleza privada sobre su composición o su membresía si no es para que cumpla una función de interés general, expresamente encomendada por la autoridad, y por tanto, una función pública. Es cierto que los poderes públicos pueden y deben tutelar el respeto del derecho a la no discriminación, y las organizaciones privadas también guardan sujeción con respecto a ese derecho, pero lo hacen en un equilibrio fundamental con el derecho de admisión, que incluye una reserva de naturaleza ideológica por la que una entidad asociativa puede exigir a sus miembros una adhesión a principios que no sean en absoluto respetuosos con el pluralismo (cfr. Gómez Montoro, 2002).

¹³²¹ Si los consejos nacieran para ejercer funciones corporativistas en primer término, y solo de forma secundaria funciones de canalización de la participación pública juvenil, podría ser razonable encomendar el ejercicio de esta conservando la titularidad en otra figura de naturaleza pública. Pero siendo el sentido de su existencia primero un servicio de interés público, parece ilógico pretender que su ejercicio esté sometido a la disposición de un actor público distinto.

¹³²² Solo así, su actividad derivada de las funciones antedichas no pueda ser rectificadas por un titular distinto de naturaleza administrativa burocrática. Recordemos, además, que esta búsqueda de la máxima autonomía en el desempeño de funciones públicas, confiriendo la titularidad a entes distintos de las Administraciones territoriales, es lo que da lugar a la Administración independiente, dentro y fuera de España.

b.2.2. Las razones para reconocer a los consejos de la juventud el ejercicio de funciones de naturaleza privada

Las funciones privadas son, en su sentido adjetivo, las ejercidas por sujetos de naturaleza privada, como fruto de su propia voluntad¹³²³. Desde el punto de vista objetivo, las funciones privadas de un consejo podrían ser aquellas que están orientadas a beneficiar a actores privados, de manera corporativista (siempre sin ánimo de lucro, dado que lo opuesto sería incompatible con la funcionalidad básica).

A la luz de los equilibrios entre los valores jurídicos que se han atribuido a los consejos en España, existen (al menos) tres indicios que parecen favorables a la capacidad de desempeñar funciones privadas por parte de un consejo de la juventud, con independencia de su naturaleza jurídica: 1º) la mejora que ofrece para el ejercicio de la libertad (funcional) de estas estructuras, sin menoscabar las funciones públicas encomendadas¹³²⁴; 2º) la realización de la eficacia, en sus vertientes subjetiva y finalista (principalmente)¹³²⁵; y 3º) la aceptación generalizada de que estos pueden

¹³²³ Si nos encontramos ante una entidad de derecho público, esta solo ejercerá funciones de índole privada si las normas le habilitan expresamente para ello. De lo contrario, toda función prevista en el ordenamiento para una persona jurídico-pública (no mixta) es conferida en su condición adjetiva y, por lo tanto, de naturaleza pública. Más problemático resulta el caso de las corporaciones híbridas (públicas de base privada) con catálogos únicos, en los que puede existir una cierta confusión sobre el alcance de unas u otras. Existen dos posibles soluciones sobre la naturaleza de estas funciones. Por un lado, que al no especificarse otra cosa, y ser funciones encomendadas por un poder público a otra institución parcialmente pública, todas ellas se ejercen en la vertiente pública del ente, y este solo ejercerá como funciones privadas aquellas que él mismo se atribuya lícitamente de acuerdo a su composición de intereses de base privada, y así lo refleje el fruto de su autorregulación. Por otro lado, podría suponerse que exista una distinción objetiva entre las funciones, basada en el criterio del interés: aquellas funciones que parezcan trascender la composición interna (privada) del ente, serán funciones públicas porque inciden más claramente en el interés general, frente a aquellas que benefician particularmente a las figuras privadas que componen la corporación, que obedecerían a un interés sectorial o corporativista. Ambas soluciones entrañan considerables debilidades interpretativas, y sería deseable que se analice más detenidamente en futuros estudios.

¹³²⁴ Ello permite afrontar la misma finalidad última (o funcionalidad básica de los consejos) desde perspectivas complementarias, que los sujetos protagonistas de la participación pueden apreciar sin que los poderes públicos hubieran reparado en ello. Una cierta libertad funcional para los cauces principales de participación permite reforzar su autonomía respecto de todos los poderes públicos, y favorece que estos poderes acepten que no son ellos los que definen la totalidad de las funciones de un consejo de la juventud.

¹³²⁵ El hecho de que los consejos de la juventud sirvan de foro de las estructuras agregadas de participación juvenil, aun por sectores, sistemas camerales o polisindodalidad (defendiendo así intereses que no son directa o enteramente contributivos al interés general), favorece la aceptación del pluralismo del espacio y la primacía del cauce legitimado por los poderes públicos. Dicho en términos simplificados: no parece razonable exigir a las organizaciones juveniles que configuren otras estructuras paralelas a los consejos de la juventud para ejercer la defensa de sus

percibir de forma explícita y clara fondos de origen privado o cuotas de quienes integran sus órganos decisivos¹³²⁶.

Sea como fuere, existen tres límites absolutos sobre las funciones que un consejo pueda ejercer por su propia decisión: a) el principio de legalidad¹³²⁷; b) el respeto del interés general en su específico ámbito sectorial¹³²⁸; y c) el respeto del interés colectivo derivado de su condición neutral entre entidades plurales¹³²⁹.

b.3. Las funciones consultivas y las funciones de Administración activa

A los consejos de la juventud se les han atribuido funciones consultivas sobre una amplia variedad de temas (según el alcance que cada poder público interlocutor de un consejo haya querido dar a la noción de “los intereses de la juventud”). Pero el análisis

intereses colectivos de tipo corporativista. Es razonable que puedan hacerlo en el seno de los consejos, siempre que no colisionen con los intereses generales que deben defender de manera primaria. Por ejemplo, los órganos deliberativos de consejos territoriales de ámbito inferior en el seno de un consejo de la juventud determinado (las llamadas frecuentemente “mesas de consejos”) pueden favorecer que no sea necesario, para estas figuras, crear una federación paralela al propio consejo, para tratar sus intereses sectoriales (algo que sí ha sucedido en otros Estados, y ha conducido a la dispersión y disgregación de los cauces participativos, como en Portugal con la FNAJ y el CNJ-P, o en Francia con las muchas estructuras ya aludidas en páginas anteriores).

¹³²⁶ Este es un indicio recogido (quizá de forma no del todo consciente) en la práctica totalidad de las normas públicas sobre los consejos de la juventud en España. Tal apertura a la recepción de medios ajenos a los presupuestos públicos es un recordatorio de que el consejo debe poder recabar medios privados tanto para reforzar los fines públicos como para desarrollar funciones no atribuidas ni delegadas por los poderes públicos. De lo contrario, es decir, si esta previsión debe entenderse hecha para la financiación exclusiva de las funciones públicas encomendadas, los poderes públicos estarían diciéndole a las organizaciones juveniles integradas que ellas son corresponsables con sus medios privados de soportar la carga económica del ejercicio de esas funciones públicas, al margen del sistema tributario y presupuestario, y esto tiene naturales visos de ser irracional.

¹³²⁷ No se puede cuestionar la natural interdicción de actuar en pos de fines ilícitos, pero el principio de legalidad también determinará la potestad del consejo para actuar o no conforme a funciones y fines decididos por sus propios procedimientos internos, al margen de los dados explícitamente por el ordenamiento jurídico.

¹³²⁸ Tanto si son entes públicos como si son entes privados con funciones públicas, los consejos no pueden dirigir su actuación hacia aquello que resulte incompatible con su funcionalidad básica antedicha, o contra otras funciones públicas (secundarias o accesorias) de las que sea titular o ejerciente, esto es, contra la concreción dada al interés general en su respectivo ámbito de intervención. Ello no impide que sí pueda actuar y expresarse por cauces lícitos en contra de la intervención de los poderes públicos en materia de participación juvenil.

¹³²⁹ El especial respeto del pluralismo interno y la cierta neutralidad que condiciona la representatividad del consejo impide que este persiga intereses parciales, contradictorios con los intereses colectivos (un consejo de la juventud puede menos en la esfera privada porque puede más que sus organizaciones separadas en la esfera pública).

de estas figuras demuestra muy pronto para cualquier observador que no nos encontramos ante un tipo clásico de órganos consultivos¹³³⁰. Los consejos de la juventud (aparte de la nomenclatura) no se asemejan a los típicos órganos consultivos españoles, ya sean del modelo calificado por Muñoz Machado (2017-X: 203) como tradicionales o “herederos del sistema polisindical”, o de los modernos “modelo *staff*”, por muy heterogénea que sea su configuración¹³³¹. La observación de las normas históricas y vigentes sobre los consejos de la juventud en España revela que las atribuciones a los consejos de la juventud rebasan las funciones consultivas, aun siendo estas de enorme relevancia en el sector de la política pública de juventud.

La combinación funcional consultiva y activa (una situación constante y generalizada de los consejos de la juventud en todo el país) choca, de cuando en cuando, con operadores jurídicos que cuestionan la validez de las capacidades de intervención activa de los consejos¹³³². Sin embargo, estas son el resultado inevitable de dos

¹³³⁰ Existen notables diferencias entre la mayoría de las formas organizativas consultivas y los consejos de la juventud, porque un verdadero consejo de la juventud ejerce funciones que trascienden, sin ningún género de dudas, las funciones consultivas. Este desbordamiento se produce desempeñando funciones públicas (de auténtica Administración activa, prestacionales, de fomento, de control, de regulación y de planificación, entre otras) o privadas (de orientación corporativista, pero nunca con ánimo de lucro).

¹³³¹ Sostengo esta diferenciación por la lejanía de las cualidades respecto de unos y otros: muy pocos consejos de la juventud encajan en las características que la doctrina atribuye a los órganos consultivos tradicionales (según la caracterización de Muñoz Machado, *op. cit.*): a) su funcionamiento es continuado al margen de los órganos colegiados, y no eventual; b) los procedimientos de consulta no se encuentran formalizados sino apenas enunciados (cuando ocurre), y entregados a la discrecionalidad autoorganizativa del consejo; y c) no existen prácticas rituales identificables para la emisión de las consultas de forma análoga entre unos consejos u otros (con la excepción, si se quiere, de las a veces llamadas resoluciones o documentos políticos adoptados en sus órganos asamblearios o de representación intermedia, pero no son dirigidos a ninguna autoridad en particular, *secundum legem*, sino que guían el ejercicio de la representatividad exterior del consejo). Tampoco encajan en las cualidades del “modelo *staff*” por la vinculación técnica de estos últimos con los órganos de decisión, y porque los consejos de la juventud sí están sujetos a unas reglas mínimas de procedimiento que no se corresponden con la celeridad de los gabinetes técnicos aludidos por las nuevas formas (cfr. Muñoz Machado, *op. cit.*).

¹³³² Ya se han ejemplificado estas posiciones en la Administración General del Estado (mediante el Informe CORA) o en el ámbito autonómico (como los informes recientes de la Intervención General del Gobierno de Navarra). Estas estiman que el papel de un consejo en particular, o de estas figuras en general, debe ser estrictamente de carácter consultivo (de lo que deviene después, sin ningún género de duda, las sospechas sobre la idoneidad de su capacidad jurídica plena y, en definitiva, de su personalidad jurídica, de la cual carecen la gran mayoría de entes consultivos, sin pérdida notable para el ejercicio de sus funciones). A la situación anterior, que provoca cuantiosos conflictos, se llega por diversas vías. La principal de ellas es, a mi juicio, el desconocimiento por parte de estos actores sobre la funcionalidad básica de los consejos de la juventud. También puede ser el fruto de una tendencia a encajar de manera forzada al correspondiente consejo de la juventud en alguna de las categorías típicas de la Administración a

cualidades que forman parte de la naturaleza material y generalmente admitida de estas figuras.

Primero, los resultados participativos de los consejos revisten dos formas que reflejan el grado de participación reconocida a los consejos. Conviene puntualizar la importancia que ha tenido el desarrollo de la investigación no jurídica para condicionar este desenlace normativo¹³³³. Una distinción común aplicable al sistema jurídico, aunque el derecho positivo no haya explicitado su correlación con ella, es la gradación de Arnstein (*op. cit.*), que sitúa la posición consultiva por debajo de la capacidad de gestión de iniciativas autónomas (denominada, en términos de ciencia social y no jurídica, como autogestión o, aún más elevada en grado participativo por su cualidad de implicar a agentes externos, la cogestión). Esta forma de clasificar los resultados participativos, frecuente en los consejos de juventud en toda Europa, contribuye a entender la dualidad funcional, en términos iusadministrativistas, entre funciones consultivas y activas¹³³⁴: de una parte, es obvio que los consejos de la juventud son herramientas para la emisión de la opinión de la juventud participativa¹³³⁵; y de otra parte, los consejos de la juventud pueden decidir, mediante sus órganos habilitados para ello, emprender acciones específicas de intervención en el sector que les es propio¹³³⁶. Por ello, los consejos personificados como entes públicos ostentan potestades públicas propias de Administraciones activas¹³³⁷.

la que sirve el actor que cuestiona determinadas funciones, aun sin reformar las normas que avalan su atipicidad.

¹³³³ En la parte introductoria de esta obra vimos ya muchas de las clasificaciones basadas en el resultado participativo, desde la contribución de distintos análisis de las ciencias sociales.

¹³³⁴ Es una distinción modal binaria (y, por tanto, insuficiente para distinguir los matices de los amplios catálogos de funciones a veces consignados en las normas), pero es fácil de reconocer tanto en el ordenamiento como en la práctica sostenida por aquellos consejos considerados auténticos en España, desde 1980 hasta la actualidad.

¹³³⁵ Lo hacen, principalmente, en aquellos ámbitos en los que aspiran a influir en la decisión de otros actores, públicos o privados. Una opinión gestada en un órgano de base colegial, orientada a un poder público no vinculado por esta opinión, constituye el prototipo clásico de función consultiva. Estas opiniones pueden ser el resultado de un mandato prescriptivo en determinados supuestos, como habilitación general para tomar la iniciativa, o bien una respuesta a una demanda de un poder público. En todo caso, son opiniones sobre asuntos que deben corresponderse con el respeto a la vertiente sustancial del principio de libertad (es decir, sobre los temas que interesen a la juventud participativa) y con las vertientes dialógica y finalista del principio de eficacia (ya desarrolladas).

¹³³⁶ Como resultado, dan lugar a la existencia de programas, servicios o eventos sostenidos con los fondos públicos asignados (en la práctica totalidad de los casos), ajenos a la iniciativa política de los poderes públicos. Estas formas de emitir resultados del proceso participativo, que no son meras opiniones sino auténticas acciones, son, de una parte, el fruto del reconocimiento

Segundo, los consejos han sido comisionados para impulsar activamente la participación juvenil (debiendo relacionarse, para ello, con una multitud de actores), y no solo encauzarla de forma pasiva hacia los poderes públicos. De hecho, existe una diferencia sutil pero elemental entre los consejos y otros órganos administrativos de participación ciudadana. La mayoría de los entes consultivos de la Administración obedecen a planteamientos en los que la participación se dirige desde el órgano participativo hasta el sujeto decisor (siendo contadas veces el órgano participativo el auténtico decisor). Por esta razón, es fácil reconocer modelos consultivos planteados desde la óptica de la interlocución participantes-decisores públicos, es decir, de sujetos que deliberan para trasladar su opinión al sujeto que decide¹³³⁸. Ocasionalmente, órganos consultivos participativos también tienen funciones relacionales abstractas, hacia la generalidad de la ciudadanía, transmitiendo sus informes o publicando los resultados de las opiniones gestadas¹³³⁹. En esta línea en particular, de los consejos de la juventud se ha esperado una vertiente relacional de su actividad participativa que trasciende, con creces, el traslado de opiniones a los decisores políticos. Como muestra: prestan servicios administrativos, organizan actividades de interés público, fomentan la participación a través de campañas institucionales e inversión de recursos públicos, planifican estas y otras formas de intervención propia y compartida, y reglamentan procedimientos administrativos accesibles a toda la ciudadanía (joven, principalmente). Todo ello porque a los consejos se les encomienda, o se espera de

frecuente de la plena capacidad de obrar y, de otra parte, están limitadas solo por la legalidad general y la habilitación especial (esto es, que coadyuven de manera directa a dar cumplimiento a su funcionalidad básica).

¹³³⁷ En el caso de que la naturaleza del consejo de la juventud sea pública, esas funciones activas serán, además, la base para reconocer al consejo como órgano de Administración activa (cfr. Gamero Casado y Fernández Ramos, 2018: 165). Prueba de ello es su reconocimiento como poderes adjudicadores, entes con capacidad de reglamentación administrativa, sus direcciones electas son auténticos órganos de dirección, capaces de poner fin a la vía administrativa mediante actos jurídicos que están sujetos al derecho administrativo.

¹³³⁸ A esto obedece la participación del Consejo Escolar del Estado, del Consejo Económico y Social y de otras figuras similares, integradoras de importantísimos intereses colectivos en la formación del interés público. La organización consultiva de tipo participativo consiste, a grandes rasgos, en la incorporación de sujetos representativos en un espacio orgánico determinado, donde deliberan hasta dar una opinión (bien por propia iniciativa o bien a instancias de quien les formule la consulta). Por lo tanto, la razón por la que se dan cita en ese órgano es deliberar, y su representatividad suele estar ya formada en espacios ajenos al órgano consultivo. Ahí estriba la lógica de una capacidad relacional unidireccional: del órgano consultivo a los poderes consultantes.

¹³³⁹ Por ejemplo, el Consejo Escolar del Estado y el Consejo Económico y Social, y la mayor parte de sus respectivos homólogos autonómicos.

ellos (en base a las normas) una actuación expresamente dirigida a la propia juventud, promoviendo su mayor implicación ciudadana¹³⁴⁰. Se trata del compendio de funciones de fomento de la participación, fundamentalmente de tipo asociativo¹³⁴¹, pero también de otros tipos y en otras direcciones sectoriales. Por lo tanto, los consejos son reconocidos no solo como entes emisores de opinión, sino como auténticos promotores directos y autónomos de una mayor participación¹³⁴². A esta promoción están llamados todos los poderes públicos (art. 48 CE), pero el papel de los consejos representa una apuesta de los legisladores (o del poder reglamentario, excepcionalmente) por una promoción horizontal, entre iguales (de jóvenes a jóvenes).

¹³⁴⁰ Los consejos de la juventud no tienen funciones hacia la propia juventud y sus organizaciones que sean expositivas de su opinión (sería ilógico exponer a los sujetos de base la opinión formada por esa base, más allá de la deseable rendición de cuentas de cualquier estructura democrática). Esto no sucede de la misma manera en otros entes participativos orgánicos, como los consejos económicos y sociales, a los que no se les encomienda que se dirijan activamente a sus propias bases de legitimación: a los trabajadores se dirigen sus organizaciones sindicales, y a los empresarios lo harán las organizaciones patronales, pero no un órgano mixto de intereses compuestos (y, a veces, contrapuestos).

¹³⁴¹ Hasta tal punto han sido importantes las funciones de este segundo enfoque relacional descrito (con funciones de acción dirigidas a la juventud organizada o general), que han sido el punto de origen de no pocas confusiones sobre la eventual duplicidad funcional entre los consejos y las Administraciones juveniles. Recordemos, por ejemplo, que en las normas del INJUVE se contempla como fin “el fomento del asociacionismo” –art. 2.2.a) del Estatuto de 2005, también presente en versiones previas de las normas de esta institución–, y como función, el “el análisis y la investigación de la realidad juvenil” –art. 3.1.c) del Estatuto de 2005–, entre otras. Resulta inevitable cuestionarse si tiene sentido, en consecuencia, que existan dos figuras de Administración juvenil activa con funciones coincidentes en el mismo plano territorial. Y es importante hacerse estas preguntas porque de la respuesta depende la racionalidad de configurar los consejos de la juventud como Administraciones institucionales, en lugar de meros órganos colegiados como tantos otros entes con funciones solo consultivas o deliberativas. Podemos anticipar que la respuesta, como veremos al tratar el alcance de las funciones activas, es que estas coincidencias funcionales sobre un mismo objeto no provocan necesariamente una duplicidad funcional estricta, jurídicamente inaceptable.

¹³⁴² Por ello, parte de sus actuaciones deben dirigirse a incentivar la participación de los jóvenes que no estén integrados en el consejo (inventando nuevas campañas institucionales horizontales –de jóvenes a jóvenes, por el principio de eficacia–, o diseñando nuevos procedimientos administrativos que faciliten las conductas participativas y enriquezcan la composición pluralista de las deliberaciones del consejo, o fortaleciendo mediante servicios de promoción aquellas estructuras integradas que permiten la posterior composición de la opinión –esto es, de apoyo al tejido asociativo, por ejemplo–).

b.3.1. El tipo de funciones consultivas que ejercen los consejos de la juventud en España

No es necesario profundizar en la muy analizada y desarrollada función y organización consultiva en el derecho español¹³⁴³. Ejercen la función consultiva los órganos que expresan opiniones justificadas sobre diversas cuestiones en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos.

En aquello que ahora nos interesa, la doctrina ha evidenciado que existen diversos ejes de coordenadas que ayudan a ubicar las formas de ejercer la función consultiva. Desde el concreto enfoque de la participación juvenil, esta puede diferenciarse de acuerdo con la modulación en torno a cinco factores principales.

En primer lugar, la función consultiva puede ejercerse desde dos ángulos de legitimidad, según se fundamente en criterios técnicos o socio-políticos (Sánchez Morón, 1980: 207 y ss.). Los consejos de la juventud, lejos de lo que pueda pensarse, desempeñan un importante papel en ambas vertientes, no solo en la de naturaleza participativa (socio-política, en sentido amplio)¹³⁴⁴.

En segundo lugar, el espacio donde se produce la actividad consultiva de un consejo nos permite diferenciar entre funciones consultivas endógenas (si es fruto de la

¹³⁴³ Sobre ella y su integración en los esquemas participativos procedimentales se pronunció tempranamente en nuestra reciente historia constitucional Sánchez Morón (1980: 205-230). De manera más reciente, han abordado estas cuestiones Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019).

¹³⁴⁴ Siendo la participativa la más evidente, por la propia legitimación de su composición, en el ámbito técnico es muy frecuente que los consejos dispongan también, por sus normas, de funciones que los convierten en auténticos dinamizadores de la experiencia empírica, las buenas prácticas, la prospectiva de información, etc. En cualquier caso, esta diferencia de la función consultiva participativa frente a la técnica facilita la distinción conceptual de los llamados consejos sectoriales o asesores sobre juventud, frente a los consejos de la juventud propiamente dichos. La función consultiva técnica sobre políticas de juventud es un aspecto muy poco desarrollado en España. Sobre los consejos sectoriales como herramienta participativa, véase (por todos) Campos Jiménez (2016a: 20 y ss.). En parte, se debe a la escasa consolidación de la profesionalización sobre el sector, muy expuesto a unas Administraciones sin técnicos especialistas. La profesionalización de los antes llamados “técnicos de juventud” es casi inexistente, y términos como *youth work* –o trabajo profesional con jóvenes– suenan en las normas actuales aún a novedad de ambiente europeo. Tendremos ocasión de referirnos a ello más adelante, al abordar la influencia de la política de juventud del Consejo de Europa. A nivel doctrinal, sobresalen en este tema las aportaciones de H. Williamson (por ejemplo, su serie *The History of Youth Work in Europe* –Council of Europe Publishing– 2009, 2010, 2012, 2013, 2016, 2018 & 2019).

deliberación dentro de la propia institución, en sus órganos internos), que sirven de sostén para el ejercicio de funciones consultivas exógenas¹³⁴⁵.

En tercer lugar, pueden darse diversos grados de capacidad de iniciativa sobre la función consultiva de los consejos, entre el extremo de una función meramente reactiva o una función verdaderamente propositiva y proactiva¹³⁴⁶.

En cuarto lugar, pueden darse distintos grados de fuerza vinculante a los resultados de sus deliberaciones sobre las consultas que les sean planteadas. La mayor parte de las veces, los resultados consultivos de los consejos no son vinculantes, aunque sus representantes en otros órganos colegiados (decisorios o no) de la Administración puedan tener derecho de voto.

Por último, y en quinto lugar, la función consultiva ofrece una amplia capacidad de gradación de la centralidad o principalidad *versus* marginalidad de los consejos como entes de participación juvenil, en función de la diversidad de canales agregados (orgánicos o procedimentales) que también ejerzan funciones semejantes¹³⁴⁷.

¹³⁴⁵ Los consejos son invitados a tomar parte en otros muchos órganos consultivos, por su propia representatividad (normalmente democrática más que técnica), lo que produce esta función consultiva exógena, es decir, mediante la presencia de sus representantes en otros órganos consultivos. La relación entre ambas vertientes es intensa, porque las posiciones exógenas deben sustentarse, por el principio democrático interno que rige en los consejos, en previos posicionamientos adoptados de manera endógena, en los órganos propios habilitados para ello, y sus representantes están vinculados por la posición oficial de la institución sobre multitud de materias. Para la realización fluida de esta dialéctica consultiva son de enorme utilidad los llamados (y, hoy en día, más o menos generalizados) “Documentos de Bases” sobre las políticas públicas de juventud, auténticos compendios de opinión acordada en el seno de los consejos sobre diversas materias, revisados cíclicamente, y que sirven de referencia a sus representantes *ad extra* para ajustarse al mandato democrático previamente dado *ad intra*.

¹³⁴⁶ En la mayoría de las regulaciones, en España, se contempla que pueden emitir sus propuestas y opiniones sin esperar a ser cuestionados por los poderes públicos, pero también existen casos concretos en los que deben pronunciarse a petición (obligada o potestativa) de determinado poder público sobre materias concretas. La capacidad de iniciativa propia encaja con la atribución de la capacidad jurídica plena, y es representativa de las vertientes sustancial, procedimental e instrumental del principio de libertad (vistas en el capítulo III).

¹³⁴⁷ Esta función es uno de los aspectos más proclives a la creación de instrumentos agregados de participación. En la medida en que haya formas ajenas al consejo (y según estén coordinadas, o no, con él) previstas en el ordenamiento, podremos deducir el grado de principalidad que ostenta el consejo de la juventud. Podrá transitar desde la exclusividad de la función consultiva, si los poderes públicos no prevén ninguna otra forma de consulta a la juventud que aquellas ideadas por el consejo, hasta la desintegración efectiva de su primacía, por una posición marginal del consejo entre muchas otras formas consultivas ajenas y descoordinadas con él. En cualquier caso, los propios consejos de la juventud actúan, en muchas ocasiones, como auténticos dinamizadores y promotores de procedimientos u órganos consultivos agregados. Un ejemplo notable de ello es el Diálogo Estructurado, hasta la actualidad y realizado en toda la Unión Europea. También es

b.3.2. La controversia sobre la existencia de funciones activas de los consejos de la juventud

Aunque algunos operadores jurídicos hayan cuestionado este extremo, hay dos factores que invitan a zanjar cualquier debate sobre el ejercicio de funciones de Administración activa entre los consejos de la juventud concebidos como entes de derecho público¹³⁴⁸.

Primero, el hecho de que pueden ejercer estas funciones activas es fruto del vigente derecho positivo, porque así se desprende de la decisión casi unánime de los poderes legislativos en España¹³⁴⁹. Ello lo refrendan, además, las expectativas europeas sobre la implicación de estos canales en iniciativas transnacionales.

Segundo, este amplio consenso se fundamenta racionalmente en la propia noción de las potestades innovativas que acompañan la personificación de las instituciones. Esto es así porque de la plena capacidad jurídica aplicada por los consejos se deducen potestades para establecer nuevas relaciones jurídicas (activas y pasivas) con terceras partes¹³⁵⁰.

determinante el papel del GNK (consejo navarro de la juventud) en la forma actual del llamado Parlamento Joven de Navarra.

¹³⁴⁸ Desde el punto de vista doctrinal, la naturaleza pública o privada de los consejos puede matizar el tipo de lenguaje que debemos aplicar a la institución, bien de tipo iusadministrativista o civilista. Pero, en cualquier caso, ambas naturalezas convergen en una noción, que es la plena capacidad de obrar. Las controversias sobre esta cuestión se producen con más intensidad del lado de los consejos de la juventud de naturaleza pública, puesto que son aquellos los que provocan dudas a los operadores jurídicos acerca de la idoneidad de tan amplias capacidades (para entes sobre los que, con frecuencia, no parecen apreciar su relevancia fuera de la función consultiva). Por ello importa dedicar algunas líneas a las funciones activas de los consejos de la juventud de naturaleza mixta o pública.

¹³⁴⁹ Prueba de lo anterior es la multitud de alusiones normativas, que ofrecen un lenguaje indiciario sólido sobre esta vertiente activa de los consejos. Por ejemplo, a la hora de ejercer funciones de fomento y de programación para la promoción de diversos valores entre la ciudadanía joven o entre la ciudadanía general –cfr. los arts. 29.e) y 29.b) de la Ley asturiana de Participación y Promoción Juvenil, el art. 2.c) de la Ley del Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña, el art. 4.g) de la Ley del Consejo de la Juventud de La Rioja, o el art. 59 –apartados c), f) y n)– de la Ley general de juventud de Castilla y León–, las atribuciones para organizar actividades propias –son ejemplificativas de esta concreción el art. 4.7 de la Ley del Consejo de la Juventud de Extremadura, el art. 16.c) de la Ley Canaria de Juventud, o el art. 2.a) de la Ley del Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña–, o para prestar servicios a terceros sujetos –por todas las prescripciones en este sentido, véase el art. 4.1 de la Ley del Consejo de la Juventud de Extremadura–, todo ello sometido a las reglas del derecho público.

¹³⁵⁰ Siguiendo las distinciones funcionales de Gamero Casado y Fernández Ramos (2018: 165), no deberían existir excesivas dudas para reconocer a los consejos de la juventud como órganos activos, además de consultivos, porque ostentan funciones de gestión, y emiten una voluntad

b.4. Los principales elementos controvertidos sobre la coherencia funcional de los consejos de la juventud

Una mirada atenta al común de los consejos de la juventud en España sujetos al derecho administrativo revela importantes distorsiones en las funciones encomendadas a estos por parte de los poderes públicos. A grandes rasgos, el eje principal de la incongruencia radica en la desproporción de las pretensiones de convertir a los consejos en cauces principales de la participación de toda o una muy amplia parte de la juventud de un territorio, al tiempo que se le asignan unos medios más propios de una unidad marginal del entramado administrativo territorial que de una institución autónoma con tan altas metas.

Esta brecha puede apreciarse concretada en seis principales planos, en función del análisis de algunos conjuntos de los principios de organización administrativa de carácter general, aplicados al desarrollo organizativo específico de los consejos de la juventud antedichos (esto es, aquellos sujetos al derecho administrativo organizador)¹³⁵¹: a) reglas que desequilibran los principios de lealtad institucional y la supuesta ausencia de jerarquía externa de los consejos; b) incongruencias de suficiencia y adecuación de los medios conferidos a estos; c) falta de garantías para la eficacia dialógica de la función participativa; d) limitaciones activas impropias sobre la capacidad funcional objetiva; e) imposición de la dispersión funcional accesorio, distractora de la función principal; y f) malentendidos acerca de la duplicidad de funciones con la Administración matriz.

Sobre la primera cuestión (los principios de relación entre los consejos y las Administraciones territoriales) nos detendremos, con más detalle, al final del presente

sostenida en decisiones y resoluciones que dan lugar a una auténtica actividad administrativa (con sus correspondientes actos, decisiones, planes, programas y normas) al servicio del interés general que les es encomendado (cfr. DPEJ, 2020). Debido al grado de autonomía de esta función, podemos afirmar, además, que deriva en una verdadera gestión directa especializada (Gamero Casado y Fernández Ramos, *op. cit.*, p. 183). La función activa de los consejos trasciende cualquier mera delegación interorgánica, porque un consejo no puede ser (en virtud de su alto grado de libertad y autonomía) una figura instrumental, y aun cuando pueda ser sujeto (por ejemplo) de encomiendas de gestión para otros asuntos accesorios, por parte de la Administración juvenil gubernamental, su capacidad activa no depende de ello.

¹³⁵¹ Aunque existe amplio consenso sobre los principios que han sido recogidos en normas positivas aplicables (por ejemplo, los del artículo 103 CE, reiterados y complementados por los del artículo 1.3 LRJSP), debe tenerse en cuenta la diversidad de connotaciones que muchos de estos tienen, y que varios de ellos despliegan su fuerza tanto en la dimensión procedimental como en la organizativa de las Administraciones Públicas (Muñoz Machado, 2017-X: 61 y ss.).

epígrafe (V.3.C). No obstante, conviene anotar ya el riesgo que supone, para la libertad y la eficacia funcional de la partición en los consejos, los abusos de las reglas que imponen relaciones jerárquicas explícitas, o formas abusivas de entender la lealtad institucional entre estos consejos y las Administraciones matrices¹³⁵².

Sobre la segunda cuestión, parece claro que son la suficiencia y la adecuación aquellos principios de organización y funcionamiento administrativo que permiten apreciar, de forma quizá más clara, las incoherencias funcionales de los consejos de la juventud (e inciden en la vertiente objetiva de la eficacia, y en el principio de eficiencia). En síntesis, podemos hablar de incoherencia funcional a partir de dos análisis básicos sobre los medios asignados: primero, un análisis cuantitativo (de suficiencia¹³⁵³) y, en segundo término, un análisis cualitativo de idoneidad (adecuación)¹³⁵⁴.

¹³⁵² El caso más patente de incoherencia funcional en este ámbito es aquel en el que la regulación prevé el sometimiento a la jerarquía de órganos superiores de una sobre el otro (esto desnaturaliza los consejos de la juventud en Andalucía, por ejemplo). Aunque no siempre se formule de manera explícita esta relación de sometimiento jerárquico, esta se produce cuando, por ejemplo, sí se contemplan potestades de revocación de las actuaciones del consejo en manos de los órganos superiores de la Administración, o mediante unas funciones públicas exclusivamente delegadas, susceptibles de ser avocadas o revocadas por la Administración territorial, o a través de técnicas más o menos encubiertas de control de oportunidad sobre los actos de administración activa de los consejos de la juventud. Sin embargo, también existen formas más sutiles de llevar el principio de lealtad institucional a un desequilibrio que perjudica la funcionalidad básica de los consejos. A modo de ejemplo, puede producirse mediante: a) previsiones que impongan el deber de colaboración con la Administración matriz en la totalidad de las funciones activas (o en las principales) encomendadas a los consejos, impidiéndole ejercer una apreciación libre de sus propias prioridades sectoriales; b) disposiciones que limiten o impidan la capacidad del consejo de formular sus disensos en los órganos de cooperación y coordinación sectorial efectivos para el funcionamiento ordinario de la lealtad institucional (verbigracia, no convocando estos órganos o no incluyendo en ellos a los consejos de la juventud), forzándole a expresarlos fuera del entramado administrativo; y c) potestades que permitan a la Administración matriz restringir de hecho los medios del consejo en función de su apreciación de la idoneidad de la “lealtad institucional” (o, discrecionalmente, del respaldo político) manifestada por este en sus actuaciones. Esto sucede, por ejemplo, cuando la totalidad de la capacidad económica de los consejos está condicionada al desarrollo de actividades previamente aprobadas desde juicios de oportunidad política de las Administraciones territoriales (es decir, en los múltiples supuestos de financiación a los consejos exclusivamente mediante la suscripción anual de convenios para ejecutar subvenciones directas o nominativas, como ocurre en el ámbito autonómico desde hace décadas en La Rioja o en Navarra, y también en el ámbito local de la mayoría de territorios donde los consejos de este nivel son entidades de pleno derecho privado – Extremadura, Cataluña, etc.–).

¹³⁵³ Por el grado de dificultad en su apreciación, la tarea más ardua es el análisis cuantitativo (de suficiencia) de los medios. Desde este punto de vista, podemos hablar de incoherencia funcional cuando una Administración territorial estima que un consejo de la juventud debe acometer un tipo de funciones con medios desproporcionadamente inferiores a los que estima que necesita otro órgano administrativo para funciones semejantes. Naturalmente, no existe una certeza matemática que nos revele cuándo es desproporcionadamente inferior una cuantía, ni cuándo estamos claramente ante funciones semejantes o aproximadas. Esto requiere realizar un análisis

En tercer lugar, es muy frecuente que no existan reglas procedimentales que garanticen la vertiente dialógica de la eficacia de los consejos como cauce participativo. Esto significa que los poderes públicos no han sido, normalmente, obligados de forma explícita a dar una respuesta motivada a los resultados propositivos y consultivos de los consejos de la juventud, algo que redundaría en un debilitamiento de su capacidad de llevar a término las funciones encomendadas¹³⁵⁵.

En cuarto lugar, no han sido pocas las previsiones normativas que suponen una limitación funcional incongruente con el papel generalmente concedido al consejo de la juventud, pudiendo perjudicar la eficacia finalista de este. Un caso reiterado en

de cada caso concreto, pero algunos indicios útiles podrían extraerse a partir del contraste entre los medios conferidos a los consejos de la juventud frente a otros órganos o entes de participación administrativa (consejos económicos y sociales, consejos escolares) o entes privados de participación social sectorial reconocidos (federaciones de determinado ámbito, etc.). Naturalmente, habrá que considerar también las diferencias sobre el tamaño de la población cuya participación se pretende encauzar, y otros factores de índole material y territorial, además de las semejanzas funcionales. Para el objeto y capacidad de este estudio, resulta imposible relatar unas fórmulas o unos resultados específicos de estos ejercicios analíticos sobre todo el ámbito de los consejos de la juventud españoles.

¹³⁵⁴ Más sencilla resulta la evaluación cualitativa, esto es, de la adecuación de los tipos de medios de los que dispone un consejo de la juventud, al menos en algunas de sus vertientes más relevantes. No es extraño que un consejo carezca por completo de medios que parecen elementales para un determinado tipo de función reconocida por las normas que lo rigen, o que los medios de los que disponga sean aptos para solo una parte de las funciones y no para otras. En términos generales, las limitaciones sobre la capacidad de los consejos para articular sus propias unidades administrativas y relaciones de puestos de trabajo acordes a las funciones reguladas conducen a este tipo de incongruencias. Así, por ejemplo, emergen situaciones de incoherencia funcional en la práctica totalidad de consejos que tienen encomendadas funciones de investigación o elaboración de estudios, y que sin embargo carecen tanto de medios presupuestarios propios destinados a tal fin, como (más grave aún) de unidades administrativas capacitadas ya sea para ejecutar esas funciones directamente, o para gestionar conforme a derecho la contratación de los servicios externos (por ejemplo, reconociéndoles como poderes adjudicadores, aun sin personal cualificado para tramitar expedientes de contratación).

¹³⁵⁵ Si las normas sobre los consejos de la juventud no contemplan, para los poderes públicos, ni el más remoto deber de responder a sus planteamientos (aunque sea rechazándolos de forma justificada), ni tampoco un instrumento de garantía para perseguir este deber, es posible que asistamos a un cauce de participación unidireccional, sin la más mínima certeza en que se produzca la interacción que es propia de cualquier proceso participativo formal que se repunte como tal. De poco sirve instituir un cauce principal, si ninguna autoridad ni poder público se da por aludido para dar reporte a sus propuestas o reivindicaciones. Por esta razón es relevante recoger en las normas sobre los consejos cuáles son sus relaciones preferentes con la Administración territorial, y aclarar si puede o no dirigir sus resultados participativos a otras autoridades (algo que debería responderse afirmativamente, como consecuencia indirecta de la plena capacidad de obrar y de las potestades innovativas). Mejor práctica normativa parece, incluso, el establecimiento explícito de procedimientos de rendición de cuentas entre la Administración territorial, y en particular la Administración juvenil, hacia el consejo de la juventud, y de este hacia uno o varios de los poderes públicos territoriales que correspondan.

multitud de normas es la capacidad, o no, de tomar parte en el desarrollo integral y general de la sociedad¹³⁵⁶.

En quinto lugar, y en el lado opuesto al anterior, se han producido tendencias normativas o materiales a la dispersión funcional de los consejos, que en ocasiones quedan ahogados en funciones accesorias, relegando la funcionalidad básica original (algo que también perjudica a la vertiente finalista de la eficacia de la participación)¹³⁵⁷.

Por último, el aspecto (quizá) que mayor controversia ha despertado, guarda relación con una interpretación discutida de la eventual duplicidad de funciones (especialmente aquellas de naturaleza activa) entre los consejos y las Administraciones territoriales. Parece lógico este cuestionamiento, al encontrarnos de manera recurrente con dos entes administrativos en cuyas normas constitutivas se hace referencia a ámbitos de intervención que resultan sorprendentemente familiares (consejos de la juventud y Administraciones juveniles principales)¹³⁵⁸. La duplicidad puede condicionar la validez racional de la existencia de estas figuras (ex artículo 5 LRJSP). Por ello, conviene hacer cuatro precisiones generales que orienten las respuestas en cada caso concreto, cuando proceda su análisis.

En primer término, existe un espacio específico en el que puede producirse la duplicidad funcional entre los consejos de la juventud y la Administración territorial, que no es la totalidad de las funciones de los primeros¹³⁵⁹.

¹³⁵⁶ Las tendencias hacia este tipo de regulaciones pueden apreciarse en multitud de normas que ciñen la participación de los consejos a los asuntos estricta y específicamente juveniles, o más aún cuando los circunscriben a cuestiones de mero asociacionismo juvenil. A título ilustrativo, véase la dicción literal del apartado a) del art. 3 de la Ley 1/2019, de 14 de febrero, de creación del Consejo de la Juventud de Cantabria (si no fuera por una interpretación teleológica y una exégesis combinada de todo el texto, este mandato parecería limitar la participación del consejo a lo que es materia de la Administración juvenil principal: “el diseño y el desarrollo de las políticas públicas de juventud”).

¹³⁵⁷ Ejemplo ilustrativo de ello es la actividad del Consejo de la Juventud de La Rioja en el período de 2016 a principios de 2020, durante el que parece evidente que centró la práctica totalidad de sus medios obtenidos por convenio con la Administración regional en actividades formativas más propias de una academia que de un consejo de la juventud (puede consultarse la información pública sobre memorias y noticias a este respecto en su página web, accesible a 15 de junio de 2020: <http://www.cjr.ioja.org/joomla/>).

¹³⁵⁸ No se puede soslayar, además, que esta ha sido la justificación más veces esgrimida para intentar o lograr la supresión de los consejos de la juventud, en todos los niveles territoriales españoles.

¹³⁵⁹ No todas las funciones son susceptibles de duplicar las encomendadas a la Administración juvenil principal u otra sectorial. En concreto, las funciones de canalización participativa directa son de

En segundo término, las hipotéticas duplicidades pueden (y deben, según las propias normas de los consejos) ser solventadas desde la aplicación estricta de los principios de colaboración (obligatoria en ciertos ámbitos), de coordinación (no sujeta a mandatos jerárquicos) y de cooperación (potestativa) administrativa¹³⁶⁰.

En tercer término, hay ciertas competencias que, en lugar de poder interpretarse como duplicadas, parecen estar deliberadamente recogidas como complementarias y convergentes (en primer lugar, por la propia identidad de los sujetos que las ostentan¹³⁶¹, y, en segundo lugar, por los ámbitos objetivos sobre los que inciden¹³⁶²).

imposible ostentación por parte de Administraciones burocráticas, que pueden tener una legitimación general a partir de cada poder ejecutivo respaldado por un poder legislativo, pero no una representatividad de intereses colectivos del tipo al que ostentan las organizaciones de la sociedad civil. No es necesario añadir mucho más a lo ya expuesto a este respecto por parte de Mestre Delgado y Álvarez García (*op. cit.*).

¹³⁶⁰ A ello conduce, primero, la aplicación del derecho público general por la cualidad de los entes involucrados y, segundo, las muchas previsiones específicas de las normas concretas sobre las funciones de los consejos de la juventud. La duplicidad inadmisibles (que sería aquella que no fuera una concurrencia lícita o una complementariedad funcional deliberada) solo podría ser el resultado de interpretar como inexistentes o insuficientes los llamamientos genéricos y específicos a la colaboración, cooperación o coordinación, según proceda. Para Parada Vázquez (2019: 130), la coordinación entre entes sin relación de jerarquía entre sí (que sería la coordinación predicable a los consejos de la juventud), sirve para paliar las disfunciones originadas por la autonomía política (él se refiere a la territorial, pero podemos aplicarla a la máxima autonomía administrativa que se da en estos casos de Administración independiente o *quasi* independiente). Por contraposición, la colaboración y cooperación serían principios al servicio de la eficiencia, pero “sin imperatividad ni coacción directa” (*id.*). La noción dada a la “colaboración administrativa” es aquella que conduce a la “formulación de planes conjuntos, creación de órganos o establecimientos comunes o participación en otros ya creados” (DPEJ, 2020, tercera acepción). Conviene destacar que el mismo DPEJ (2020) señala que la “coordinación” no está sujeta a la relación jerárquica.

¹³⁶¹ El Gobierno puede legítimamente tener unas prioridades políticas de estudio o investigación, e incluso de fomento asociativo, que no sean las de las propias organizaciones juveniles, y que ambas sean estimadas necesarias para una política juvenil coherente con la Constitución (basada en el protagonismo pluralista de la juventud, como participante libre y eficaz). Por ejemplo, lo que pareció hacer el legislador estatal de 1983 al constituir el CJE, quizá no plenamente consciente, fue desposeer al Gobierno de la capacidad de marcar una agenda única de promoción pública estatal del asociacionismo juvenil (quizá en beneficio de una audaz apuesta por el pluralismo) y del conocimiento de la realidad (tal vez al servicio de la eficacia autónoma de la participación juvenil). Es decir, es compatible y comprensible que dos aspectos tan sensibles (en 1980, pero también décadas después) como son, de un lado, la promoción de una sociedad civil (joven) independiente del poder político, y, de otro lado, la obtención de información empírica sobre realidades de intervención pública tan proclives al “adultismo”, hayan sido parcialmente atribuidas de forma estratégica a los verdaderos actores protagonistas de ambas funciones (las realice quien las realice), esto es, la propia juventud. Esta atribución no es, obviamente, de naturaleza exclusiva ni excluyente, porque, si lo fuera, limitaría de forma irracional la capacidad del Gobierno y otros poderes públicos para trazar una política juvenil propia (*ex arts.* 149.1 y 149.2 CE). Tampoco está exenta para ninguno de los dos sujetos estatales del deber de colaboración, explicitado en sus respectivas normas. Por ejemplo, como función del INJUVE en el art. 3.1.d) del Estatuto de 2005 –la promoción de la participación del CJE “en el diseño, ejecución,

En cuarto término, no pocas aproximaciones a las hipotéticas duplicidades inadmisibles en el sistema de los consejos de la juventud se han realizado desde una óptica que ha ignorado la jerarquía normativa y la legitimación de las fuentes formales¹³⁶³.

seguimiento y evaluación de las políticas de juventud del Gobierno”–, y como mandato del legislador en la función de colaboración con la Administración del CJE en la Ley de 1983. Es importante subrayar, además, la aceptación por parte del Gobierno de la necesidad de integrar en la realización de sus funciones al propio CJE, no como mero agente consultivo, sino en la totalidad de los procesos administrativos, según se desprende del precepto mencionado del Estatuto de 2005, vigente, pero también recogido en las versiones anteriores de sus normas organizativas posteriores a 1983. De hecho, parece que en el art. 2.b) de la Ley de 1983, el legislador confiere un verdadero derecho de participación al CJE en otros espacios consultivos y deliberativos de la Administración General del Estado, cuando esta los crea “para el estudio de la problemática juvenil”. No quedaba así a la discrecionalidad del Gobierno, sino que era un mandato legal.

¹³⁶² Destacan dos ámbitos específicos en los que es de aplicación este enfoque racional: a) el fomento asociativo; y b) la realización de una actividad de estudio y prospectiva propia (I+D+i, en sentido amplio, sobre la política de interés juvenil), al margen de las prioridades gubernamentales, a demanda o por propia iniciativa. Por ejemplo, recordemos que en las normas del INJUVE se contempla, como fin, “el fomento del asociacionismo” –art. 2.2.a) del Estatuto de 2005, también presente en versiones previas de las normas de esta institución–, y como función, el “el análisis y la investigación de la realidad juvenil” –art. 3.1.c) del Estatuto de 2005–, entre otras.

¹³⁶³ Piénsese que el legislador no ha decidido ni avalado de forma concluyente la existencia, por ejemplo, del Instituto de la Juventud (INJUVE), pero sí la del Consejo de la Juventud. Cuando se cuestionó de forma más acusada (mediante el Informe CORA) la duplicidad funcional entre el INJUVE y el CJE, en 2013, no se tomó en consideración que una institución estaba llamada a ejercer esas funciones por imperativo legal (CJE), y la otra por determinación organizativa del Ejecutivo, queriendo hacer prevalecer la libertad organizativa del Ejecutivo sobre el diseño institucional (no instrumental) del legislador. Sin embargo, la actual regulación sobre la creación y supresión de entes públicos que se extiende sobre varias figuras de los históricos o actuales consejos de la juventud (en el plano estatal y en el autonómico) permitiría al Poder Ejecutivo operar la fusión de un ente instrumental (Administración juvenil) con otro que no lo es (consejo de la juventud), si la naturaleza de creación del segundo no es suficientemente clara y diferenciada respecto de la del primero. Piénsese en casos de confusión de la naturaleza institucional con la instrumental de los consejos de la juventud en Asturias o Extremadura, o en el plano estatal hasta 2018, concibiéndolos como organismos autónomos “típicos”, en teoría. Como muestra de estas cláusulas que permiten la supresión (mediante fusión o absorción) por vía reglamentaria de entes públicos creados por Ley, véanse el art. 94 LRJSP, referido a la fusión por vía reglamentaria de los organismos público estatales; y los artículos 92 y 100 de la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Aunque pueda tener validez jurídica formal, esta dinámica (razonable en supuestos de instrumentalidad, pero de dudosa lógica en supuestos de entes independientes) entraña una grave amenaza para la legitimación de los límites que los legisladores pueden imponer (cfr. Muñoz Machado, 2017-X: 56) a la autoorganización de las Administraciones matrices, precisamente cuando buscan evitar la interferencia gubernamental. De hecho, si la regulación de la LRJSP hubiera estado vigente en 2013 o 2014, el Ejecutivo no hubiera tenido que someter a las Cortes la medida de supresión originalmente prevista del CJE, sino operar la fusión de ambos organismos autónomos argumentando su hipotética duplicidad (sin perjuicio del control jurisdiccional que hubiera procedido sobre la racionalidad de la medida).

c. La titularidad de la iniciativa en la configuración de los consejos de la juventud

La clave de la cuestión en este epígrafe es dilucidar quién puede decidir la creación de un consejo de la juventud que pueda ser válidamente considerado como tal.

Veremos que la respuesta que mejor se aproxima a la realidad y a la coherencia teórica con lo ya expuesto es que los consejos, al menos en el derecho español, han sido considerados como figuras de creación exógena. Ello quiere decir que la validez de su existencia, al menos en los términos descritos en los capítulos precedentes, no depende de los sujetos jóvenes que son titulares del ejercicio participativo dentro de los propios consejos, aun cuando la concurrencia de su iniciativa o voluntad será indispensable desde un punto de vista racional. Pero la validez de la existencia de un consejo de la juventud, en España, ha requerido hasta ahora de la confluencia de dos voluntades (con carácter general), y de uno o dos actos jurídicos, según las preferencias del modelo de iniciativa adoptado. En cualquier caso, al menos un acto jurídico determinante ha estado siempre en manos del poder público, no de los jóvenes llamados a participar en la institución (es decir, que la juventud de un territorio desee y reclame la existencia de un consejo de la juventud no da lugar, *per se*, a la existencia de este¹³⁶⁴).

Desde un punto de vista doctrinal clásico, esta respuesta se podría justificar en la integración del principio participativo en la composición del interés público, en detrimento de la estricta jerarquía instrumental, y del principio burocrático/tecnocrático que ha justificado la creación de muchos entes públicos hasta la fecha. Podemos aplicar al caso concreto de la juventud la intuición de Muñoz Machado (2017-X: 27) acerca de cómo la sociedad, a través de sus organizaciones, ha buscado “fórmulas de integración en el Estado, rompiendo con la estricta separación en que se formó el dogma de la personalidad jurídica” única de este. Pero hay que apreciar, también, que en el ámbito de los consejos de la juventud, han sido los poderes públicos los que han acudido, con frecuencia, a personalizar con atribuciones públicas propias (no meramente delegadas) a esas organizaciones de

¹³⁶⁴ Los ejemplos de esta realidad en España son cuantiosos (también fuera de nuestras fronteras). Algunos de los ejemplos más recientes son las plataformas constituidas a favor de la existencia de los consejos, pero sin pretender ser ellas mismas los propios consejos de la juventud (en Canarias, en la Comunidad de Madrid, en Illes Balears o, aún a mediados de 2020, en Castilla-La Mancha).

representatividad social. De manera que la iniciativa de configurar los consejos de la juventud, sobre todo en la España de los años ochenta, es un claro ejemplo de sinergia de voluntades sociales e institucionales.

Además de este planteamiento, existen otras dos razones para deducir la necesidad de la concurrencia de una voluntad privada o social y otra pública o institucional. La primera es que no existe una obligación genérica de participar, como ya se ha acreditado en páginas precedentes (si la democracia española no es “militante” para toda la ciudadanía, no hay indicio normativo que apunte a que lo sea para la juventud), y los poderes públicos no pueden encuadrar de manera forzada a la juventud en un instrumento participativo que rechacen. La segunda razón es que, partiendo de una eventual omisión de la primera, el diseño de un modelo participativo que sea rotundamente rechazado por el sujeto llamado a tomar parte en él no será utilizado, y por lo tanto será irracional por ineficiente su plasmación normativa (y, aunque resulte sorprendente, los poderes públicos autonómicos no nos han privado de ejemplos prácticos).

c.1. Los dos modelos principales de iniciativa jurídica para constituir los consejos de la juventud

A grandes rasgos, en Europa podemos reconocer dos modelos de iniciativa que han conducido a la existencia de los consejos de la juventud. En España se ha producido una prevalencia tensa de un modelo frente a otro, lo que ha conducido a buena parte de las peculiaridades jurídicas del sistema español de participación juvenil. Desde el punto de vista jurídico, resulta obvio que ambas modalidades son válidas conforme a derecho, *a priori*, pero la elección de una u otra conlleva importantes consecuencias de diversa índole (social, jurídica, política, etc.), y es posible que afecten a la libertad y a la eficacia de la participación juvenil.

c.1.1. La iniciativa de constitución mediante dos actos jurídicos sucesivos

Conforme al primer modelo, un conjunto de organizaciones juveniles muy heterogéneas se agrupa para crear una entidad común, de base personal (pero de personas jurídicas, en la rotunda mayoría de los casos) y sujeta a las normas del derecho privado de asociaciones en su contexto. Este primer modelo histórico se generalizó en los países cuya tradición democrática se remonta, al menos, a mediados del siglo XX¹³⁶⁵. La simple voluntad de los actores privados daba lugar a una figura jurídica diferenciada, como es propio del derecho de las asociaciones. El reconocimiento público de estas formas participativas como cauces legítimos ante las instituciones tomaría forma en un acto jurídico posterior, diferente de la creación del ente. Por tanto, el reconocimiento de los canales es el resultado de dos actos jurídicos secuenciados, siempre de la misma forma: primero uno privado y después otro público (este último es, habitualmente, normativo y escrito).

En España, este primer modelo ha sido utilizado para la legitimación colectiva de la práctica totalidad de las plataformas de la sociedad civil organizada, configuradas primero como entidades de derecho privado, y legitimadas, luego, por los poderes públicos para la interlocución sectorial que corresponda¹³⁶⁶.

¹³⁶⁵ Así surgieron, en particular, la mayoría de los Comités Nacionales de Juventud que, en 1963, dieron lugar al Council of European National Youth Committees (CENYC), uno de los entes predecesores del actual Foro Europeo de la Juventud.

¹³⁶⁶ Me refiero a entidades tales como la Plataforma de Voluntariado de España, la Plataforma del Tercer Sector, la Plataforma de Organizaciones de Infancia de España, la Asociación Española de Fundaciones, y otras semejantes en el plano autonómico. Un ejemplo de las disposiciones jurídicas para su reconocimiento público y su papel en la participación administrativa puede consultarse en Hernández Díez (2018b). Véase también a este respecto, entre otros, a Ortiz Díaz (2005). En este sentido, la participación juvenil en España se distancia del modelo genérico utilizado para la participación del tercer sector. Esta divergencia de modelo tiene una explicación racional que veremos más adelante, al tratar la titularidad de la iniciativa social. En todo caso, en cualquier ordenamiento jurídico occidental, la capacidad de los poderes públicos de conceder o resistirse a estos reconocimientos depende de las propias reglas que rijan el papel de la sociedad civil organizada (joven o no) y de las organizaciones representativas de intereses colectivos en la denominada participación administrativa. En España, la LPACAP contiene normas generales que aluden al reconocimiento sectorial de estas organizaciones, remitiendo a lo dispuesto en el resto de la legislación para cada entidad concreta. Dice el apartado 2 del artículo 4 de esta Ley que "(L)as asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca", por lo que las habilita como potenciales interesadas en el procedimiento administrativo. En términos semejantes abunda el artículo 83.4, sobre la información pública (como elemento preparticipativo). Sobre la participación en la elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, el artículo 133.2 señala que "podrá también recabarse directamente la opinión de

En el ámbito de los consejos de la juventud en España, y aunque no está completamente generalizado, este primer modelo ha sido el previsto por diversos legisladores autonómicos para la ordenación de tales figuras en el ámbito local (municipal, provincial, insular, etc.), y especialmente cuando las han concebido de forma expresa como sujetos de derecho privado (Castilla y León o Aragón, entre otras). También ha sido el modelo más empleado en el ámbito local de aquellas comunidades autónomas que carecen de una regulación específica sobre la constitución de consejos de la juventud en ese nivel territorial (Cataluña o Extremadura, por ejemplo).

c.1.2. La iniciativa de constitución mediante una única disposición normativa resultante de dos voluntades de hecho

El segundo modelo ha sido el que ha tenido un mayor impacto en el derecho español de juventud. Como veíamos *ad supra*, supone un distanciamiento, desde la década de 1980, de la corriente mayoritaria europea para los consejos de la juventud, y del uso aún común en España para la mayoría de las plataformas y redes coordinadoras de la sociedad civil organizada. Sin embargo, este camino original aplicado al sector juvenil ha servido de inspiración para la creación o la reforma de los actuales consejos de la juventud también fuera de España, por lo que se puede considerar un modelo (quizá) emergente y no meramente residual¹³⁶⁷.

Este modelo obliga a distinguir dos iniciativas distintas, una social y otra pública, pero que dan lugar o convergen en un único acto jurídico (normalmente normativo). Así, el consejo de la juventud solo existe cuando se da la convergencia de ambas iniciativas

las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”. Esta noción de “acción pública” o “acción popular” está mucho más desarrollada en ámbitos sectoriales del derecho administrativo, como el derecho ambiental o el urbanismo (*vid.* Rebollo Puig, 2005: 52 y ss.), en comparación con las reglas generales de participación ciudadana, y en particular frente a un escasísimo desarrollo en el ámbito de la participación juvenil en España.

¹³⁶⁷ Ya se han apuntado, en páginas precedentes, los cambios introducidos por los Poderes Ejecutivos en Estados de nuestro entorno, mediante la configuración de nuevos cauces principales de participación juvenil, como es el caso de Italia y el *Consiglio Nazionale Giovani* instituido por la Ley núm. 145/2018 (aunque de discutible racionalidad ética, en el sentido dado por Díez Ripollés, *op. cit.*, si atendemos a la preexistencia no cuestionada del *Forum Nazionale dei Giovani*, entidad representativa en el Foro Europeo de la Juventud).

(en la práctica¹³⁶⁸), como una suma de voluntades que necesariamente antecede a la creación de la persona jurídica diferenciada. La iniciativa social es la que ejercen las organizaciones juveniles que, en el primer modelo, bastaba para que ellas mismas crearan una entidad común mediante un acto jurídico privado. En este segundo modelo, su iniciativa social se limita a una voluntad de reivindicación y acción de incidencia que no crea, por sí misma, la institución deseada. Si no está previamente regulada, esta iniciativa puede carecer de relevancia jurídica: siendo figuras de derecho privado (o, incluso, personas físicas en ciertos contextos locales), no pueden crear por sí mismas un canal sujeto total o parcialmente al derecho público.

Hoy en día, todas las comunidades autónomas que cuentan con un consejo de la juventud autonómico en sentido propio, y el mismo CJE en el plano estatal, obedecen a este modelo de acto jurídico público único (usualmente mediante una disposición normativa). En el caso de los consejos de ámbito territorial inferior al autonómico, como hemos visto en el epígrafe anterior (V.2), las regulaciones de las comunidades autónomas han previsto de forma indistinta los dos modelos, pero resulta sencillo identificar cuándo se inclina hacia uno u otro. Si reconoce, por un lado, la naturaleza jurídica pública o mixta de estos consejos, nos encontramos ante el segundo modelo (eventualmente con reglas que formalizan la primera iniciativa social, esto es, dándole o no relevancia jurídica explícita). Si, por el contrario, los califica de entes de naturaleza privada, o no se pronuncia sobre su naturaleza, se ha desarrollado en la práctica el primer modelo¹³⁶⁹.

¹³⁶⁸ Resulta improbable, pero sobre todo radicalmente ineficaz, que una Administración instaure un canal de participación asociativa de naturaleza pública donde no quieran tomar parte las asociaciones del sector. De la misma manera que carecería de sentido que, por ley, y al amparo de lo dispuesto por la LPACAP, se reconociera a una entidad como portadora de intereses que no desea representar.

¹³⁶⁹ Una excepción de esta presunción, no obstante, es el caso navarro. Su Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, no se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de los consejos de la juventud de ámbito local, pero la remisión de la Ley a una reglamentación ejecutiva de los fines, funciones, composición y organización de estas figuras denota que es la autoridad pública la que los ordena y, en consecuencia, parece improbable que sean figuras de naturaleza privada cuando su entera existencia está condicionada a la reglamentación administrativa. Tengamos en cuenta, además, la imposibilidad de los entes públicos de ser titulares de derechos fundamentales, como lo es el de asociación, y las justificadas críticas doctrinales que han merecido preceptos como el art. 2.6 LODA en relación al papel de los poderes públicos como “promotores” de entidades asociativas privadas (véase, por todos, Gómez Montoro, 2004: 95-97).

c.2. La determinación de los titulares legítimos de las iniciativas y los sujetos que las ejercen

Como anticipaba páginas atrás, no es baladí determinar quién es titular de la potestad de creación de los consejos de la juventud, para que puedan ser considerados como tales a los efectos descritos en este estudio. Además, no existe una correspondencia exacta entre los sujetos a los que se atribuye la titularidad de las iniciativas legitimadoras y los sujetos que las ejercen. Esto ahonda en las posibles confusiones que se ven luego reflejadas en las normas.

La complementariedad de ambas iniciativas parece indispensable, desde el punto de vista racional, y evidencia la idea subyacente en los consejos de ser fruto de un preciso y acotado pacto intergeneracional. Así, la legitimación de la comunidad en su conjunto (a través de las instituciones públicas emanadas de la democracia representativa) converge con la legitimación específica del colectivo joven (a través de figuras portadoras de sus intereses difusos y colectivos, catalizadas mediante la democracia participativa), para establecer un cauce de integración preferente de la juventud en la formación del interés general.

Tres cuestiones serán puestas de manifiesto sobre este asunto mientras se analizan sus aristas, diferenciando la iniciativa pública de la iniciativa social: primero, el estado jurídico actual; segundo, la lógica que subyace en la preponderancia de la iniciativa pública; y tercero, la razón para aludir a la iniciativa social, aun cuando el derecho aplicable no siempre la mencione.

c.3.1. La titularidad y el ejercicio de la iniciativa pública-institucional

No existe una regla común a todo el país acerca de qué poderes públicos ostentan la capacidad para ejercer la iniciativa pública que dé lugar a la existencia de los consejos de la juventud. A lo sumo, podrá apreciarse que los actores públicos protagonistas y más influyentes son los legisladores autonómicos, y de ellos depende la mayor parte de la configuración del irregular mapa español de la participación juvenil organizada.

Como es natural por la jerarquía de las normas que dictan, existe una clara primacía de los poderes legislativos. Veremos que la han ejercido de forma notable¹³⁷⁰.

La iniciativa pública ha sido configurada, de manera expresa o por omisión de previsiones normativas, conforme a dos grandes fórmulas: una primera, que podemos denominar vertical, y que legitima a los poderes públicos de ámbito territorial superior para la creación de consejos de la juventud en los ámbitos territoriales inferiores; y una segunda, u horizontal, donde la iniciativa pública es ostentada por poderes públicos del mismo nivel territorial al de la iniciativa social.

La fórmula vertical se produce en el entorno comparado con creciente frecuencia¹³⁷¹. Sin embargo, en España solo es posible localizarla (y de manera parcial) en unas pocas comunidades autónomas. Aparece en ellas como una obligación impuesta por sus respectivos legisladores a los entes locales, a quienes insta a reconocer o adoptar la constitución de un consejo de la juventud en determinadas circunstancias regladas. Es el caso del Principado de Asturias¹³⁷² o Castilla-La Mancha¹³⁷³, entre otras¹³⁷⁴.

¹³⁷⁰ Esto se concreta, por ejemplo, en que los poderes ejecutivos autonómicos no han podido suprimir (aun expresando su intención para ello) los consejos de la juventud de aquellas comunidades autónomas donde no contaban con el apoyo de las cámaras legislativas, e incluso existen ejemplos (en la Comunidad de Madrid, en 2017) donde el poder legislativo ha creado (o reinstaurado) consejos de la juventud en contra del criterio del poder ejecutivo y del principal grupo parlamentario que lo sostenía. También fue determinante para la supervivencia del CJE entre 2013 y 2018 el papel de las Cortes Generales y las enmiendas introducidas a los proyectos normativos del Ejecutivo, aun contando con mayoría absoluta en 2014, como ya se ha tenido ocasión de mencionar.

¹³⁷¹ Anteriormente he citado, a efectos ilustrativos, los casos de Portugal o Flandes (Bélgica), donde existen normas de los poderes legislativos que obligan a las autoridades municipales a reconocer la existencia de consejos de la juventud de tal ámbito, mediante procedimientos y condiciones regladas (para Flandes, véase el artículo 5 de *Decreet van 6 juli 2012*, o Ley flamenca de 6 de julio de 2012; para Portugal, véase la *Lei nº 8/2009, de 18 de Fevereiro*). No obstante, aluden a formas de consejos de la juventud que son más semejantes a órganos consultivos no personificados que a instituciones participativas con capacidad jurídica propia.

¹³⁷² Cfr. art. 51 de su Ley general de juventud de 2019, para los consejos de ámbito municipal. Ello no impide que la Administración juvenil autonómica deba ser informada por la autoridad municipal, y es ella quien da traslado de la constitución de un nuevo consejo de ámbito municipal al consejo de la juventud de ámbito autonómico (CMPA).

¹³⁷³ Cfr. los apartados 5 y 6 del art. 13 de la Ley sobre los consejos de juventud de 2005, en relación con los consejos de ámbito municipal, si bien encontramos una ordenación distinta para los consejos de ámbito comarcal o mancomunado, donde es necesaria una autorización previa expresa y discrecional del poder público de tal ámbito.

¹³⁷⁴ En los supuestos de reconocimiento o configuración obligada por causas objetivas regladas por poderes públicos de ámbito territorial superior, nos encontramos que la iniciativa decisiva recae en las organizaciones juveniles, y no en los poderes públicos directamente interpelados por la existencia de esos consejos. Pero nadie podría discutir que ha habido un previo poder público con potestad y determinación de obligar a los diversos entes locales a admitir la existencia válida de

La fórmula horizontal, frente al primer modelo, se da en los tres planos territoriales principales.

En el ámbito del Estado y en la totalidad del plano autonómico no existe más ordenación que la que los poderes públicos del nivel correspondiente quieran establecer. De hecho, a pesar del mayor protagonismo autonómico en la política juvenil, parece fuera de discusión que sean los poderes públicos de ámbito estatal quienes ostenten la titularidad legítima y efectiva para determinar la existencia o no del propio Consejo de la Juventud de España¹³⁷⁵, algo que no han logrado con tanta facilidad algunos estados descentralizados en Europa (Bélgica, por ejemplo)¹³⁷⁶.

El ordenamiento estatal no impone a las comunidades autónomas la creación de los consejos de la juventud, como tampoco les obliga a la creación de cualquier otro canal formal de participación juvenil¹³⁷⁷. El legislador estatal sí dictó, no obstante, una regla que condiciona cierto grado de la vertiente finalista del principio constitucional de eficacia en el plano autonómico¹³⁷⁸, como es que el Consejo de la Juventud de España

los consejos en ciertas circunstancias. Luego es obvio que, incluso en estos casos, existe una decisión jurídica que legitima y perfecciona la existencia de aquellos consejos de forma externa y previa a la iniciativa social.

¹³⁷⁵ A pesar de que las instituciones europeas son muy insistentes en sus recomendaciones sobre la existencia de este tipo de figuras, veremos en capítulos siguientes que no disponen de la capacidad jurídica de obligar a los Estados a dotarse de ellas. En particular, sobre el ámbito estatal, es cierto que las instituciones europeas (cfr. <http://salvemoselcje.org/>) y la doctrina (cfr. Mestre Delgado y Álvarez García, *op. cit.*) advirtieron de las graves consecuencias que tendría la supresión del CJE, pero lo hacían en términos de idoneidad política, o en todo caso cuestionando la racionalidad jurídica que sustentaba la pretensión de eliminarlo, y no en una obligatoriedad normativa de su existencia o naturaleza. Tampoco las Administraciones autonómicas, que han cuestionado la constitucionalidad del papel más o menos destacado del INJUVE (*vid.* las SSTC 281/1986, 13/1992, 119/1995, 173/1998, 31/2010, 129/2010, 137/2010, 36/2012, 73/2012, 77/2012, cuyo contenido es sucintamente expuesto a los efectos de las competencias sobre política juvenil en Hernández Díez, 2017a), han llegado a poner nunca en duda la válida existencia de un canal participativo estatal como el CJE, ni la potestad del Estado para crearlo o reconocerlo.

¹³⁷⁶ No obstante, en otros Estados fuertemente descentralizados, el protagonismo regional en la política de juventud no ha sido obstáculo para la constitución de consejos nacionales de la juventud, plenamente operativos y sujetos a normas de los poderes públicos dicho ámbito (como Reino Unido o Alemania). El caso belga es paradigmático de la falta de un cauce principal nacional, y la interlocución con el gobierno federal se limita a la colaboración informal (no reglada) entre los consejos de la juventud francófono, flamenco y de habla alemana.

¹³⁷⁷ De nuevo, sin perjuicio de que existan importantes documentos europeos de derecho indicativo que subrayen cuán recomendable es que estas figuras existan, u otras equivalentes. Volveremos sobre ello en los capítulos siguientes de esta obra.

¹³⁷⁸ Esta eficacia finalista se refiere, como apunté en capítulos precedentes, a la capacidad de incidir de forma no restringida artificialmente en las materias que la Constitución contempla: el desarrollo social, económico, político y cultural, es decir, integral, que no es objeto de “reserva competencial” de una única Administración territorial, por lo que la participación eficaz supone,

solo admita en su seno a los consejos de la juventud de las comunidades autónomas que hayan sido personificados (exigencia, por cierto, que parece perfectamente racional a la luz de las cualidades impropias de los consejos instituidos sin personalidad).

Sobre el plano local, esta fórmula horizontal está prevista expresamente solo en algunas comunidades autónomas, como Canarias¹³⁷⁹ o Galicia¹³⁸⁰, que atribuyen a las autoridades municipales la potestad totalmente discrecional de reconocer o no sus respectivos consejos.

Finalmente, en algunos casos excepcionales, los legisladores autonómicos han previsto un sistema mixto de reconocimiento público en dos fases: el primero en manos de las autoridades municipales, y el segundo en manos de instituciones públicas autonómicas. Con matices distintos, son ejemplificativas de ello las comunidades autónomas de la Región de Murcia¹³⁸¹ y, de forma indirecta, Extremadura¹³⁸².

De la realidad descrita se derivan tres consecuencias principales.

En primer término, el derecho español no solo carece de una regla común sobre qué poder público y cómo constituye o valida un consejo de la juventud, sino que también

en esta vertiente finalista, que la participación juvenil en el plano local o regional pueda permear en el plano nacional y supranacional.

¹³⁷⁹ Véanse los arts. 18 y 18-bis de la Ley Canaria de Juventud de 2007, que establecen unas reglas mínimas sobre las condiciones objetivas en las que pueden constituirse figuras denominadas “consejos de la juventud” de ámbito insular o municipal, pero cuya existencia queda en manos de los poderes públicos territoriales correspondientes como opción, y no como obligación.

¹³⁸⁰ De forma mucho más escueta que la legislación canaria, el artículo 59.1 de la Ley general de juventud de Galicia (de 2012) señala que el reconocimiento de estos consejos es competencia de las autoridades municipales, sin mayor precisión de forma o requisitos objetivos.

¹³⁸¹ Cfr. art. 53 de la Ley general de juventud murciana de 2007. Con posterioridad al reconocimiento reglado por causas objetivas, y verificadas en primer lugar por la corporación municipal correspondiente, el propio consejo constituido comunica el acto municipal de reconocimiento (reglado) a la Administración autonómica para la inscripción del mismo en un registro de consejos locales, y esta informa al consejo de la juventud autonómico cuando resuelva (también conforme a la reglamentación dada). No está claro el valor que tenga, para la participación local, la inscripción en el registro autonómico.

¹³⁸² Extremadura carece de regulación específica suficiente sobre la naturaleza y constitución de los consejos de la juventud de ámbito inferior al autonómico, por lo que aquellos que existen son de naturaleza privada, y dependen por completo del reconocimiento (al menos) político de las autoridades locales. Sin embargo, la regulación dada para el registro autonómico de entidades juveniles (Decreto 27/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el Registro de Asociaciones Juveniles y Entidades Prestadoras de Servicios a la Juventud) prevé unas reglas de validación de los consejos locales que quieran inscribirse en él, sin que esté clara la utilidad de dicha inscripción hacia terceros (a pesar de una cierta contradicción normativa con la admisión de estos consejos en el CJEx, ya expuesta en otras notas de esta obra).

carece de un régimen que obligue a dotarse de estos u otros cauces principales: ni el Estado, ni las comunidades autónomas ni los entes locales rinden cuentas efectivas sobre su grado de respuesta organizativa al mandato del artículo 48 CE. Esto ha contribuido a la irregularidad del actual mapa territorial de los consejos de la juventud, sin ningún modelo alternativo claro¹³⁸³. La integración territorial de la participación entre unos niveles y otros es, por tanto, muy desigual. Ello se traduce en una considerable brecha en la capacidad jurídica y material de participar, por parte de la juventud, en el desarrollo de sus distintas comunidades territoriales¹³⁸⁴. Para tratar de paliar esta situación, algunas normas recientes tratan de sortear esa desigualdad desde un enfoque multinivel¹³⁸⁵.

En segundo término, existe un papel preponderante de la iniciativa pública en la validación de los consejos. Si recordamos la funcionalidad básica de estos¹³⁸⁶, parece razonable que sean esas instituciones comunes a toda la sociedad (los poderes públicos) las que acepten o validen la interlocución, es decir, al sujeto interlocutor de la parte ante el común. La discusión puede recaer, por tanto, en si un determinado poder público puede obligar a otro a aceptar o validar esa interlocución participativa de los jóvenes en su propio nivel territorial (ya hemos visto que, en algunos casos, así se ha dispuesto).

¹³⁸³ Parte de la omisión de los poderes legislativos (estatal y autonómicos) sobre el establecimiento de formas regladas de participación juvenil principal aparte de las reconocidas en su propio nivel territorial se ha justificado en el respeto a la autonomía local y a la autoorganización administrativa, que se verían vulneradas por previsiones sobre las formas organizativas de los consejos de la juventud por parte de poderes públicos del ámbito territorial superior. Prueba de este enfoque es, posiblemente, la libertad concedida por los legisladores autonómicos a los entes locales para elegir la específica forma organizativa que revistan estos consejos de la juventud en Galicia –de forma explícita– o en aquellas comunidades donde el legislador autonómico guarda silencio sobre la naturaleza y forma de constitución de los consejos de la juventud locales – Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco, Extremadura o Aragón–.

¹³⁸⁴ Un joven en Galicia dispone de menos herramientas que otro joven en Extremadura para tomar parte en los procesos de decisión de la Administración General del Estado que afecta a ambos por igual.

¹³⁸⁵ En particular, cada vez es más frecuente que los consejos de la juventud de un determinado ámbito territorial permitan la integración participativa (parcial) de formas no reconocidas por los poderes públicos como consejos de ámbito territorial inferior (como hace la actual regulación del Consejo de la Juventud de España), o den cabida a formas participativas locales directamente en ámbitos territoriales superiores, sin mediación de consejos interpuestos (como fue tradicional en las normas de los consejos entre 1980 y 2000).

¹³⁸⁶ Esto es, encauzar de forma plural, libre y eficaz los intereses colectivos y difusos de una parte de la población –la juventud–, para que tome parte en el desarrollo del interés general, ante y junto al resto de la ciudadanía y de las instituciones públicas.

En tercer y último término, la falta de desarrollo normativo común a los distintos poderes del Estado sobre el significado de los valores constitucionales de la participación juvenil conduce a la ausencia, siquiera, de una verdadera reserva de denominación sobre el tipo institucional de los consejos de la juventud (salvo algunas excepciones mencionadas en el ámbito local por imperativo legislativo autonómico). Esto provoca una notable incertidumbre sobre la cualidad participativa y la calidad de los cauces diseñados: no solo los poderes públicos deciden, en la mayoría de los casos, si reconocen o constituyen estos cauces, sino que deciden a qué forma organizativa confieren la nomenclatura común¹³⁸⁷.

c.3.2. La titularidad de la iniciativa social y su representación

Si atendemos al fundamento histórico, español o europeo, ya hemos visto que es obvio el sustrato generalista de la participación que fundamenta la existencia de los consejos: para toda la juventud, y no solo para la juventud asociada.

Sin embargo, no existen reglas programáticas ni explicativas que aclaren a quién corresponde la verdadera titularidad de la iniciativa social para la creación de los consejos de la juventud en España. En particular, la falta de parte expositiva de la Ley del CJE de 1983, junto a otras muchas carencias de técnica normativa, nos privan de ver reflejada esa fundamentación en la norma estatal que sirvió de modelo para el desarrollo autonómico mayoritario de los consejos de la juventud en las décadas siguientes.

Una parte de la legislación autonómica relativa a la creación de los consejos de la juventud de ámbito local constituye el único derecho positivo en España que ha identificado y regulado la iniciativa social que da pie a estas figuras. En estas

¹³⁸⁷ Solo de manera muy reciente, y con efectos aún inciertos, se han establecido reglas mínimas sobre la forma organizativa de los consejos de la juventud desde un ámbito territorial sobre otro. Me refiero a la ya mencionada previsión de la legislación del CJE promulgada en 2018 (reformando el artículo 21 de la Ley de racionalización del sector público de 2014, ya citada), para exigir a los consejos de la juventud de ámbito autonómico que quieran formar parte del CJE que estén dotados de personalidad jurídica propia. Esto ha supuesto la exclusión del consejo andaluz, del balear y de otras formas impropias de participación autonómica, pero solo ha acelerado la reforma legal para la personificación del consejo canario. Tampoco podía servir para invalidar las normas que denominan como consejos a las figuras que, en este estudio, no reconozco como tales en sentido propio.

disposiciones se ha recogido que son las organizaciones juveniles del territorio correspondiente las que pueden ejercer tal iniciativa. Esta previsión recurrente se corresponde, también, con la reducción de la ya expuesta funcionalidad básica a la juventud preorganizada. Sin embargo, sería un error mayúsculo atribuir a esas organizaciones la titularidad de la iniciativa, cuando en realidad existen notables indicios de que son solo las figuras portadoras y representativas de la misma.

Desde el punto de vista de la iniciativa social legitimadora, los consejos de la juventud sirven para concretar jurídicamente la llamada eficacia subjetiva, que vimos al abordar el sentido propio de las palabras del artículo 48 CE. Así, la existencia de estos consejos presupone que los poderes públicos reconocen a un sujeto jurídico como representante participativo (no político en el sentido estricto del art. 23.1 CE, pero sí *lato sensu*). Este se convierte en portador de los intereses de la juventud a la que alude el artículo 48 CE, es decir, de toda la juventud, y no solo de la juventud asociada. Un indicio de ello son las reglas sobre la edad máxima de los actores participativos que imponen la mayoría de las normas de los consejos de la juventud¹³⁸⁸.

Como consecuencia de lo anterior, la titularidad de la iniciativa social corresponde a toda la juventud, como colectivo, y no a las formas organizadas (privadas) de participación social juvenil. De la misma manera que una confederación estudiantil podrá tomar parte en órganos de participación educativa por su representatividad, pero no constituirse ella misma en el canal público de participación de todo el estudiantado.

La diferencia señalada es capital para comprender la lógica distinta que da lugar, por un lado, a la iniciativa de crear consejos de la juventud, y por otro lado, de la que

¹³⁸⁸ Considero que los límites estrictos sobre la edad son un indicio de que no son las organizaciones juveniles en sentido amplio, sino los jóvenes, como tramo generacional, quienes ostentan la titularidad del derecho a la participación a través de los consejos. Es frecuente (o su omisión obedece a un descuido indiciario de mala calidad normativa) que los consejos de la juventud exijan una determinada edad para los titulares de sus órganos decisorios, colegiados o unipersonales (no así en los meramente deliberativos, donde es posible que se reconozcan derechos de voz, rara vez de voto, a personas no jóvenes). Esta medida generalizada excluye de estos espacios a representantes de las organizaciones juveniles que, por diversas circunstancias, pueden ser no jóvenes. Ello obedece a la noción de que la participación juvenil que tiene lugar en la estructura orgánica de los consejos debe estar reservada de forma estricta a los ciudadanos jóvenes. La participación de ciudadanos no jóvenes con capacidad de decisión en un consejo de la juventud es un indicio de su carácter impropio y su insuficiente respeto a la autonomía de la participación libre y eficaz de estos.

conduce a crear redes (de derecho privado) de la sociedad civil organizada¹³⁸⁹. Pero los consejos de la juventud no son (o no surgieron como) plataformas de un tipo asociativo¹³⁹⁰, como tampoco son órganos sectoriales sobre juventud¹³⁹¹.

En definitiva, es un acontecimiento circunstancial, contingente, que la iniciativa social la porten las llamadas organizaciones juveniles. Los titulares de esta iniciativa no son tales organizaciones, sino la juventud de la que son representativas. Y la juventud bien podría estar representada por otras formas organizativas (escolar, asociativa, resultante de procesos administrativos inorgánicos, agrupaciones informales o de cualquier otra índole)¹³⁹².

d. Los conflictos sobre la capacidad y la personalidad jurídica propia

La ostentación de la personalidad jurídica (pública) de los consejos de la juventud en España fue cuestionada, por primera vez, por los propios servicios jurídicos de la Administración General del Estado, con motivo de la tramitación de las primeras

¹³⁸⁹ En las últimas se dan cita las organizaciones por razón de su forma (voluntariado, tercer sector, etc.), o por su objeto social (lucha contra la pobreza, promoción cultural, diversidad funcional, etc.).

¹³⁹⁰ De hecho, estos otros tipos de plataformas ya existen creadas por tipos organizativos juveniles concretos (por ejemplo, la Red Estatal de Consejos Locales de Juventud) o por el objeto que atañe de manera singular a la juventud (redes de educación no formal, como Didania o la Federación de Escultismo en España, por ejemplo). Además, los tipos asociativos específicos para jóvenes son una excepción en la ordenación europea del derecho de asociación y de la regulación sobre los movimientos juveniles (Hernández-Diez, 2010), mientras que los consejos de la juventud son figuras generalizadas en el continente. No puede ser que los consejos respondan de forma universal a una realidad marginal. Los movimientos juveniles trascienden cualquier tipo asociativo específico, en cualquier ordenación europea, también en España, aunque este país se dote desde 1977 del tipo especial de “asociaciones juveniles” en sentido estricto.

¹³⁹¹ Porque, en tal caso, deberían integrar a organizaciones cuyo objeto fuera la juventud, aunque carezcan de jóvenes en su seno (asociaciones profesionales de técnicos de juventud, entidades sin jóvenes prestadoras de servicios a los jóvenes, etc.). El *Diccionario panhispánico del español jurídico* describe los “consejos sectoriales de juventud” como “(Ó)rgano consultivo para el asesoramiento en materia de políticas de juventud, adscrito a una Administración territorial determinada, del que forman parte diferentes asociaciones involucradas o interesadas en el sector (asociaciones juveniles, de padres y madres, de técnicos y profesionales o empresas especializadas, cuerpos de seguridad, etc.)”, en clara referencia al modelo descrito por el artículo 42 LODA.

¹³⁹² Como consecuencia, la distinción realizada permitiría clarificar la pertinencia y las formas de constituir consejos de la juventud, por ejemplo, en contextos locales con muy escaso o ningún asociacionismo juvenil formal. No solo las organizaciones juveniles deberían poder impulsar legítima y válidamente la existencia de consejos de la juventud, sino la noción más amplia de cualquier realidad juvenil participativa. Y ello a pesar de la escasa o nula previsión de esta idea en el ordenamiento de la mayor parte de las comunidades autónomas, y del deficiente reflejo de las normas que sí se pronuncian sobre los procesos constitutivos de consejos de la juventud.

propuestas fallidas de regulación del Consejo de la Juventud de España. Sin embargo, desde la primera etapa hasta hoy, no han dejado de sucederse conflictos de manera cíclica entre unos consejos de la juventud y sus Administraciones de tutela, con respecto no solo a la ostentación de la personalidad, sino al grado o al carácter instrumental de dicha personificación jurídica¹³⁹³.

La personalidad jurídica es comúnmente aceptada como la cualidad de la que se deriva la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones (DPEJ, 2020), lo cual convierte a la persona jurídica en un “sujeto titular de Derecho y significa, por tanto, una relación de individualidad singular y colectiva con el orden jurídico” (Gallego Anabitarte, 1992: 97). Los consejos de la juventud, en el derecho español, han sido comúnmente reconocidos como personas jurídico-públicas, en la inmensa mayoría de los supuestos¹³⁹⁴.

Ya hemos atendido a la relación de la personificación pública con la capacidad jurídica (binaria y resultado de la personalidad) y de obrar (modulable), en el capítulo dedicado a la configuración de la Administración juvenil. En aquella referencia, los conceptos entraban en escena por una justificación de especialización técnica, lo cual daba lugar

¹³⁹³ Hemos observado, en los epígrafes anteriores, que la creación de consejos de la juventud como órganos consultivos sin personalidad jurídica ha sido una corriente desarrollada, especialmente, a raíz de la crisis económica de 2008, en el ámbito de algunas comunidades autónomas (destacaron los casos de Galicia, Aragón, Illes Balears y Canarias, que trataron de encubrir la supresión de los auténticos consejos de la juventud personificados mediante la creación de órganos impropios de naturaleza meramente consultiva). En todo caso, Andalucía dispuso de una forma sin personalidad jurídica desde 2003, hasta la actualidad, sin que significara su expulsión del CJE hasta 2018. La falta de personalidad jurídica, por tanto, aunque no sea determinante, ha contribuido a considerar que estos no eran auténticos consejos de la juventud, precisamente por su incapacidad de establecer relaciones jurídicas de las que ellos mismos fueran titulares, y no sus Administraciones matrices. En 2018, como también hemos visto, el legislador estatal intervino en el debate jurídico dictando que los consejos de la juventud de las comunidades autónomas que quisieran formar parte del CJE debían estar dotados de personalidad jurídica propia. Pero ninguna norma exige a un consejo de la juventud autonómico que se integre en el CJE, y es algo que estos pueden rechazar, como sucede en el caso del *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*.

¹³⁹⁴ En todo caso, los razonamientos aquí expuestos son válidos tanto para la personificación privada como pública. Muñoz Machado (2017-X: 28) atribuye a O. von Gierke la distinción doctrinal entre instituciones públicas y privadas, que habría contribuido, en la esfera de estas últimas, a las clasificaciones del artículo 36 del Código civil español (entre corporaciones, asociaciones de interés público y fundaciones, de una parte, frente a las asociaciones de interés particular, de otra parte). Los consejos de la juventud de naturaleza privada no despiertan especial controversia por su personalidad (sí por su funcionalidad, como hemos visto), por lo que este epígrafe tiene sentido para tratar la personalidad jurídica de naturaleza pública. De naturaleza pública ha sido el CJE entre 1983 y 2018, y desde entonces lo es parcialmente (personalidad híbrida), de la misma manera (total o parcialmente públicos) que todos los consejos de la juventud de las comunidades autónomas considerados como auténticos. También en el ámbito local, en Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Comunidad Valenciana, por ejemplo, son entes de naturaleza pública, total o híbrida.

a una Administración instrumental, a las que se suele presumir un grado de personificación parcial, o imperfecta¹³⁹⁵.

La personificación pública de los consejos de la juventud es de una naturaleza diferente, por dos motivos principales interrelacionados. En primer lugar, se trata de una especialización de la legitimidad, que ya no proviene del nombramiento del poder ejecutivo a través del parlamento, sino de instrumentos de democracia participativa. En segundo lugar, aun en íntima dependencia de lo anterior, la personificación jurídica de los consejos de la juventud es distinta de la de las Administraciones juveniles por el factor de la instrumentalidad. Esta no afecta a los consejos de la juventud, que no están llamados a ser herramientas de descentralización de la gestión del poder ejecutivo, sino a ejercer una gestión distinta (en contenido y en forma) de la propia política juvenil gubernamental.

Si se opta por personificar a los consejos de la juventud públicos, estos deben ser, por lo tanto, personas jurídicas plenas, ajenas a los rasgos distintivos de la instrumentalidad. De hecho, esta confusión entre personalidad jurídica parcial para la instrumentalidad y personalidad jurídica plena, con autonomía funcional máxima, provoca una primera categoría de conflictos notables en el devenir jurídico de los consejos de la juventud en España.

Como resultado del grado de personificación que sería lógico conferir a los consejos de la juventud, es conveniente aclarar qué argumentos existen y se han dado a favor de esta concesión de la capacidad jurídica, también en contra de ella, y con qué resultados específicos. En suma, podemos anticipar que la conclusión más aceptada ha sido considerar como consejos de la juventud impropios a aquellas instituciones y órganos no dotados de esta personalidad jurídica diferenciada, con independencia de su denominación o apariencia organizativa¹³⁹⁶.

¹³⁹⁵ Muñoz Machado (2017-X: 25) apunta a Moreau como referente de quienes proponen la gradualidad de la personalidad jurídica, admitiendo que esta pueda ser limitada o imperfecta, o puramente instrumental. García de Enterría y Fernández (2008: 405) alertan de la artificiosidad de estas figuras, “creadas y extinguidas en virtud de simples decisiones de la voluntad estatal o autonómicas” y de los entes locales, y la dependencia permanente de los fundadores (p. 415), haciendo discutible la personificación intermedia.

¹³⁹⁶ En consonancia con todo ello, el legislador estatal ha dictado en 2018 la norma ya mencionada, para reformar la legislación del CJE de 2014, que supone una clara invitación (no imposición directa) a que los consejos de las comunidades autónomas se regulen conforme a una “levísima

d.1. Las principales razones para el reconocimiento de la personalidad jurídica propia a los consejos de la juventud

De la trayectoria histórica expuesta hasta el momento, parece plausible extraer tres argumentos principales que sostengan la idoneidad de reconocer la personalidad jurídica propia a los consejos de la juventud.

En primer lugar, estos consejos necesitan ser titulares de relaciones jurídicas con terceros para poder ejercer sus funciones reconocidas por el ordenamiento. La razón de ser de los consejos, concretada en sus fines y funciones más frecuentes, exige que deban ser titulares de derechos y obligaciones propias, que no son ni de los jóvenes, ni de las organizaciones participativas en su seno, ni de la Administración tutelar o destinataria¹³⁹⁷. En efecto, la concesión de la personalidad jurídica propia permite a los consejos estar dotados de una fuerza de voluntad independiente de cada una de sus partes, del conjunto de todas ellas y de la Administración central (territorial) de referencia o tutela¹³⁹⁸. Al mismo tiempo, favorece la limitación interna (autolimitación, a favor de los derechos de su base personal¹³⁹⁹) y externa (sujeción al ordenamiento, susceptible de ser responsabilizada).

En segundo lugar, los consejos de la juventud ejercen funciones públicas individualizadas que no corresponden a la Administración matriz. De acuerdo con las

capa de uniformidad” (cfr. Muñoz Machado, 2017-X: 54), esto es, con personalidad jurídica propia, y que no disminuye esencialmente las potestades organizativas de las comunidades autónomas.

¹³⁹⁷ Este razonamiento de la distinción de la titularidad de derechos y obligaciones es una extensión actualizada construida sobre la base de la teoría de la personalidad jurídica del propio Estado, formulada en 1837 por W. E. Albrecht, desarrollada por Gerber y completada por Laband y Jellinek (como recuerda Muñoz Machado, 2017-X: 18), con la que concibieron que una titularidad de derechos y obligaciones distintas del monarca y del pueblo requería una identidad jurídica, una persona ficticia. De la misma manera, una figura intermediadora entre unos sujetos y otros, que es distinta de cada uno de ellos y del conjunto de todos, requiere también una identidad suficiente para actuar en el tráfico jurídico.

¹³⁹⁸ Señalo que la titularidad de derechos y obligaciones es distinta del conjunto de las organizaciones participantes porque, en realidad, la propia funcionalidad básica solo podría tener lugar en una unión de estas figuras que sea, además, reconocida por el poder público, y no sería titular de las potestades como cauce principal legitimado si las partes formaran una mera unión privada, sin reconocimiento público. Además, el conjunto de los titulares de derechos participativos es un espectro difuso (la juventud total), frente al conjunto que ejerce los derechos de los que puede ser titular el consejo, que es un conjunto parcial representativo, pero imperfecto respecto de la totalidad.

¹³⁹⁹ Esta noción es el fruto de la extrapolación del razonamiento que Muñoz Machado (2017-X: 20) recoge al exponer las teorías de sobre la construcción de la personalidad jurídica pública por excelencia (es decir, la del Estado).

teorías del órgano (y las controversias sobre la individualidad propia), resulta imposible reconocer la libertad suficiente de las formas participativas juveniles que sean orgánicas si estas carecen de individualidad real con respecto de la Administración tutelar¹⁴⁰⁰.

En tercer lugar, los consejos de la juventud cumplen, en realidad, las características esenciales de la doctrina francesa de la personalidad moral¹⁴⁰¹: 1) requieren de un patrimonio separado con el que acometer sus funciones libre y eficazmente; 2) deben disfrutar de una capacidad de autoorganización suficiente para impedir o reducir el intervencionismo político; y 3) su funcionalidad básica necesita que sea posible imputarles relaciones con terceras partes, con derechos y obligaciones propias. Esto es, para Braibant, “el fundamento y la medida de la autonomía de una institución por relación al Estado”¹⁴⁰². Luego el principio de autonomía de los consejos de la juventud exige un reconocimiento de su personalidad moral (o de personalidad jurídica propia, en los términos del derecho español).

En particular, la ausencia de personalidad jurídica de un consejo perjudica de forma notable las vertientes sustancial, procedimental e instrumental de la libertad que hemos deducido del mandato constitucional¹⁴⁰³.

En definitiva, conviene subrayar lo evidente: la personificación de entes administrativos no conlleva para estos, de forma automática, el reconocimiento de la

¹⁴⁰⁰ La falta de personalidad jurídica de un consejo de la juventud supone su incapacidad para ser el centro de imputación de las relaciones con terceras partes, aun cuando las normas regularan su relación con la Administración matriz. Si no puede relacionarse jurídicamente con terceros sujetos, no podrá, por ejemplo: 1º) pertenecer por sí mismo a estructuras participativas de ámbito territorial superior; 2º) ser beneficiario de ingresos distintos de la asignación presupuestaria de la Administración matriz, por lo que queda fuera de la integración en procesos de desarrollo de la participación financiados por la Unión Europea u otros actores supranacionales; y 3º) intervenir de cualquier otra forma en el tráfico jurídico sin la validación (a la manera de un incapaz) de la persona jurídica matriz.

¹⁴⁰¹ Baso la siguiente tríada en la formulación que Muñoz Machado (2017-X: 24) atribuye a Michoud.

¹⁴⁰² Esta cita es entrecomillada por Muñoz Machado (*op. cit.*, p. 24) como literal de Braibant.

¹⁴⁰³ Esto es así porque, en primer lugar, y en cuanto a la libertad sustancial que se produce en la participación de un consejo personificado, la determinación formal de una agenda propia, o la misma formación de una voluntad sobre distintas cuestiones es algo intrínsecamente unido a un sujeto identificable, que en el caso de los consejos debe ser distinto de sus miembros y de la Administración de adscripción, porque son posiciones potencialmente distintas. En segundo lugar, la personificación de los consejos como entes públicos refuerza su libertad procedimental al instituirse como sujetos cuyos actos ponen fin a la vía administrativa, y escapan así a la capacidad de revocar sus actos por parte de los órganos superiores de la Administración matriz. En tercer lugar, la personalidad jurídica favorece la libertad instrumental, porque no es posible decidir sobre la gestión de medios propios para quien no puede disponer de medios propios.

independencia que se debe corresponder con la libertad de la participación juvenil o, en otros términos, de la máxima autonomía administrativa. Sin embargo, parece bastante obvio inferir que la falta de personalidad jurídica propia y, por tanto, una capacidad jurídica exógena (en manos de la Administración matriz), no permite declarar el máximo estándar de autonomía administrativa que el derecho español prevé. Sin ser una garantía, la personalidad jurídica constituye un paso intermedio indispensable para poder hablar de un cauce de participación juvenil mínimamente libre y eficaz.

d.2. Las razones esgrimidas para negar la personalidad jurídica a los consejos de la juventud

Existen dos argumentos jurídicos principales que se pueden intuir detrás de las justificaciones dadas para cuestionar o suprimir la personalidad jurídica propia (y la consiguiente capacidad jurídica plena) de los consejos de la juventud creados por los poderes públicos.

El primero de ellos es la eventual ruptura de la “la unidad global del Estado” que García de Enterría (cfr. Muñoz Machado 2017-X: 32) derivaba del principio organizativo constitucional de coordinación (art. 103.1 CE). Hemos apuntado que los consejos escaparían de la mayor parte de los vínculos propios de la instrumentalidad, lo que incluye situar a sus órganos de dirección al margen de la legitimación democrática representativa (algo inaceptable, *a priori*¹⁴⁰⁴). Sin embargo, los consejos existen casi

¹⁴⁰⁴ A ello hay que oponer dos salvedades. En realidad, los consejos de la juventud no tienen capacidad real para quebrar esa unidad porque, incluso si actuaran materialmente de forma descoordinada con el resto del sector público, su impacto sería insignificante. Pero, más importante aún, los consejos de la juventud de naturaleza pública se encuentran irremediablemente sometidos a principios de control público y de organización administrativa, aunque queden fuera del sector público instrumental. Así, los consejos de la juventud no solo desarrollan sus potestades con sujeción al inevitable principio de legalidad, es que también pueden regir para ellos los principios legales y constitucionales de lealtad institucional, cooperación, colaboración, etc. Veremos, más adelante, que la especial intensidad del principio de participación puede terminar de solventar las reticencias al máximo grado de autonomía funcional que es propio de estas figuras, sin menoscabo de la unidad del Estado en ninguno de sus niveles territoriales (al margen de otras alternativas viables para salvaguardar estos valores. Prueba de ello son, por ejemplo, desde la incontrovertida capacidad de discrepancia técnica de instituciones independientes de la orientación política gubernamental, como el Banco de España, hasta la eventual sujeción tutelar de figuras institucionales a poderes donde se manifieste mejor el pluralismo, como la dependencia del Defensor del Pueblo con las Cortes Generales.

siempre por mandato y norma dictada por las cámaras legislativas, lo cual ya es una forma de conferir esta legitimidad, máxime si se trata de un instrumento de incorporación de nuevas legitimidades de democracia participativa (*tertium genus*).

El segundo argumento implica el rechazo a la neutralidad para el ejercicio de ciertas funciones activas conferidas a los consejos de la juventud¹⁴⁰⁵. Se fundamenta en el temor de que el consejo pueda desautorizar (o duplicar de forma descoordinada y contradictoria) a la Administración juvenil principal, por la alteración de la relación jerárquica no ya entre el ente descentralizado, sino entre sus órganos directivos y los órganos superiores del Ejecutivo correspondiente¹⁴⁰⁶. Sin embargo, nada apunta, ni los consejos parecen pretender, que su capacidad activa y la personificación de su naturaleza hurten a cada poder ejecutivo del desarrollo de su propia política juvenil integral, protagónica y notabilísimamente dotada con más medios que los consejos.

e. Algunas reflexiones sobre los modelos de naturaleza jurídica aplicados a los consejos de la juventud y su idoneidad conforme a la naturaleza material

Admitida la pertinencia de reconocer una identidad jurídica propia a los consejos de la juventud, menos pacífica es la forma organizativa que se les debe dar a estas figuras. Los cuarenta años de desarrollo normativo estatal y autonómico revelan decisiones pendulares de los legisladores, más o menos generosas con la autonomía de los consejos y con su plena capacidad de obrar, y más o menos acordes a una

¹⁴⁰⁵ Muñoz Machado (2017-X: 38) alude a Parada Vázquez y a la comparación entre figuras administrativas independientes ejerciendo funciones activas, al margen del Poder Ejecutivo, con el lanzamiento de “paracaidistas” en plenas filas enemigas. Conecta esta crítica con las advertencias del abuso del corporativismo y del control de unas pocas entidades sectoriales sobre los intereses de toda una colectividad excluida de los cauces representativos, como apuntó de manera temprana Sánchez Morón (1980) y de forma más reciente Campos Jiménez (2016a; 2016b). Es obvio que esto es un riesgo real, especialmente en consejos de la juventud que definan unos requisitos de membresía o participación muy restrictivos, en detrimento del pluralismo.

¹⁴⁰⁶ Es cierta la capacidad del consejo de desautorizar de forma enunciativa la política pública de la Administración matriz (juvenil o de cualquier otra materia conectada transversalmente), pero precisamente esta es la fuerza declarativa de muchos órganos consultivos o de autoridades independientes (*lato sensu*). En aquello en lo que pueden intervenir de forma activa los consejos, en el mejor de los supuestos puede contrastar (por vías alternativas) y complementar (ante vacíos de intervención) aquello que ambas legitimidades están llamadas a hacer: promover la participación juvenil.

interpretación concreta de las bases de naturaleza material sobre las que se fundamenta la creación de estas figuras¹⁴⁰⁷.

A los problemas de la naturaleza jurídica de los consejos de la juventud les afecta de forma particularmente intensa la distinción entre las entidades de base personal o corporativa (*universitas personarum*) o de base patrimonial o institucional (*universitas rerum o bonorum*), formulada por Heise a principios del siglo XIX (cfr. Muñoz Machado, 2017-X: 27-28). Gallego Anabitarte (1992: 168) inspira otra distinción cuya utilidad para los consejos quizá sorprenda, diferenciando entre las instituciones-objeto (de acuerdo con la teoría patrimonial, como las fundaciones vinculadas a un fin) y las instituciones-establecimiento, de acuerdo con la descripción de establecimiento (a partir de la noción de *Anstalt*) dada por Gierke y Mayer (Gallego Anabitarte, *op. cit.*, p. 170). De acuerdo con estas teorías, podríamos encontrar consejos de la juventud de base personal, de base patrimonial o de base institucional-establecimiento.

Los consejos de la primera oleada de los años ochenta del siglo pasado eran sistemáticamente creados como figuras institucionales asemejadas al concepto de institución-establecimiento, si bien gobernadas de manera original con respecto a otras de similar naturaleza jurídica formal¹⁴⁰⁸. Sin embargo, la observación del derecho positivo impide dudar hoy de la expansión de la concepción de los consejos como institución corporativa, basado en la idea de “unidad de asociación” (*Verbandseinheit*), y dependiente de los sujetos que en ella se integran (Anabitarte, 1992: 97), en este caso los jóvenes o, más bien, las organizaciones juveniles (confundiendo titulares y mediadores de la participación).

Resulta muy extraño, a pesar de la plena disponibilidad de la organización administrativa para el legislador (cfr. Muñoz Machado, 2017-X: 56¹⁴⁰⁹), que exista en

¹⁴⁰⁷ Denomino “naturaleza material”, a los efectos de este estudio, a la base de realidad material que se corresponde con la funcionalidad básica admitida y da origen a la forma organizativa normativizada, o naturaleza jurídica.

¹⁴⁰⁸ Entendido como estructura permanente con medios para un fin, dirigida o planeada por “un dueño” (cfr. Anabitarte, 1992: 170). Pero en los consejos de la juventud, el “dueño” no era otro que la juventud participativa reconocida para tomar parte en los órganos de gobierno del ente, legitimada no por sí misma, sino por disposición del legislador.

¹⁴⁰⁹ Se distancia Muñoz Machado aquí (*op. cit.*) de las reservas plantadas por otra parte de la doctrina (por todos, véase Parada Vázquez, 2019), acerca de la existencia de reservas de Administración de pretendido origen constitucional. A los efectos del análisis de los límites organizativos de los consejos de la juventud, esta controversia no es especialmente relevante, porque las advertencias

España una variedad tan notable de formas con naturaleza jurídica diversa bajo la nomenclatura común de los consejos de la juventud (entes públicos atípicos, organismos autónomos típicos, corporaciones mixtas, entidades federativas privadas, órganos sin personalidad, etc.). Parece que los distintos poderes públicos territoriales (Estado, comunidades autónomas y entes locales) alcanzan un solo acuerdo tácito a este respecto: la irrelevancia de la forma y naturaleza jurídica dada a los consejos, aun reconociéndoles la misma funcionalidad básica común. Pero la opción por unas formas u otras condiciona de forma clara aspectos nucleares (como la capacidad de obrar, la libertad real y la eficacia). Por ello, la amplia disposición organizativa del poder público no impide que podamos apreciar cómo la regulación positiva se aproxima o se aleja de la naturaleza material.

e.1. Elementos para una crítica jurídica de los consejos de la juventud como organizaciones de base personal

La práctica jurídica en España ha hecho que los legisladores estatal y autonómicos hayan acudido de forma destacada a una categoría de las dos principales posibles formas organizativas de base personal para un consejo de la juventud, optando por las entidades corporativas de base personal frente a las asociaciones privadas de configuración legal¹⁴¹⁰. Esto ha sucedido, además, de forma relativamente reciente, en comparación con la historia jurídica de los consejos en España¹⁴¹¹.

contenidas en esta obra sobre posibles desviaciones de la organización de estas figuras se corresponden con las técnicas de control de la discrecionalidad, como frenos a los abusos de la potestad organizativa, en los que coinciden ambas corrientes doctrinales: a) la razonabilidad frente a la arbitrariedad; b) la flexibilidad organizativa; y c) “las reservas de jurisdicción”, por la imposibilidad de impugnar la autoorganización administrativa legislada por parte de los ciudadanos, en el sentido dado por Muñoz Machado (*op. cit.*, p. 56).

¹⁴¹⁰ Aunque puedan ser posibles muchas otras formas organizativas de base personal, la finalidad descrita en las páginas precedentes, que incluye el desempeño de funciones públicas, sirve de criterio de exclusión para cualquier organización de base personal estrictamente privada, al margen del necesario reconocimiento, validación o configuración pública que he sostenido con anterioridad.

¹⁴¹¹ Quizá esta preferencia española se deba, precisamente, a la fuerte impronta jurídico-pública que aún subyace como principio organizativo de los consejos, desde la década de 1980, ya que las corporaciones parecen de indiscutible naturaleza híbrida (público-privada), mientras que las asociaciones privadas de configuración legal revisten una pátina más cuestionable de trazas de naturaleza pública, aunque estén sujetas parcialmente al derecho público. Por el contrario, la mayoría de consejos de la juventud de ámbito nacional en Europa revisten una naturaleza jurídica más semejante a la de las asociaciones privadas de configuración legal, aunque moduladas por la

Aunque abordemos ambas figuras por separado, podemos identificar al menos tres elementos comunes, que hacen difícil el encaje de los consejos de la juventud en cualquiera de las dos formas organizativas.

En primer lugar, la base personal no se corresponde plenamente con la base constitutiva de los consejos. Los consejos, hemos visto, no responden a la simple voluntad de creación de unos sujetos privados, sino a la dotación de unos medios y potestades indispensables por las instituciones públicas, que sirvan a un canal orgánico. En consecuencia, si existe una base personal en los consejos, es necesario reconocer que es muy matizada y no tiene legitimidad bastante para dar origen a un auténtico consejo de la juventud. Por lo tanto, las formas organizativas de base personal, que suelen integrar a los sujetos titulares de la voluntad y del derecho a converger en la “unidad de asociación”, corren el riesgo de encorsetar a los consejos en meras formas federativas de organizaciones, o en entes corporativistas para los intereses privativos de sus miembros, abundando en la ya descrita confusión de excluir de plano a la juventud no asociada.

En segundo lugar, las formas organizativas de base personal antedichas, que suelen ser además de base personal privada, surgen en primer término para dar cobertura a unos fines y funciones entre los que priman los de naturaleza privada, y solo de forma secundaria reciben la titularidad o el encargo del ejercicio de funciones públicas. Esto no se corresponde con la funcionalidad básica descrita y comúnmente aceptada de los consejos de la juventud.

En tercer lugar, la financiación mayoritaria de las figuras organizativas de base personal (privada) suele ser de origen privado, ciñéndose los medios públicos asignados al ejercicio de las funciones públicas encomendadas (minoritarias en el conjunto). Si este protagonismo de los medios privados se proyectara sobre los consejos de la juventud, la práctica totalidad de ellos sería inviable, y los sometería a una inestabilidad económica de difícil compatibilidad con la libertad y la eficacia de la participación juvenil que encarnan.

regulación que en cada sitio exista tanto de la organización administrativa (en menor medida) como del derecho de asociación (de forma más acusada).

e.1.1. La utilidad residual de las asociaciones privadas con funciones públicas como cauces de participación juvenil principal

El paradigma de asociaciones privadas de configuración legal, en España, son las federaciones deportivas, reguladas por la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte¹⁴¹². Aunque Parada Vázquez las incluye entre las figuras de Administración corporativa, el Tribunal Constitucional las ha diferenciado¹⁴¹³, y estimo que existen razones sólidas para su distanciamiento de la categoría corporativa. Las cualidades esenciales de estas formas organizativas se aprecian con nitidez en esta norma, aunque podría extenderse a otras figuras semejantes. Tales cualidades pueden sintetizarse en cuatro: a) son organizaciones de base personal privada y de naturaleza jurídica exclusivamente privada, aunque se les reconozca como colaboradoras de la Administración matriz; b) son figuras que preexisten al ejercicio de las funciones públicas (se crean por iniciativa exclusiva de sus miembros); c) se regulan al margen de la mayoría de las reglas derivadas del artículo 22 CE y de su contenido iusfundamental¹⁴¹⁴; y d) ejercen las funciones públicas por delegación, sin ser titulares de ellas, y para la mera gestión de actividades prototipadas por Ley.

Tomando de referencia el ejemplo del ámbito deportivo, su esquema funcional difiere del marco aplicable a los consejos de la juventud en los siguientes cuatro aspectos de relativa importancia.

¹⁴¹² De hecho, la terminología surge a raíz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al enjuiciar la validez de la legislación sobre estas figuras “como asociaciones de configuración legal, cuyo objeto es el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo”, y su confusa relación con la libertad asociativa (*vid.* STC 67/1985, de 24 de marzo), considerada por la doctrina poco feliz (por todos, cfr. Parada Vázquez, 2019: 404).

¹⁴¹³ Cfr. STC 67/1985, de 24 de marzo.

¹⁴¹⁴ Prueba de ello es que la Ley del Deporte, por ejemplo, ni siquiera menciona esta conexión iusfundamental al ordenar el asociacionismo deportivo. Tal decisión proviene, posiblemente, de la validación de la jurisprudencia constitucional antedicha, de 1985. De hecho, sería incompatible con la vertiente negativa del derecho de asociación *ex art.* 22 CE tanto el régimen de afiliación obligatoria para la participación en competiciones deportivas, como la obligatoriedad de confederarse estatalmente a las federaciones autonómicas, entre otros rasgos diferenciadores de estas figuras asociativas.

- a) El asociacionismo de configuración legal está disgregado por disciplinas o especialidades, y su orientación de participación administrativa solo converge en una figura instrumental, no equivalente a los consejos de la juventud¹⁴¹⁵.
- b) Las funciones públicas encomendadas a estas figuras asociativas singulares lo son por delegación. No ostentan la titularidad ni lo necesitan para un ejercicio eficaz, al contrario de lo que sucede en los consejos de la juventud¹⁴¹⁶.
- c) La estricta base personal privada de las asociaciones de configuración legal dista de la realidad positiva actual de las figuras consideradas miembros de los consejos, que son indistintamente entes públicos (otros consejos) y privados¹⁴¹⁷.
- d) La actividad objeto de protección jurídico-pública que desarrollan estas formas asociativas disfruta de un régimen de licencias que favorece la financiación privada de estas organizaciones, algo inimaginable en las funciones públicas de las que los consejos son titulares¹⁴¹⁸.

¹⁴¹⁵ Aunque un órgano privado de convergencia en el ejemplo de las organizaciones deportivas sea el Comité Olímpico Español, que ostenta importantes funciones representativas fuera del país, el auténtico órgano administrativo convergente de las federaciones estatales es el Consejo Superior de Deportes. Esta figura no es plenamente independiente, ya que sus órganos de dirección responden jerárquicamente a los órganos superiores de la Administración. Las funciones de cualquiera de estas dos figuras, la privada del COE y la pública del CSD, no son parangonables a las de los consejos de la juventud. Estos consejos reagrupan a una amplia diversidad de tipos asociativos con fines diversos (podrían incluirse algunos tipos deportivos o secciones deportivas juveniles, incluso), pero sí son figuras en sí mismas convergentes, sin acudir a otra instancia administrativa, al tiempo que son autónomas en grado máximo de la Administración territorial correspondiente. La función primaria de la “unidad de asociación” que cristaliza en los consejos de la juventud es acometer una función pública, no privada.

¹⁴¹⁶ Los consejos de la juventud han sido, al menos hasta la fecha, titulares de una función pública básica sin mediación de Administraciones instrumentales. Por ello, además, los consejos han dispuesto tradicionalmente de una discrecionalidad mucho mayor para la organización de actividades no previamente tipificadas por el ordenamiento como concreción y desarrollo de sus funciones públicas, mientras la función pública de las federaciones deportivas se ajusta al desarrollo principal de las competiciones oficiales, reglamentadas.

¹⁴¹⁷ Nótese que también dista de las eventuales reformas aconsejables para la composición mejor integrada (de base participativa no asociativa, más amplia) en los consejos. La base de los consejos no es homogénea por causas objetivas, ni por la forma organizativa, ni porta los intereses directos y específicos de sus integrantes directos, sino los difusos y colectivos de un sector más amplio de la población, cuya forma de ser participativamente representado puede variar de actores con el paso del tiempo.

¹⁴¹⁸ Los consejos de la juventud, al ejecutar un *tertium genus* de participación democrática cívica, y de participación política *lato sensu*, resulta de escasa racionalidad que expidan “licencias participativas”, ni ninguna otra restricción o exigencia de tipo económico para hacer uso del cauce participativo, por lo que la actividad pública principal que les es propia no puede guardar relación con un instrumento de financiación privada, o al menos no debe hacerse sin grave perjuicio de los valores democráticos elementales.

En cualquier caso, el uso de esta técnica organizativa (con las debidas originalidades reguladas) podría suponer un firme paso adelante en el reconocimiento del interés público subyacente en los consejos de la juventud. Por ejemplo, aquello sucedería en el ámbito local, donde hoy carecen de la más mínima ordenación jurídica específica en buena parte del territorio nacional. De la misma manera, esta técnica podría ser empleada para reconocer como cauce principal de participación juvenil, a falta de un consejo de la juventud en sentido propio, a las organizaciones juveniles que, aun fruto de la mera iniciativa privada, sean únicas en sus ámbitos territoriales (pensando, sin ir más lejos, en la difícil diversidad asociativa juvenil del ámbito rural).

e.1.2. El desencaje contraintuitivo de los consejos de la juventud en las formas corporativas de base personal

Las corporaciones a las que se han asemejado los consejos de la juventud, o incluso han sido instituidos, son aquellas figuras prototípicas de las *universitas personarum*¹⁴¹⁹. Sin embargo, no existe en España una regulación general aplicable a todas estas corporaciones de derecho público, dada su propia heterogeneidad categorial. Por ello, sus características comunes han sido formuladas solo por la doctrina, a partir de las distintas normas específicas de cada subtipo corporativo y de algunas notas jurisprudenciales. Para la doctrina mayoritaria, estas corporaciones son: a) personas jurídicas, b) con facultades reglamentarias y disciplinarias para sus miembros, c) orientadas a la gestión de intereses privados y públicos, d) autofinanciadas, e) autoadministradas o autogestionadas, f) tuteladas por una Administración matriz, g) con un régimen jurídico híbrido (público y privado)¹⁴²⁰, y h) susceptibles de ser extinguidas tanto por su propia iniciativa como por normas con el mismo rango de aquella que las creó¹⁴²¹.

¹⁴¹⁹ La doctrina italiana, como ha recordado Parada Vázquez (2019: 395) ha encontrado fórmulas más amplias para referirse a estas estructuras, como corporaciones no territoriales o entes públicos asociativos, con carácter general.

¹⁴²⁰ Parada Vázquez lo califica de “hermafroditismo organizativo” (2019: 394).

¹⁴²¹ Estos caracteres son una síntesis de lo expuesto por Muñoz Machado (2017-X: 242). Parada Vázquez (2019: 395) coincide en lo esencial.

Más allá de la personificación, la autonomía y la tutela administrativa de legalidad, si contrastamos la funcionalidad básica de los consejos de la juventud con el resto de las cualidades atribuidas a las entidades corporativas, apreciaremos algunos puntos de desconexión, en los que no encajan y provocan considerables conflictos interpretativos a medio y largo plazo.

En primer lugar, en las corporaciones de base privada priman las funciones de interés particular como causa histórica de unión (“intereses privativos de sus miembros”, en palabras de Parada Vázquez, 2019: 394), mientras que los consejos se crean principalmente para la función pública reconocida¹⁴²².

En segundo lugar, la base tradicional que justifica la existencia de las corporaciones es de tipo personal, o denominada sectorial, y en cualquier caso privada. No es el caso de los consejos de la juventud, de acuerdo con la interpretación dada a su misión¹⁴²³.

En tercer lugar, las corporaciones han sido habitualmente reguladas con potestades sancionadoras para el colectivo, aun por conductas desarrolladas fuera del seno

¹⁴²² Parada Vázquez (2019: 395) estima que la función pública de las corporaciones constituye “lo esencial de su actividad”, y por ello tienen un régimen mixto, “no siempre bien delimitado” (id). Sin embargo, el mismo autor reconoce que la existencia de estas se justifica por el “substrato sociológico” y una “natural tendencia” a crear organizaciones privadas, donde priman los “intereses privativos de sus miembros”, y solo como reacción, para “ahorrarse” la creación de una figura administrativa de intervención directa, las instituciones públicas dotan a estas corporaciones de “funciones de interés general con carácter monopolístico” (ibíd.). Los consejos se componen con una membresía asociativa o de base privada solo circunstancial y cada vez más excepcionada, donde una defensa de los intereses privativos puede colisionar con su funcionalidad básica, y desde luego pueden ostentar una primacía de canal participativo, pero en ningún caso un monopolio de la participación o la representatividad colectiva juvenil. La vertiente privada ha demostrado ser, en términos iushistóricos, accesoria: incluso existen consejos sin funciones corporativistas privadas que son, sin ningún género de dudas, auténticos consejos. Sin embargo, hemos rechazado fundadamente aceptar entes a sí mismos llamados consejos que carezcan de la funcionalidad básica de encauzar de forma legitimada la participación juvenil (la falta de estas funciones públicas podrá darse en una organización juvenil cualquiera, pero esta no será un auténtico consejo de la juventud). Para apreciar esta diferencia, si tomamos como ejemplo la función de la gestión del “turno de oficio” encomendada a los colegios de abogados, aunque conecte esta con derechos fundamentales, es sabido que no constituye este ni el origen primigenio de tales colegios profesionales ni la funcionalidad básica: el Estado podría crear un servicio público ajeno a estas corporaciones, y estas seguirían siendo una forma de organización profesional cualificada para ejercer otro tipo de función pública encomendada. En los consejos de la juventud, por el contrario, la retirada de la función pública principal (el encauzamiento legitimado de la participación juvenil organizada) supondría la pérdida de sentido de la propia existencia del consejo como tal, bastando como alternativa para las funciones corporativistas residuales la creación de una simple federación privada, con cualquier denominación distinta.

¹⁴²³ No hay que abundar en lo ya expuesto: pueden integrarse con plenos derechos participativos en el seno de un consejo estructuras jurídico-públicas y representantes de figuras orgánicas administrativas sin personalidad, de base institucional, que no encajan en la noción convencional de una corporación de base personal o de base sectorial privada.

orgánico de la propia corporación (de acuerdo con códigos deontológicos profesionales, regímenes administrativos de las actividades económicas sectoriales, etc.), algo completamente ajeno a la práctica y al desarrollo histórico de los consejos de la juventud¹⁴²⁴.

En cuarto lugar, las corporaciones suelen gozar de regímenes jurídicos que les permiten obtener fuentes de financiación privada de manera principal (adecuada y suficiente) para su sostenimiento económico ordinario, dada la vertiente privada del núcleo de sus funciones, algo de difícil realización en el sector juvenil¹⁴²⁵.

En quinto lugar, las corporaciones suelen ser instituciones orientadas a la organización de determinados sectores económicos, más que sociales, y los consejos de la juventud son completamente ajenos a este enfoque sectorial-económico¹⁴²⁶.

En sexto lugar, los consejos no se conciben como estructura monopolística, sin perjuicio de su primacía entre los cauces participativos, ni existe una “obligatoriedad indirecta de integración”¹⁴²⁷.

¹⁴²⁴ Los regímenes sancionadores sobre actividades propias de estas organizaciones, como el régimen aplicable a las actividades de educación no formal en el tiempo libre, por ejemplo, han sido siempre retenidos en manos de las Administraciones territoriales especializadas.

¹⁴²⁵ Los consejos de la juventud carecen de esa capacidad de recaudación, por múltiples factores, entre los que pueden destacarse, en primer término, que las organizaciones juveniles son, de la sociedad civil, las que tienen una capacidad económica más limitada, como sucede en la distribución generacional de la riqueza en todo el país; y, en segundo término, que la actividad principal del consejo está ligada a la realización de valores democráticos y participativos, que no debieran regularse directa ni indirectamente sujetos a sistemas de tasas o barreras económicas que puedan suponer nada parecido a mecanismos censitarios de participación por causas económicas. El sistema de recaudación de fondos propios, de origen público o privado, que un consejo de la juventud pueda poner en marcha no puede estar vinculado a la subsistencia de la figura ni a la viabilidad de las funciones públicas elementales de las que suelen ser titulares. *Vid.* Parada Vázquez (2019: 395).

¹⁴²⁶ Una excepción notable de algunos casos de corporaciones de carácter eminentemente social la representa la ONCE, pero también en ella podrá apreciarse el importante valor de la actividad económica desarrollada a beneficio de sus miembros (de nuevo, sobresaliendo la dimensión corporativista frente a la vocación trascendente de la propia membresía que caracteriza a los consejos).

¹⁴²⁷ *Vid.* Parada Vázquez (2019: 395), quien considera este rasgo de obligatoriedad de adscripción como decisivo y esencial en las corporaciones para su vertiente de derecho público (aunque admite que es una obligatoriedad relativa, o indirecta, porque es un requisito medial para una actividad o para un derecho, y no una consecuencia de la mera existencia de los obligados).

e.2. Los consejos de la juventud como personas jurídicas del sector público institucional

Una nota ya apuntada marca la diferencia radical entre la organización de la Administración juvenil de la rama Ejecutiva y la de los consejos de la juventud, aun cuando estos sean configurados dentro del sector público institucional. Es la nota de la independencia (o máximo grado de autonomía administrativa) frente a la instrumentalidad¹⁴²⁸.

La Administración institucional independiente tiene numerosos precedentes históricos, al margen de la historia de la participación juvenil. Muchas de sus características habituales guardan importantes conexiones con los valores que se presumen a los consejos de la juventud. Ejemplos de estos vínculos conceptuales pueden ser, entre otros: a) la búsqueda de una neutralidad e imparcialidad que sean más intensas que el principio de jerarquía ordinario, en las agencias estadounidenses desde principios del siglo XX¹⁴²⁹; b) la vinculación profundamente social de los primeros “Quangos” o *Non-departmental public bodies* (NDPBs) británicos desde el s. XVIII¹⁴³⁰; c) las reformas de mejor control y legitimidad de estas mismas figuras británicas posteriores a 1980, orientadas al refuerzo de los contrapesos internos, la transparencia y la participación

¹⁴²⁸ Para Suay Rincón (2005-I: 148), las distinciones entre conceptos como “Administración indirecta”, “Administración institucional” o “Administración instrumental”, son doctrinales, con dudosa plasmación positiva. No obstante, estimo que las propias normas históricas de organización administrativa en la AGE (como la LOGAFE, mismamente) sí permitían intuir que podían existir figuras de Administración institucional no instrumental, al utilizar las alusiones a entes “dependientes o vinculados”, siendo los primeros instrumentales, y los segundos no necesariamente (*op. cit.*, p. 141).

¹⁴²⁹ En Estados Unidos, la jurisprudencia de su Tribunal Supremo acepta la consolidación progresiva de las llamadas “agencias” –Muñoz Machado (2017-X: 39) alude a las Sentencias de 1926 (*Myers v. US*), 1935 (*Humphrey’s Executor v. US*), 1976 (*Buckley v. Valeo*), y 1986 (*Bowsher v. Synar*)–, que tiene como punto de inflexión la *1946 Act*. Esta regulación y el espaldarazo jurisprudencial persiguen desapoderar al Ejecutivo en ciertos ámbitos, para primar los principios de neutralidad e imparcialidad frente a la jerarquía gubernamental. Ello sin perjuicio, en todo caso, de la rendición de cuentas del sistema parlamentario, mediante los famosos “comités” del Congreso y el Senado estadounidenses (que fijan el presupuesto de las agencias, pero también controlan el gasto y, en cierta medida, la actividad sustantiva de estas).

¹⁴³⁰ Por contraposición al origen (y la consiguiente crítica doctrinal) del modelo continental de la descentralización funcional por una especialización técnica de los órganos consultivos, jurisdiccionales o de control inspirados por el *Conseil d’Etat* o la *Cour de Comptes* de Francia, en Reino Unido se pueden identificar precedentes de esta descentralización funcional, especialmente en el plano local, en torno a la noción de establecimientos sociales que tiene como culmen y punto de inflexión la *English Poor Law* de 1834 a la que alude Muñoz Machado (2017-X: 40), es decir, la *Poor Law Amendment Act 1834* del Reino Unido, conocida popularmente como *New Poor Law*, controvertida norma de fuerte inspiración malthusiana, y que da origen a la peculiar gestión de los “hospicios” (*workhouses*) descritos por Dickens en *Oliver Twist*.

ciudadana en su seno¹⁴³¹; o d) la despolitización (en el sentido peyorativo del término “politizado”) de los APBs europeos analizados por De Somer (2017: 4)¹⁴³².

Con todo ello, la heterogeneidad de las formas organizativas generales en el derecho español, y la diversidad expuesta de las formas que efectivamente revisten los consejos de la juventud integrados en el sector público institucional, hacen conveniente afrontar el análisis de las fortalezas y debilidades racionales de las distintas opciones en torno a diversos bloques. Sobresalen cinco: a) el encaje de los consejos en los elementos jurídicos comunes de las figuras de base institucional pública, no personal; b) las principales características y efectos de la ordenación de los consejos como entes instrumentales típicos; c) una breve aproximación a la forma de los consorcios, como eventual soporte de los consejos de la juventud de naturaleza pactada; d) un sucinto análisis del inexplorado encaje de los consejos de la juventud como autoridades administrativas independientes; y e) las características, ventajas e inconvenientes fundamentales del modelo más utilizado en los niveles administrativos superiores, esto es, de los entes públicos atípicos.

e.2.1. Las notas distintivas de la Administración institucional española aplicadas a los consejos de la juventud

Uno de los problemas del análisis jurídico sobre los consejos de la juventud en España es el doble fracaso de la tipificación institucional sobre la organización administrativa,

¹⁴³¹ Se produce esta intensificación de los sistemas de sujeción a principios jurídicos garantistas, a raíz del intento de supresión del gobierno de Thatcher en 1979, contestado y por el denominado Informe Pliatzky de 1980 (cfr. Muñoz Machado, 2017-X: 42). De Somer (2017: 3) señala la cierta contradicción del intento de supresión hacia el *less government* tanto del “thatcherismo” como el “reaganismo”, frente a la multiplicación de órganos administrativos descentralizados como resultado de las teorías del *New Public Management*.

¹⁴³² Por APBs (*autonomous public bodies*), De Somer (2017: 8) se refiere a “*entrusting entities distinct from the core administration, but with an institutional link with the government apparatus, with government tasks and letting them perform these tasks with a certain degree of autonomy in relation to elected politicians*”. De esta definición conviene subrayar, además, las semejanzas con los consejos diseñados por el legislador español desde 1980, tanto por las nociones de la separación de la Administración (*core administration*), como las funciones públicas (*government tasks*) y la potencial gradación de la autonomía efectiva (*degree of autonomy*).

tanto la de carácter general¹⁴³³, como sobre los consejos de la juventud, en particular¹⁴³⁴.

Según Parada Vázquez (2019: 323 y ss.), los entes de la Administración institucional serían los constituidos como conjuntos (personificados) de “medios personales y materiales afectados a un servicio público concreto”. Suay Rincón (2005-I: 140 y ss.) identifica a la Administración institucional con una categoría amplia de organismos públicos, que rebasa los subtipos explícitos de la legislación estatal histórica (LOFAGE) o vigente (LRJSP)¹⁴³⁵.

De una parte, se ha contrapuesto la llamada “base institucional” como mero antagonismo de la “base personal” de las *universitas personarum*, y por tanto considerándolas como *universitas rerum*. Sin embargo, las figuras de base institucional pueden responder, en realidad, a distintas variaciones del objeto-base. De hecho, para algunos autores (*vid.* Gallego Anabitarte, *op. cit.*), no son equivalentes los términos “institución” y “establecimiento”, porque en los segundos no encajan las instituciones de base patrimonial, como las fundaciones¹⁴³⁶. Los establecimientos serían, en este caso, figuras instituidas por una autoridad, “dueño” del establecimiento, que dispone unos medios para los fines que estima apropiados.

¹⁴³³ Podemos referirnos a los intentos de tipificación legislativa de la legislación de entidades estatales autónomas (de 1958), la LOFAGE (1997), la Ley General Presupuestaria y la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (ambas de 2003), o la Ley de Agencias estatales (2006). Véanse Muñoz Machado (2017-X: 211-212), García de Enterría y Fernández (2008: 422 y ss.) o Parada Vázquez (2019: 324 y ss.).

¹⁴³⁴ Aunque no ha existido un intento explícito de tipificar o unificar la naturaleza jurídica de los consejos de la juventud en el ordenamiento español (al menos desde los poderes públicos estatales), la tendencia a la emulación del Consejo de la Juventud de España ha sido excepcionada en reiteradas ocasiones, y en muchas comunidades autónomas, los entes locales tampoco han respetado o atendido a las tipificaciones de los legisladores autonómicos (por ejemplo, existe una cuantiosa regulación de los consejos de la juventud de ámbito inferior al autonómico y superior al del municipio –comarcales, provinciales, insulares, mancomunados, etc.– que, sin embargo, son una rotunda excepción en el desarrollo efectivo de la organización administrativa española).

¹⁴³⁵ Otras obras de relevancia en materia de Administración institucional e instrumental en el derecho español de las últimas décadas son, por ejemplo, las de Bacigalupo Sagesse (2016; 2014), de Navajas Rebollar (2000), de Ariño Ortiz (1970; 1996), o las voces de P. Menéndez (1995) en la Enciclopedia Jurídica Básica, para “Administración independiente”, “Administración institucional”, “Entidad estatal autónoma” y “Fundación pública, Organismo Autónomo y Sociedad estatal”.

¹⁴³⁶ Aunque el CJE valorase durante 2013-2014 su institucionalización como fundación privada, esto obedecía a una estrategia jurídica de huida del derecho administrativo, y no ha habido ningún precedente en España de un consejo de la juventud configurado como ente del sector público fundacional (según se desprende del análisis iushistórico del ordenamiento estatal y autonómico, y de las búsquedas realizadas a mediados de 2020 en los directorios del sector público local, autonómico y estatal).

Los consejos de la juventud pueden encajar en la noción de establecimiento pero como resultado de un pacto (implícito o explícito), por el cual existe un doble dominio, consorciado, o dos dueños del establecimiento cuya convergencia parece indisoluble para la existencia de auténticos consejos de la juventud: primero, la institución pública que lo dota de medios, potestades públicas y amparo jurídico, y, en segundo lugar, la colectividad privada que ejerce el gobierno del mismo, aportando medios personales y legitimación democrática, sin perjuicio de quedar sujeto a las reglas elementales dadas por el primero, o de que estas sean pactadas.

La institucionalización de los consejos como establecimientos implícitamente consorciados responde a una libre voluntad de un poder organizador (normalmente el legislativo, pero en ocasiones ha sido o podría ser un ente con poder reglamentario).

Todo lo anterior conduce a que, con independencia de los matices y los subtipos adjetivos que correspondan según cada caso concreto, los consejos de la juventud han sido concebidos, de forma mayoritaria, como parte del sector público administrativo (por contraposición al sector público empresarial o fundacional).

El sector público administrativo en España ha sido juridificado desde una perspectiva eminentemente instrumental¹⁴³⁷, cuyos márgenes de autonomía están condicionados y mediatizados por la competencia gubernamental. Los consejos de la juventud, en consecuencia, han quedado frecuentemente desubicados de la tipología general, bien al margen (como entes públicos claramente atípicos), o bien integrados en una categoría impropia, de manera forzada (como en Extremadura o Asturias, al ser considerados organismos autónomos¹⁴³⁸).

La más reciente legislación de contratos del sector público –Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento

¹⁴³⁷ En particular, contribuyen a ello los intentos de ordenación de la LOFAGE, primero, categorizando los organismos públicos de forma poco precisa; y la actual LRJSP, desde 2015.

¹⁴³⁸ Las legislaciones asturiana y extremeña de organización administrativa no hacen muy diferente sus respectivas categorías de organismos autónomos de los rasgos que a estos confiere la legislación estatal antedicha. La tendencia instrumental de estos entes autonómicos se aprecia con cierta claridad en la comunicación patrimonial y financiera de las figuras institucionales reguladas con respecto del ente matriz, y la capacidad de planificación de los medios de esta sobre aquellos (en contra de una más amplia autonomía, esto es, libertad, del ente personificado). Ello refleja que el plano autonómico no se ha distanciado de forma notable de la autonomía impropia que Suay Rincón (*op. cit.*) atribuye a los organismos públicos típicos desde la LOFAGE, e intensificado en la LRJSP.

jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, o LCSP–, en su artículo 3.1.j), contempla un “cajón de sastre”, o cláusula de cierre, como medida de integración de otras figuras en el sector público, ante la multitud de entes que serían atípicos a la luz de la LRJSP. Así, el legislador estatal da cabida en el sector público institucional a aquellas figuras atípicas que sean financiadas mayoritariamente por el sector público, o controladas sus decisiones por este, cuando satisfagan necesidades de interés general (no comercial ni mercantil). Por la característica de los fines y de la financiación (no por el control de sus decisiones), no cabe duda de la condición de entes del sector público de la totalidad de los verdaderos consejos de la juventud de ámbito autonómico en España (al menos, a los efectos del *public procurement*).

e.2.2. Los consejos de la juventud ordenados como entes instrumentales típicos

Por entes instrumentales típicos nos referiremos a aquellas instituciones en las que prima la instrumentalidad frente a la autonomía (que da lugar a la subordinación política, directa o indirecta)¹⁴³⁹, y su tipicidad es conforme a una ordenación positiva (estatal o autonómica). Lo anterior excluye a las figuras típicas que priman la independencia (o mayor autonomía) frente a la instrumentalidad (por ejemplo, quedan fuera, a pesar de su tipicidad, las autoridades administrativas independientes del ámbito estatal).

El derecho positivo estatal ha servido de espejo donde se ha visto reflejada una buena parte del desarrollo normativo autonómico sobre organización administrativa¹⁴⁴⁰. De una parte, la LRJSP reconoce como primer tipo amplio, de un lado, los llamados organismos públicos¹⁴⁴¹. De otra parte, la misma LRJSP y la LCSP de 2017 han dado

¹⁴³⁹ La doctrina, incluso, ha llegado a negar la verdadera autonomía de los organismos autónomos y otros organismos públicos, al primar la relación de dependencia instrumental, y quedar la autonomía para aspectos de gestión residual, dado que el grado de tutela que puede ejercer la Administración matriz se asemeja a la auténtica jerarquía de la Administración centralizada (*vid.*, por todos, Suay Rincón, *op. cit.*, p. 144).

¹⁴⁴⁰ Ejemplo nítido de ello es la reciente clasificación incorporada por el ordenamiento jurídico navarro, a través de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

¹⁴⁴¹ Estos comprenden, a su vez, a los organismos autónomos, hoy una forma minoritaria de ordenación de los consejos, y a los entes públicos empresariales, que no encajan en la

lugar, también, a un conjunto más difuso de otros entes típicos, entre las que apenas nos interesan, a los efectos de este estudio, en todo caso, las fundaciones del sector público¹⁴⁴².

La ordenación autonómica sobre sus respectivos sectores públicos puede añadir otros tipos que se asemejan a los organismos públicos, como las agencias y otras denominaciones equivalentes¹⁴⁴³.

Estas formas típicas, en su conjunto, guardan algunas características comunes entre sí que les hacen distanciarse de la descripción idónea que he dado para los consejos de la juventud (por ejemplo, la fuerte vocación instrumental). En todo caso, la legislación aplicable suele indicar que, sobre estas figuras y a pesar de su tipicidad, prevalecerá el régimen jurídico por el criterio de especialidad.

Los organismos autónomos es el tipo de ente público típico e instrumental más utilizado en el derecho español para configurar los consejos de la juventud, tanto desde el punto de vista histórico como vigente. La elección de esta figura se ha traducido en la consolidación de algunos aspectos relevantes para los consejos de la juventud, pero también ha provocado importantes distorsiones y fallos interpretativos en la relación de los consejos con los demás poderes públicos. Así ha sucedido, por ejemplo, al entremezclarse la debida autonomía máxima de los consejos de la juventud, con la autonomía muy moderada y políticamente dependiente que suelen regir sobre los organismos autónomos convencionales, con respecto de la Administración matriz.

Hay dos principales características que resultan respetuosas con la ordenación de los consejos de la forma expuesta hasta ahora: a) son entes que típicamente disponen de

funcionalidad de los consejos en ningún caso, por la incompatibilidad material de su funcionalidad básica.

¹⁴⁴² Por razones objetivas, son irrelevantes para la ordenación de los consejos otras figuras tipificadas por el ordenamiento jurídico estatal, como las llamadas Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, las Entidades Públicas Empresariales, etc. (*vid.* art. 3 LCSP).

¹⁴⁴³ Por ejemplo, véase el carácter instrumental dado a los entes denominados “agencias”, en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

personalidad jurídica propia; y b) suelen tener tesorería y patrimonio diferenciado de la Administración matriz, en coherencia con su capacidad jurídica¹⁴⁴⁴.

Por el contrario, las características prototípicas de la ordenación estatal y autonómica más extendidas para estas figuras, que hacen rechinar el encaje jurídico de los consejos de la juventud en ellas, son cuatro principales: a) ostentar una potestad reglamentaria de organización acotada a temas “secundarios” (*vid.* art. 89.2 LRJSP) y previamente subordinada a los reglamentos ejecutivos (lo que reduce la autonomía organizativa y autonormativa de los consejos así naturalizados); b) contar con órganos internos ajenos al funcionamiento ordinario de los consejos de la juventud españoles (por ejemplo, consejos rectores y presidencias designadas por órganos superiores de la Administración); c) disponer de “servicios comunes” con la Administración matriz, por aparentes razones de eficiencia, pero que colisiona con la mayor autonomía de los consejos al darse en ámbitos especialmente sensibles a la autonomía volitiva de estos¹⁴⁴⁵; y d) suelen regularse como “organizaciones instrumentales diferenciadas” pero “dependientes” de la “Administración matriz” (*vid.* art. 98 LRJSP)¹⁴⁴⁶.

En definitiva, aquellos consejos de la juventud naturalizados como entes típicos instrumentales pueden resultar cauces efectivos de participación juvenil, pero solo, y excepcionalmente, en el supuesto de que así lo consienta de forma proactiva el poder ejecutivo que dirige la Administración matriz. O lo que es lo mismo, no como consecuencia de su régimen jurídico, sino de la generosidad de la práctica administrativa y política.

¹⁴⁴⁴ Existen sonoras excepciones que desnaturalizan la personalización de estas figuras, reduciendo su eficacia a una mera desconcentración contradictoria con el régimen legal proclamado, como es el caso del Instituto de la Juventud de Extremadura, sin CIF ni tesorería propias, a pesar de tener la personalidad jurídica legalmente conferida por el art. 1 de la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura, y la expresa previsión sobre la tesorería del art. 2.1 de la misma norma.

¹⁴⁴⁵ De hecho, la sujeción a servicios centralizados ha sido una constante pérdida de oportunidad de la eficiencia de los consejos de la juventud así concebidos (CJE entre 1998 y 2018, o CJEx hasta la actualidad, por ejemplo), al verse obligados a sistemas de contratación centralizada mucho menos competitivos que el mercado al que suelen acudir las organizaciones asociativas que los integran. Son prueba de ello las memorias económicas de los consejos antes citados, en tales períodos, por ejemplo en lo referido a los costes de viajes y desplazamientos de sus equipos humanos.

¹⁴⁴⁶ Esto permite a la Administración matriz (AGE, Administraciones autonómicas o locales) a desplegar sobre estos organismos una dirección estratégica (sustantiva, inaceptable para un consejo), así como la capacidad para determinar (o, en el caso de los consejos, validar) el nombramiento de los órganos directivos, y para asignar recursos conforme a un juicio de idoneidad y suficiencia unilateral, en manos del Ejecutivo.

e.2.3. Los consorcios como posible forma de configuración de algunos consejos de la juventud

Los consorcios, de acuerdo con la legislación estatal (art. 118 LRJSP), son personas jurídicas de derecho público, creadas como resultado de la convergencia de varias voluntades, en las que prima al menos la voluntad de dos entes públicos, sin perjuicio de la concurrencia de otros públicos y privados¹⁴⁴⁷.

Los consejos de la juventud podrían encajar en esta forma organizativa si los poderes públicos implicados renunciaran al ejercicio de un poder de decisión en los órganos correspondientes, aceptando el desarrollo democrático interno en manos de los jóvenes y sus representantes. Es decir, el principal punto de fricción con la concepción generalizada de lo que es un consorcio es que sea un establecimiento creado por varios “dueños”, pero gobernado solo por algunos. Otra debilidad patente de esta forma organizativa es la falta de experiencia empírica, al nunca haber sido utilizada en España para regular consejos de la juventud. En cualquier caso, serían también formas atípicas de consorcios, en el mejor de los supuestos.

Las ventajas que, a pesar de lo antedicho, pueden hacer merecedora de consideración esta forma organizativa son cuatro principales: a) por realismo, ya que flexibiliza la noción del pacto constitutivo y ajusta mejor la creación normativa de los consejos a la titularidad real y efectiva de la legitimidad constituyente de estos; b) por coherencia funcional, al permitir la coexistencia de un interés común que combina el interés general y los particulares que sean convergentes y compatibles con este, sin la primacía de los intereses privados (como sucede en las corporaciones o asociaciones privadas de configuración legal); c) porque parece ser menos discutida la mayor libertad organizativa interna de estas figuras, de acuerdo a sus reglas democráticas de composición, sin menoscabo del respeto a la legalidad administrativa; y d) porque facilitaría una integración explícita y más efectiva de la dimensión multinivel que suele confluir en los mandatos de fomento de la participación juvenil (por ejemplo, permitiendo que una Administración autonómica refuerce de manera directa consejos de ámbito local, o viceversa).

¹⁴⁴⁷ Para Muñoz Machado (2017-X: 240-241), los consorcios son figuras utilizadas especialmente en el ámbito local, en la práctica.

e.2.4. Las Administraciones independientes como fórmula inexplorada de ordenación del sistema español de los consejos de la juventud

Aunque las Administraciones independientes no representan una tipología precisamente nueva (en el derecho español, por ejemplo, tienen su origen en la condición del Banco de España), la LRJSP sí ha dado lugar a una ordenación específica para estas, en el plano estatal (art. 109)¹⁴⁴⁸. Tal regulación serviría, sin duda, de referente a un posible desarrollo por emulación en el resto de los niveles territoriales, si se quisiera utilizar como forma organizativa de los consejos de la juventud (algo que el propio CJE ha pretendido desde 2015, hasta ahora sin éxito¹⁴⁴⁹).

La justificación material para la existencia de estas Administraciones independientes típicas ha sido, de una parte, la especial protección de ciertos derechos sensibles a la injerencia política, y, de otra parte, la ordenación de determinados sectores económicos, también sensibles a la misma injerencia.

Varios elementos apuntados por la doctrina sobre la validez de estas figuras independientes conectan claramente con aspectos de la naturaleza material de los consejos de la juventud¹⁴⁵⁰. Así, por ejemplo, es inevitable apreciar que la misma “comprensión madisoniana de la democracia” para la protección de las minorías¹⁴⁵¹,

¹⁴⁴⁸ La doctrina ya ha formulado, desde hace décadas, anotaciones y reflexiones sobre los límites constitucionales en España acerca de esta noción de Administraciones independientes –véase, por ejemplo, Magide Herrero (2000) o Fuertes López (2018: 3745-3756). Pauner Chulvi y Tomás Mallén (2009) coordinaron también una importante obra sobre las administraciones independientes, aunque también conviene mencionar las importantes contribuciones de Parada Vázquez (1994: 653-689), Parejo Alfonso (1994b: 635-652) y Fernández (1994: 427-439) en la obra coordinada por Pérez Moreno (1994) sobre la Administración instrumental. Muy valiosa es la contribución de Tomás Mallén (2008: 1441-1458) por su vinculación de estas figuras organizativas con los principios rectores de la política social y económica, entre los que se encuentra el artículo 48 CE. El uso de estas figuras para la regulación económica y para la protección de derechos cuenta con los importantes estudios realizados durante décadas por Betancor Rodríguez (2018; 2010; 2002; 1994). Desde un punto de vista crítico, sobresalió el análisis acerca del impacto de estas figuras en la huida del derecho administrativo realizado por Desdentado Daroca (1999).

¹⁴⁴⁹ Sobre la defensa de esta forma organizativa se ha hecho alusión a la posición del CJE en el apartado 1 de este Capítulo V.

¹⁴⁵⁰ Sobre el encaje general de las Administraciones independientes en el ordenamiento español sobre la organización administrativa general, véanse, por ejemplo, Muñoz Machado (2017-X: 37 y ss.), García de Enterría y Fernández (2008: 435 y ss.) o Parada Vázquez (2019: 353 y ss.).

¹⁴⁵¹ O, en el caso de no ser estrictamente una minoría demográfica (que la juventud ahora, en España, sí lo es), léase como minoría no solo en términos cuantitativos, sino también como otros posibles sectores de la población desplazados del protagonismo democrático convencional, de la centralidad política, algo que afecta a la juventud, con independencia de su peso demográfico, en las sociedades gerontocráticas o adultocráticas.

que persigue “facilitar la participación de los interesados” en la Administración de manera orgánica con estas figuras, encaja de forma nítida en la noción de los consejos de la juventud¹⁴⁵². De la misma forma, los consejos también se identifican con la afirmación de que pueden realizar otros valores democráticos no conectados directamente con la legitimidad dada por los parlamentos a los poderes ejecutivos¹⁴⁵³. Como consecuencia de ello, es posible que los consejos de la juventud concebidos como tales Administraciones independientes (de las previstas por la LRJSP o no), sirvan para cumplir mejor los principios de descentralización, neutralidad y participación (juvenil) que cualquier otro instrumento adscrito de forma más intensa a la Administración territorial.

La principal debilidad de esta forma organizativa es, posiblemente, que el legislador no parece haber contemplado en ningún momento que pudieran darse, entre las tipificadas Autoridades administrativas independientes o figuras análogas, un conjunto de organismos de naturaleza material generacional llamados a encarnar el *tertium genus* de la democracia participativa, sino para fines mucho más reconocidos como elevados en el subconsciente iusadministrativista. Por tanto, es probable que fuera inevitable encontrar una considerable resistencia política y doctrinal a esta posibilidad (los consejos de la juventud no encajan en la teleología dada a estas figuras).

e.2.5. Los entes públicos atípicos o la tipicidad propia de los consejos de la juventud como categoría alternativa

En las páginas y capítulos anteriores hemos constatado que la mayor parte de los consejos de la juventud creados como entes públicos (en España) son de naturaleza atípica, plena o parcial¹⁴⁵⁴.

La atipicidad conecta frecuentemente con un rasgo que no es equivalente, pero sí puede ser coincidente, como es la noción de “entes apátridas”, es decir, entes cuya

¹⁴⁵² Los entrecomillados corresponden a Muñoz Machado (2017-X: 53).

¹⁴⁵³ *Ibíd.*

¹⁴⁵⁴ Por naturaleza atípica parcial me refiero al hecho de que, aunque sean aparentes entes típicos, calificados como organismos autónomos, son en realidad atípicos entre los propios entes categorizados, como organismos autónomos u otro, por el alto grado de excepcionalidad en sus reglas de organización y funcionamiento, en comparación con el común de su categoría.

adscripción no es clara, por no ser instrumental¹⁴⁵⁵. Es posible que las intuiciones doctrinales sobre los riesgos de la falta de conexión-dependencia (“apatridia”) con las Administraciones matrices democráticamente legitimadas hayan incentivado los esfuerzos del legislador por la (aun así infructuosa) tipificación de la Administración institucional. De la misma forma que la singularidad funcional de los consejos de la juventud puede haber sido ignorada, por su irrelevancia administrativa comparada con otros tipos de entes, hasta el punto de no encajar en ningún sitio y quedar siempre en “tierra de nadie”.

Las características mínimas comunes de los entes públicos atípicos en el ordenamiento jurídico español, con efectos sobre los consejos de la juventud, podrían sintetizarse en las cuatro notas siguientes: a) su atipicidad no niega ni discute su naturaleza jurídica pública neta y plena; b) la originalidad que les hace quedar fuera de los tipos responde a condiciones excepcionales, y no (necesariamente) a una mala técnica normativa; c) en su régimen jurídico, prevalecen las normas especiales frente a la regulación general (en particular, cuando se disponen estas normas con rango de ley); y d) con independencia de sus formas de gestión y gobernanza, no suele discutirse su base institucional.

Para la ordenación de los consejos, acudir a la regulación de entes públicos atípicos ofrece diversas ventajas significativas.

En primer lugar, por su ordenación histórica y vigente, estas formas han parecido ser las más respetuosas y coherentes con la naturaleza material y la estructura organizativa de los consejos de la juventud. Ello ha dado lugar a un alto grado de realismo y correlación entre la realidad de hecho y la ordenación de derecho¹⁴⁵⁶.

¹⁴⁵⁵ En realidad, como recuerda Suay Rincón (*op. cit.*, p. 142), los entes “apatridas” surgieron como categoría doctrinal a raíz de la creación de figuras ajenas a la regulación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 (por ejemplo, el CJE de 1983). La LOFAGE también reconoció ella misma la existencia de organismos públicos, según este autor, que no encajarían en los tipos de organismos autónomos ni de entidades públicas empresariales, aunque realiza intentos subsidiarios de clasificación y adscripción para reducir el grado de “apatridia”.

¹⁴⁵⁶ Ha sido así porque este recurso a la organización netamente excepcional ha permitido, en particular, grados de autonomía inimaginables para entes típicos (que son, habitualmente, concebidos como instrumentales), aun sin declarar su expresa condición de entes independientes típicos.

En íntima conexión con la primera idea, y, en segundo lugar, han sido formas organizativas que han reflejado una mayor flexibilidad entre el pacto público (institucional) y privado (social-juvenil) que da origen a los consejos de la juventud.

Como consecuencia de lo anterior, y, en tercer lugar, esta atipicidad ha favorecido el establecimiento de fórmulas equilibradas entre el respeto a la legalidad y a los mecanismos de control públicos con una amplia autonomía de regulación, gestión y organización interna.

Del lado de los inconvenientes o debilidades de esta forma organizativa atípica de los consejos sobresalen dos principales: a) la tendencia administrativa constante hacia la tipificación de cualquier ente, desde una racionalidad mal entendida y que prescinde del análisis de los elementos que hacen singulares y atípicos a los consejos en comparación con el resto de la organización administrativa; y b) la inseguridad jurídica frecuente de formas atípicas en las que no resulta sencillo establecer normas supletorias¹⁴⁵⁷.

Es posible que la confusión organizativa provocada sea fruto de un intento de los operadores jurídicos por considerar a los consejos algo así como una raza o subtipo de una especie o tipo ya dado por el ordenamiento, en vez de asumir que, muy probablemente, constituyen una especie propia de organizaciones.

En conclusión, si la forma organizativa que mejor parece encajar en el tipo material de los consejos son las figuras atípicas en cualquier ordenamiento (estatal, autonómico y local), quizá no sea insensato considerar que estas instituciones requieren de una tipificación propia. Así podrían eliminarse los inconvenientes donde no encaja bien en otras formas típicas, y aprovechar las ventajas reveladas por la experiencia jurídica de su atipicidad. Naturalmente, esta tipicidad propia de mínimos solo sería posible en todos los niveles del Estado si se articulara válidamente como ordenación de unas bases elementales de régimen jurídico de organización administrativa, conectada con el mandato constitucional sustantivo del artículo 48 CE¹⁴⁵⁸. Ello podría permitir, por

¹⁴⁵⁷ Esto solo se ha evitado en casos excepcionales de excelente técnica jurídica (algo muy infrecuente en el ámbito de los consejos de la juventud, quizá por la falta de una doctrina especializada en materia de derecho administrativo de la juventud).

¹⁴⁵⁸ No sería la primera intervención de esta naturaleza, si atendemos a las regulaciones vigentes sobre diversos tipos organizativos con relevancia pública, a pesar de las importantes

ejemplo: a) el establecimiento de una reserva de denominación; b) una configuración formal y organizativa mínima que haga reconocibles a los consejos de la juventud en todos los niveles (sin perjuicio de flexibilizar las opciones, por ejemplo, sobre su membresía); y c) dotarlos de unas garantías funcionales básicas, para preservar los principios jurídicos indispensables que son evidenciados a lo largo de este estudio.

B. La organización de los consejos para la composición de los intereses colectivos y los conflictos de la representatividad

El régimen de organización de los consejos de la juventud obedece a una estructura que sintetiza sus funciones en dos procedimientos secuenciados, actuando como el conector de un reloj de arena, entre dos cápsulas. Si situamos en la superior a la juventud, el consejo trata de hacerla converger en un espacio, de manera que canalice su implicación hacia la segunda cápsula (la de la sociedad general y las instituciones), en la parte inferior. Esta comparación gráfica permite, además, explicar el desafío organizativo de un consejo: trata de hacer converger a una enorme diversidad de personas jóvenes (lo veremos en el subepígrafe a), y darles paso, como conector, hacia un contexto distinto al de su entorno de iguales, esto es, hacia la sociedad general (eminentemente adulta, no joven) y las instituciones comunes (también las suyas), mediante instrumentos que catalicen su participación de la manera más fiel posible a la diversidad de origen (lo veremos en el subepígrafe b)¹⁴⁵⁹.

Con el fin de concretar las debilidades y las fortalezas de los sistemas implantados entre los consejos en España, el siguiente análisis distinguirá dos cuestiones. Primero, abordaré la organización concretada en la estructura y los principios mediante los que se componen los intereses colectivos de la juventud. En segundo lugar, analizaré la

competencias autonómicas sobre sus materias sectoriales vinculadas: desde las federaciones deportivas con funciones públicas delegadas, hasta la naturaleza singularísima de la Cruz Roja Española, que despliega efectos sobre toda su implantación territorial, hasta las reglas mínimas sobre corporaciones profesionales o camerales.

¹⁴⁵⁹ Aun asumiendo que el ejemplo gráfico no da más de sí, reconozcamos que un consejo demasiado estrecho impedirá un flujo razonable de participación, excluirá o demorará de forma inaceptable la participación. Por el contrario, un consejo demasiado amplio (sin capacidad acudir a técnicas de representatividad interpuesta) no servirá de cauce, porque será el equivalente a la falta de cauce, y la participación se conducirá sin procesos deliberativos, perjudicando especialmente a los jóvenes que carecen de medios equiparables a los adultos.

estructura y los principios que condicionan las deliberaciones y decisiones que dan lugar a los resultados participativos, y a su traslado a los poderes públicos y a la sociedad.

Antes de detenernos en ello, no obstante, es necesario afrontar dos aclaraciones preliminares y de utilidad común para ambas partes del proceso organizativo. En primer término, es imprescindible tratar de clarificar la composición de intereses que tiene lugar en la estructura organizativa de los consejos. En segundo término, el hilo conector de ambas realidades es la suma equilibrada de una serie de principios organizativos que, en su mayor parte, son comunes con otras herramientas del sector público.

Respecto de la primera cuestión (la composición de los intereses), será inevitable aludir a una cierta variedad de nociones adjetivas del término interés: el interés particular frente al interés general, el interés público como concreción del interés general, y los intereses difusos y colectivos como estadio previo a la participación que da lugar a la contribución generacional de los jóvenes al interés general de toda la sociedad¹⁴⁶⁰.

El papel de los consejos de la juventud en la transformación y, sobre todo, transferencia expresiva de los intereses es, en primer lugar, dar pie a la conformación y

¹⁴⁶⁰ Sánchez Morón (*op. cit.*), por una parte, y Parada Vázquez (2019: 394), por otra, ilustran con claridad la diferente manera de componer intereses generales, públicos, colectivos, difusos, privativos y particulares. Con carácter general, la juventud tomada individualmente es portadora de sus propios intereses particulares. Esos intereses particulares, distintos en cada ciudadano (joven o no), pueden tener puntos de conexión con los de otros sujetos. Si existen causas subjetivas (especialmente y por lo que ahora nos interesa) que hagan conectar un amplio pero impreciso número de ciudadanos en parte de sus intereses, podríamos hablar de la existencia de intereses difusos. Si se produce un proceso de organización de parte de esa población difusamente definida, que identifique y concrete algo de esos intereses difusos, podríamos hablar de la formación de los intereses colectivos, una parte precisa y resultante de la organización de los difusos. Cuando estos intereses colectivos no solo plantean un beneficio a los sujetos particulares que han llegado a organizarse (es decir, cuando superan el corporativismo de la propia organización), estarán trascendiendo al común de la sociedad, y beneficiando de forma directa o indirecta a quienes forman parte del conjunto difuso con independencia de que estén o no organizados (toda una generación, por ejemplo), se podría hablar de un primer estadio de los intereses generales. Estos últimos son el objeto de intervención de los poderes públicos, de acuerdo con el artículo 103.1 CE. Podríamos encontrar intereses generales de distinta intensidad, según el alcance de beneficio directo e indirecto que produzcan al conjunto de la población (solo el hecho de que a la juventud de un país le vaya mejor su transición a la vida adulta, esto producirá beneficios indirectos a toda la sociedad, por ejemplo, en el sostenimiento del sistema de pensiones a medio y largo plazo). Del conjunto de los intereses generales, algunos son expresamente calificados por las autoridades competentes para ello como interés público.

delimitación lo más precisa posible de qué son los intereses que la juventud defiende como colectivo¹⁴⁶¹. Por ello, los consejos acogen una gran variedad de organizaciones juveniles, portadoras de intereses tanto particulares, como difusos y colectivos (e incluso, ocasionalmente, expresamente reconocidos como interés público, mediante la declaración jurídica pertinente). Con esto, los consejos están llamados a ser un espacio deliberativo que ordene, priorice, formule y convierta intereses dispersos en una propuesta generacional para el interés general y, en la medida en que las autoridades lo estimen, lo conviertan en interés público. La transformación del interés “particular” de los jóvenes, convertido en interés colectivo de la juventud participativa a través de estos (u otros) cauces, en parte del interés general de toda la sociedad, y en la reivindicación a las instituciones de que tenga en consideración enfoques que podrían pasar desapercibidos de dicho interés general, es el fruto de un cierto pacto intergeneracional implícito que se produce cuando se constituye un consejo de la juventud verdaderamente libre y eficaz.

En cuanto a la cuestión del equilibrio de los principios organizativos generales del sector público y particulares de la participación juvenil, baste anticipar los siguientes valores en liza, especialmente relevantes en la forma organizativa de los consejos de la juventud españoles: a) como valores propios de la participación juvenil, son de especial importancia para la organización de los consejos la vertiente instrumental de la libertad y la vertiente objetiva de la eficacia; y b) de entre los principios de organización administrativa recogidos por la Constitución (art. 103.1 CE) y la legislación del sector público (art. 3.1 LRJSP), sobresalen para la organización de los consejos de la juventud el principio de participación, el de proximidad a los ciudadanos, los de simplicidad y claridad, y la autoorganización, concretada en una importantísima capacidad de autorregulación y de autogestión (y, ocasionalmente, la cogestión).

¹⁴⁶¹ La propia noción del interés colectivo y la aspiración del consejo en transmitirlo para la mejor y más rica formación del interés general es la causa determinante, probablemente, por la que están excluidos de todos los modelos de los consejos de la juventud en el contexto democrático occidental la participación de las organizaciones de interés particular que, además, tienen fin de lucro. Sin embargo, sí tienen cabida los intereses particulares no lucrativos de los que son portadores ciertas organizaciones sectoriales (son particulares porque favorecen solo al colectivo organizado como, por ejemplo, una asociación de la que solo participan en sus actividades quienes previamente se han asociado, sin ninguna proyección hacia el exterior, por lo que no trasciende a la colectividad).

a. La integración de una membresía representativa

El primer gran procedimiento al que responde la estructura organizativa de los consejos de la juventud es la integración de un conjunto de jóvenes que sean representativos de su generación en el plano territorial correspondiente. Este proceso es la piedra angular sobre la que se realiza potencialmente la eficacia subjetiva de la participación juvenil. Como resultado del procedimiento, al conjunto integrado de los jóvenes representativos es a quien se le confiere una legitimación pública con la que actuar ante la sociedad y los poderes públicos. Y es que un consejo de la juventud es una institución de jóvenes, y no sobre jóvenes¹⁴⁶². De ahí que el primer rasgo organizativo es que la composición de sus órganos con capacidad decisiva esté vedada a quienes no sean jóvenes, aun cuando provengan de organizaciones denominadas juveniles o centradas en el trabajo profesional con jóvenes (*youth work*)¹⁴⁶³.

Con carácter general, aparte de la exclusividad juvenil, un rasgo histórico común en los consejos de la juventud es su neutralidad matizada. Los consejos son instituciones de democracia participativa militante. Esta cualidad se aprecia en la exigencia generalizada (en las normas de los consejos) de que las entidades y colectividades de jóvenes que aspiren a formar parte del consejo acepten el acatamiento de una serie de valores jurídicos como requisito previo a su admisión en el consejo¹⁴⁶⁴. En consecuencia, los consejos de la juventud en España vetan la representatividad de organizaciones no comprometidas con ciertos valores. Así, conservan la noción originaria del modelo danés de 1941, conforme al cual el consejo era una alianza de las

¹⁴⁶² Naturalmente, también existe consejos sobre jóvenes: los llamados consejos sectoriales, a los que por ejemplo alude la LODA –art. 42–, en los que podrían tomar parte las organizaciones públicas y privadas que tienen como objeto parcial o principal algún tipo de actividad con la población joven. Estos consejos sectoriales podrían desempeñar, si la autoridad quisiera, un amplio espectro de las funciones típicas de los consejos de la juventud, pero nunca la portavocía del colectivo, porque esta debe quedar racionalmente reservada a los propios sujetos representados.

¹⁴⁶³ Aquí radica una diferencia trascendental con otras redes y plataformas de la sociedad civil, cuya composición es adjetiva, no subjetiva (a veces con altísimos niveles de participación e implicación de los colectivos, pero no estos como actores exclusivos de las organizaciones): desde la Plataforma de Organizaciones de Infancia, compuesta por las entidades que trabajan sobre la infancia, más que por organizaciones infantiles, hasta la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN), que reúne a las entidades involucradas en la erradicación de la pobreza, no (necesariamente) por personas en situación o riesgo de pobreza.

¹⁴⁶⁴ Sus normas a veces aludirán al acatamiento de la Constitución o los estatutos de autonomía (según el período histórico y el ámbito territorial), y otras a los derechos humanos o valores democráticos. En el caso reciente del ROFI del CJE, hemos visto la importancia de los principios rectores de proyección interna y organizativa que, sin duda, servirán de inspiración para futuros desarrollos normativos autonómicos y locales.

organizaciones juveniles democráticas frente a aquellas totalitarias (y por aquel entonces, en particular, fascistas). En síntesis, aunque la democracia española no sea militante, su participación juvenil estructurada sí lo es¹⁴⁶⁵.

Con estos dos rasgos fundamentales como telón de fondo (composición juvenil estricta y acatamiento de valores jurídicos fundamentales), este primer procedimiento de integración participativa provoca una organización interna de la que emergen cuatro pilares de cierta controversia normativa: a) la delimitación de la base participativa que mejor rinda cuentas al conjunto de la juventud; b) el reconocimiento de la diversidad formal de las organizaciones sociales juveniles; c) las fórmulas que garanticen el equilibrio de la diversidad integrada; y d) la composición forzada, libre o mixta, como fórmula de adscripción.

a.1. La búsqueda de una base que responda de manera efectiva ante el mayor número posible de jóvenes

España ha recogido el testigo de los modelos más antiguos de los consejos de la juventud en Europa (Suiza en 1933 y Dinamarca en 1941), de manera que la composición interna de estos se fundamentara en la integración asociativa¹⁴⁶⁶. En un contexto de comunicación social analógica, la integración de la participación ciudadana se podía concebir más sencilla mediante la incorporación de la juventud ya participativa en estructuras legalmente identificadas (es decir, del asociacionismo formal o reconocido). Esta fórmula predominante, no obstante, ha sido ya matizada por algunas regulaciones autonómicas¹⁴⁶⁷, y directamente ignorada en algunos ejemplos de ámbito local.

¹⁴⁶⁵ Quizá obedezca a un intento de dotarse de reglas positivas que faciliten aplicar en los consejos las prevenciones propias de la llamada Paradoja de Popper, en un claro intento de evitar prácticas destructivas contra la propia noción participativa de los consejos (y nada extraño tras la desintegración, en los años cincuenta a sesenta del siglo XX, de las figuras internacionales de participación juvenil, como la FMJD y la WAY, sobre las que me detendré brevemente en el epígrafe 1 del Capítulo VI).

¹⁴⁶⁶ Cfr. Correiro, Siebert y Seel (2006).

¹⁴⁶⁷ Por ejemplo, en el caso de la participación de representantes universitarios en el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia, art. 48 de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia.

En realidad, al margen de esta opción por un concreto modelo histórico, podemos identificar tres grandes categorías que permitirían la integración de jóvenes participativos, para la legitimación de las estructuras orgánicas que configuran los consejos de la juventud. La primera categoría es, naturalmente, la juventud socialmente organizada (asociada en sentido amplio, formal e informalmente). La segunda comprende a la juventud representada orgánicamente por diversos cauces administrativos (siendo el ámbito estudiantil, *lato sensu*, el más amplio¹⁴⁶⁸). Y la tercera es la juventud que toma parte de manera individual en procesos participativos complementarios (que no derivan en una representatividad orgánica, por ejemplo, en consultas ciudadanas). Estas tres categorías podrían llegar a integrar lo que Reverte Martínez (*op. cit.*) denominó “movimiento juvenil”, por alusión a la juventud participativa frente a una juventud no movilizada, no participativa.

Algunas recientes reformas normativas han conducido a una interpretación de la representatividad de los consejos más restrictiva de lo que eran en su origen en España, unos treinta y cinco años atrás, reduciendo la integración representativa a una de las categorías expuestas (la asociativa)¹⁴⁶⁹. Sin embargo, la posibilidad de ampliar esta base de legitimación, diversificando la integración de fórmulas participativas, es una realidad también creciente¹⁴⁷⁰, o incluso un mandato dado por los poderes públicos a los propios consejos de la juventud¹⁴⁷¹.

Sea como fuere, los consejos de la juventud en España, en términos generales y sin perjuicio de excepciones cualitativamente muy destacadas, adolecen de dos debilidades particulares en cuanto a la ordenación de sus bases participativas: a) la

¹⁴⁶⁸ Pueden darse otras fórmulas de representación orgánica administrativa o privada, por ejemplo, mediante la reserva de cuotas etarias en ámbitos de representación laboral (sin cauce sindical), o en los colegios profesionales oficiales, o derivadas de procesos de representación complementaria no integrada en los consejos, como los programas de las embajadas del diálogo estructurado (ahora Diálogo de la UE con la Juventud) o los *Youth Delegates* del sistema de la ONU.

¹⁴⁶⁹ Un ejemplo ilustrativo de ello es la evolución restrictiva de la funcionalidad básica del Consejo de la Juventud de Extremadura, desde su Ley de 1985 hasta la reforma de 2010.

¹⁴⁷⁰ Véanse los supuestos de integración de los representantes orgánicos de las universidades, en la normativa del consejo autonómico de la Comunidad Valenciana y de la Región de Murcia. Esta misma previsión fue adoptada por las organizaciones juveniles del Consejo de la Juventud de Extremadura, en su propuesta de reforma del Decreto de Estatutos de 2016 que debía desarrollar la Ley del CJEx de 2010, pero fue tajantemente rechazado por la Junta de Extremadura, convirtiéndose en un ejemplo paradigmático de la extensión de la discrecionalidad de la reglamentación ejecutiva contra la voluntad de las organizaciones juveniles.

¹⁴⁷¹ Como ejemplo del mandato para la ampliación de la base, véase el artículo 59.I) de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León.

integración de formas de representatividad orgánica, no asociativa; y b) la integración de formas de participación no colectiva, o asociativa informal.

De las dos debilidades señaladas, la más fácil de resolver, desde el punto de vista técnico, es la primera, puesto que resulta muy sencillo identificar rangos de representatividad juvenil vinculada a espacios orgánicos donde existe una notable correlación etaria, como el sistema educativo desde la secundaria hasta la educación superior. Eso sí, recordemos que cualquier medida en este sentido debería ajustarse a la legitimación etaria, y no presumir que la representación estudiantil es siempre, *iuris et de iure*, una participación exclusivamente joven (de esto no se aprecian garantías claras en los casos mencionados que emergen en el derecho positivo más reciente).

Por último, el mayor de los principales desafíos que se plantean en la actualidad sobre la ampliación de la base participativa de los consejos de la juventud (y cuestión que suscita la mayor controversia política, primero, y jurídica, cuando se trata de llevar a la práctica normativa), es la forma de integrar la participación juvenil no organizada colectivamente ni formalmente asociada, es decir, cómo estructurar (y dotar de legitimidad y rendición de cuentas representativa) una participación que llegue a los consejos de forma desestructurada. La solución a este desafío no ha sido aún recogida en la legislación española, pero sí existen prácticas prometedoras que podrían llegar a ser positivizadas, si se dan las condiciones de convergencia de la voluntad pública y social que instaura el modelo de consejos¹⁴⁷².

¹⁴⁷² Me refiero, en particular, a las prácticas más o menos informales de procesos participativos basados en una integración orgánica sutil (mediante procesos eminentemente deliberativos dentro de un concreto marco temporal, como foros cíclicos o grupos de trabajo abiertos a la juventud no asociada), de forma que un individuo pueda acceder a la representatividad de un conjunto por la vía de instrumentos desconcentrados (de los consejos de la juventud, o de las administraciones territoriales). Un ejemplo claro han sido los ciclos de elección de representantes al Parlamento Joven de la Comunidad Foral de Navarra, ya mencionado, y otro podría ser el modelo de los Grupos de Trabajo que trató de activar el Consejo de la Juventud de Extremadura entre 2014 y 2016, basado en la integración individual voluntaria en órganos deliberativos (con capacidad propositiva hacia los órganos de decisión) creados en torno a intereses sectoriales comunes o a la participación de base territorial. Otros modelos de gran valor, pero no juridificados más allá de las dotaciones presupuestarias correspondientes, son el Proyecto Espabilé desarrollado en Tenerife (cfr. <https://tenerifejovenyeduca.com/programas/proyecto-participacion-juvenil-espabile/>, disponible a 1 de diciembre de 2019), y el Programa “nueve.e” desarrollado por el Ejecutivo murciano en 23 municipios de la comunidad entre 2004 y 2010 (cfr. el Programa 2008-2009 de esta iniciativa en <http://www.trabajarconjovenes.com/wp-content/uploads/2013/03/PROGRAMA-2008-2009.pdf>, disponible a 23 de octubre de 2020).

a.2. La previsión de la diversidad formal de la juventud socialmente organizada

Como resultado de la elección del modelo originario por parte de la rotunda mayoría de los poderes públicos, los consejos de la juventud en España se han centrado (con las consabidas excepciones) en la integración de la juventud asociada, reconociendo a esta a través de una serie de conceptos no siempre bien reflejados en las normas jurídicas¹⁴⁷³.

De manera simplificada, la juventud asociada (o socialmente organizada) reconocida e integrada de forma efectiva por la mayor parte de los consejos de la juventud españoles obedece a la tríada siguiente: a) organizaciones propiamente juveniles, con sus diversas subcategorías; b) juventud asociada en otras organizaciones sociales; y c) juventud organizada en estructuras territoriales plurales o de convergencia en el ámbito inferior (los consejos autonómicos en el estatal, y los locales en los autonómicos, por ejemplo).

En síntesis, no solo el movimiento juvenil es más amplio que la noción de asociacionismo juvenil, sino que los tipos organizativos se están viendo superados por una realidad social mucho más diversa que la regulación dada hace tres o más décadas en muchos casos, y sobre parámetros de organización social mucho más líquidos que al inicio de la reciente etapa democrática.

Respecto de cada una de las tres categorías señaladas se han podido observar problemas específicos, y otros comunes al sistema de reconocimiento público de la diversidad formal de la juventud socialmente organizada.

a.2.1. Los problemas comunes sobre el reconocimiento de la diversidad formal

En la contribución de Álvarez García *et al.* (2018) ya se apuntaron los principales problemas relacionados con la ordenación de la membresía que proponía la Ley del CJE de 2014, antes de la reforma de 2018. También he hecho hincapié en ello al inicio de este capítulo, al subrayar las características principales de la regulación del CJE

¹⁴⁷³ Además, la organización de la participación basada en formas de representación orgánica ya ha sido objeto de descripción y análisis en el epígrafe VIII.1.B de este estudio (por ejemplo, la participación del alumnado en los centros educativos).

entre 2018 y 2019. Pero existen algunos aspectos que trascienden la ordenación del CJE, y afectan a todos los consejos de la juventud en España, o a la gran mayoría de ellos.

Por su valor ilustrativo, destacaré dos principales: la ambigüedad y los silencios relativos a ciertos tipos asociativos que deberían poder integrarse sin dificultad en los consejos, pero sobre los que apenas existen normas claras que lo permitan, de un lado, y la tendencia a la hiperregulación de los requisitos de admisión de las entidades en las normas controladas por los poderes públicos (en detrimento de la autorregulación), del otro lado.

Con el primero me refiero a tres casos de dejación de funciones de los poderes públicos competentes para desarrollar regímenes asociativos: a) la gran laguna jurídica (estatal y autonómica) que ya se ha anticipado sobre el régimen del asociacionismo infantil apenas enunciado por la LODA –art. 3.b)–; b) la regulación incompatible o inexistente (según el territorio) sobre los regímenes jurídicos de las organizaciones propiamente estudiantiles¹⁴⁷⁴; y c) la falta de reflejo jurídico específico, en prácticamente todos los ordenamientos autonómicos y también en el estatal, de un tipo clásico de organizaciones juveniles históricas: las de educación no formal¹⁴⁷⁵.

Con el segundo de los problemas hago referencia a la tendencia positiva de muchas normas legales o de desarrollo ejecutivo sobre los consejos de la juventud que tratan de relacionar catálogos exhaustivos de los tipos asociativos que tienen cabida en tales consejos. Estas reglas adolecen del problema principal de su obsolescencia *quasi* programada: dejan de tener sentido cuando un poder público competente altera una de las formas específicas mencionadas por el catálogo, sin que exista interés o consenso por parte del otro poder público para alterar las reglas del consejo. Además, suponen una intromisión en la capacidad de autorregulación de los consejos que perjudica las vertientes estructural y de grado de la libertad, al limitar de forma

¹⁴⁷⁴ La indolencia de algunos poderes públicos autonómicos ha provocado que, por ejemplo, las entidades autonómicas federadas a una misma organización juvenil estatal deban acogerse a regímenes especiales distintos y contradictorios según el ámbito territorial.

¹⁴⁷⁵ Piénsese, por ejemplo, aquellas de tipo escultista, que son verdaderamente infantiles además de juveniles, y cuentan con el apoyo de adultos, obligadas a crear estructuras estatutarias ficticias para poder acceder a los registros públicos en la práctica totalidad de las comunidades autónomas.

injustificada la capacidad del consejo para determinar su base participativa. La solución podría ser apostar por una técnica jurídica, en estas normas ajenas a la adaptabilidad de los propios consejos, que favoreciera una ordenación más flexible, conforme a dos garantías: a) un rango etario máximo de consenso para la conceptualización de quiénes son jóvenes, a los efectos de su participación en los consejos de la juventud, aun cuando provengan de organizaciones no estrictamente juveniles; y b) un catálogo de formas organizativas mínimas, no máximas ni exhaustivas, que sea (primero) suficientemente plural y abierto para garantizar una representatividad mínima, y (segundo) susceptible de ser ampliado por las normas internas de los consejos de la juventud.

a.2.2. Los problemas específicos derivados del desbordamiento de las categorías de las organizaciones juveniles

Además de las disfunciones ya alertadas por Álvarez García *et al.* (2018), también mencioné (al tratar las formas agregadas de participación juvenil) la inexistente ordenación de algunos de los tipos especiales objetivos de organización juvenil: no hay reglas que aclaren ni registros que cataloguen cuáles son las organizaciones juveniles políticas, ni las sindicales, ni las religiosas, sujetas todas ellas a reglas distintas de la LODA y del RD de asociaciones juveniles estatales de 1988. Tampoco existen reglas que aclaren o que faciliten la identificación de estructuras de segundo y tercer grado (federaciones y confederaciones) como organizaciones juveniles propias. El sistema se limita a las formas de primer grado, directamente compuestas por personas físicas jóvenes, que pueden tener una proyección racional en los consejos de la juventud de ámbito municipal, pero son muy infrecuentes ya en los ámbitos locales provinciales, autonómicos o superiores. Esta cuestión revela el limitado alcance de la atención normativa dada a la certidumbre jurídica de las nomenclaturas del sector.

a.2.3. Las debilidades concretas del reconocimiento de la juventud integrada en organizaciones sociales no juveniles

La práctica totalidad de los consejos de la juventud en España contemplan la membresía potencial de las llamadas (genéricamente) “secciones juveniles” de organizaciones sociales no juveniles. Sobre estas menciones planean dos principales debilidades normativas frecuentes.

En primer lugar, la imprecisión de la regulación de esta cuestión en la mayoría de los ordenamientos jurídicos conduce a una interpretación muy restrictiva de estas figuras, ceñidas solo a las secciones juveniles formalmente constituidas y registradas de asociaciones del tipo general de la LODA. De esta forma, no siempre resulta viable reconocer que existe una juventud asociada y potencialmente organizada en entidades especiales, o que hay estructuras propiamente juveniles en instituciones no asociativas (por ejemplo, el voluntariado juvenil encauzado mediante formas fundacionales).

En segundo lugar, no existen reglas comunes ni de ámbito estatal, o suficientemente claras en la mayor parte de las comunidades autónomas, que definan un marco regulador que aporte seguridad jurídica sobre los grados admisibles de autonomía y dependencia de las secciones con respecto a las entidades matrices, para que estas sean consideradas formas garantistas de asociacionismo juvenil *lato sensu*.

a.2.4. Las deficiencias principales de los sistemas de integración multinivel de la participación juvenil en España

Los consejos de la juventud en España fueron configurados cuando ya existía un incipiente y creciente grado de descentralización territorial desde el Estado hacia las comunidades autónomas. Por ello, quizá, los consejos han sido organizados de forma que su composición responde al esquema territorial de una sociedad con instituciones políticas descentralizadas (con la excepción, en todo caso, de la mayoría de aquellos de ámbito municipal, por razones obvias). Así, la práctica totalidad de los consejos admiten entre sus entidades miembros con capacidad representativa a las estructuras homólogas (es decir, consejos de la juventud) de ámbito territorial inferior. Ello da

lugar a una fortaleza principal, a pesar de que la ordenación frecuente de los sistemas autonómicos ha conducido a dos debilidades notables.

La principal fortaleza es el alto grado de integración de la participación juvenil de base local en las estructuras de alcance autonómico y estatal. De hecho, España parece ser uno de los pocos Estados europeos cuyo cauce principal de participación juvenil en el plano estatal permite de forma sencilla la participación mediata de estructuras juveniles de ámbito local¹⁴⁷⁶.

Las debilidades obedecen a un exceso de celo sobre la territorialidad de las organizaciones juveniles en el ámbito autonómico.

La primera y más evidente es la desafortunada exigencia de una estructura federativa a entidades que, legítimamente, no la tienen¹⁴⁷⁷.

La segunda debilidad es que se ha tendido a confundir el ámbito territorial de las organizaciones juveniles con el ámbito territorial donde se acude a participar, salvo si está mediatizada la participación por un consejo territorial de ámbito inferior. Esto ha significado que se impida la pertenencia a un consejo de la juventud a una determinada organización (por ejemplo, de ámbito municipal), bajo el pretexto de que su ámbito de actuación es inferior, aun cuando sea evidente que las decisiones clave que afecten a la juventud se adoptan en el ámbito territorial superior. De esta manera,

¹⁴⁷⁶ Esto es algo que, cuando no ha sido convenientemente regulado, ha dado lugar al surgimiento de estructuras de participación juvenil alternativas, con capacidad de deslegitimar al cauce principal, como ya mencioné que sucede, por ejemplo, en Portugal entre la existencia de su consejo nacional (CNJ-P) respecto de una federación nacional de asociaciones (locales) juveniles (FNAJ). Problemas parecidos puede afrontar Reino Unido con la regulación dispersa de formas de integración de sus parlamentos jóvenes desde 2019, por ejemplo, entre la composición de la Asamblea Joven de Gales, los consejos locales de juventud y el Parlamento Joven del Reino Unido, con representación desproporcionada de Inglaterra respecto de Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

¹⁴⁷⁷ Las reglas de admisión en los consejos de diversas comunidades autónomas, como consecuencia de la hiperregulación ejecutiva (principalmente), incluyen la exigencia de la personalidad jurídica de estricto ámbito territorial equivalente al del consejo en el que se pretende participar. Consiste esto en que solo puedan formar las organizaciones juveniles registradas como entidades ante los correspondientes registros de la comunidad autónoma. Esto ha dado lugar a que, en no pocos consejos de la juventud de ámbito autonómico, algunas de las más sólidas organizaciones juveniles no solo del país, sino de Europa, vean imposible la integración de sus secciones territoriales (sin personalidad jurídica descentralizada territorialmente). Este ha sido el caso, por ejemplo, de organizaciones juveniles de ámbito estatal con reconocida trayectoria en el territorio, pero con una única personalidad jurídica nacional, como la Organización Juvenil Española, excluida por esta razón de los consejos de la juventud de Extremadura y Andalucía en determinados períodos históricos. También ha provocado problemas semejantes a organizaciones juveniles europeístas, y a organizaciones estudiantiles religiosas internacionales (JEC).

en algunos casos se ha querido convertir a los consejos de la juventud de ámbitos locales en instrumentos únicamente al servicio de elevar territorialmente la participación. Ello provoca el obvio riesgo de negar o reducir, de un lado, el valor intrínseco de la participación juvenil en el plano local, y ante las autoridades locales para incidir en las competencias que les son propias, y de otro lado, la idoneidad de que la participación juvenil pueda alcanzar cualquier ámbito donde se adopten decisiones relevantes para el interés y la afectación de los jóvenes que quieran tomar parte.

a.3. Las fórmulas para favorecer el equilibrio en la diversidad organizativa interna de los consejos de la juventud

El grado del pluralismo interno, formal y sustantivo, es de tal dimensión en los consejos de la juventud en España, que resulta llamativa la capacidad de integrar en unas mismas estructuras y procedimientos a entidades con intereses y culturas participativas radicalmente distintas¹⁴⁷⁸. No obstante, esta cierta paz interna obedece a una cuidada organización que incluye herramientas de equilibrio polisnodal o estamental, junto a instrumentos multicamerales suaves.

Por los documentos históricos del Consejo de la Juventud de España (ya mencionados) podemos conocer cuál ha sido la evolución esencial de los conflictos entre bloques divergentes no solo del CJE, sino de la mayoría de los consejos de la juventud en España.

En una primera etapa, se visibilizó una fuerte discrepancia organizativa entre las denominadas organizaciones juveniles políticas y las llamadas entidades sociales y/o

¹⁴⁷⁸ Una forma de visualizar la dimensión del pluralismo alcanzado en España dentro de los consejos de la juventud sería imaginar su equivalente en el plano de la sociedad civil general: habría que integrar en un mismo órgano de la Administración a todos los agentes sociales que suelen tomar parte en los consejos económicos y sociales, pero también a los grupos políticos de las cámaras legislativas en toda su diversidad, junto a los actores asociativos que toman parte en los consejos escolares, y en las plataformas de voluntariado, del tercer sector de acción social, de los órganos consultivos o redes de cooperación internacional al desarrollo, de participación ambiental, de dinamización sociocultural, de discapacidad, de derechos humanos y de lucha por la igualdad, etc. Y una vez reunidas todas estas organizaciones (en su dimensión juvenil), no solo alcanzan acuerdos sustantivos de amplio consenso, sino también de cultura de trabajo y de organización de procedimientos y métodos.

educativas¹⁴⁷⁹. Estas diferencias estuvieron al borde de abocar a la organización de los consejos a estructuras bicamerales, que finalmente no se produjeron. El resultado fue una estructura de asamblea única de fuerte impronta polisinodal¹⁴⁸⁰.

El paso del tiempo ha revelado otros bloques divergentes, como los intereses de las entidades de ámbito territorial equivalente al del consejo, frente a las figuras de representación territorial inferior. De ello deriva una técnica frecuente de ponderación sujeta a máximos de influencia de voto en los órganos asamblearios, según un cuidado equilibrio entre sectores¹⁴⁸¹.

La principal fortaleza de estos instrumentos, en cualquier caso, está aún por explorar, para su utilización como métodos suavizados de integración de formas participativas colectivas no formalizadas, o de participación individual mediante órganos camerale abiertos¹⁴⁸².

a.4. La composición forzada, libre y mixta

Las formas de integrar a representantes juveniles en los consejos de la juventud, en España, han respetado de forma mayoritaria el principio de libre adhesión que consagró con claridad la Ley del CJE de 1983.

¹⁴⁷⁹ Durante los años 1980 y 1984, las dos plataformas preconstitutivas del CJE (de entidades sociales, de una parte, y políticas, de otra), no alcanzaban un acuerdo válido para ambas sobre las cifras de representatividad juvenil. Unas organizaciones y otras tienen un tipo de membresía asociada con un grado de implicación y dedicación muy diferente, que hace computar de forma semejante los listados de personas asociadas sin activismo continuado con otras de alta dedicación temporal, luego el número de personas implicadas en uno u otro tipo de organizaciones no puede ser equivalente.

¹⁴⁸⁰ Hasta el punto de convertir, en la Ley del CJE de 1983, al organismo en una estructura de multicameralidad moderada, en la que se agrupaban las entidades en función de intereses sectoriales, además de en la cámara común asamblearia, pero eligiendo en unas y otras a distintos actores indispensables para la configuración del órgano colegiado ejecutivo del CJE (la Comisión Permanente). No existen indicios de que este sistema multicameral fuera finalmente llevado a la práctica en ningún momento de los treinta y cinco años de vigencia práctica de la Ley.

¹⁴⁸¹ Es decir, por mucha representatividad que alcance el bloque de las entidades, por ejemplo, conforme a las reglas de asignación de voto dadas, frente a los consejos territoriales, o viceversa, el voto será ponderado a unos máximos de equilibrio en el que uno u otro bloque no puedan sumar más del 60% del voto total del órgano asambleario).

¹⁴⁸² Sería perfectamente razonable, por ejemplo, habilitar cámaras de composición representativa orgánica de amplia base participativa (piénsese en la totalidad de representantes estudiantiles en los consejos escolares de centros de secundaria de una comunidad autónoma, como hipótesis), que legitimara luego un peso influyente correlativo a unos factores pactados en el órgano asambleario.

La libre adhesión, o integración libre en los consejos de la juventud, se refiere a la regulación que compone a estos órganos de manera voluntaria para las organizaciones miembros, aun cuando la admisión de estas (verificados los requisitos objetivos correspondientes) sea obligatoria para el propio consejo. Esto permite que el movimiento juvenil, especialmente de tipo asociativo, pueda decidir con pleno respeto a su propia libertad, si se unen o no a otras entidades para encauzar la participación. Además, la libre adhesión también facilita la eficacia de la participación, al excluir del sistema orgánico a quienes libremente no tengan interés por participar. En este marco de libre adhesión, por último, se han ido consolidando las previsiones de mecanismos de renovación periódica de las condiciones de pertenencia, de manera que se verifique cada cierto tiempo no solo que una entidad sigue cumpliendo los requisitos objetivos de legitimación o base representativa, sino que sigue existiendo una estructura detrás de ella capaz de renovar su voluntad de adscripción.

Sin embargo, algunas fórmulas impropias y otras transitorias en el ámbito de las comunidades autónomas han previsto formas de adscripción forzada. La composición forzosa de los consejos de la juventud tiene su ejemplo paradigmático, aun siendo una forma impropia de consejo, en la regulación del Consejo de la Juventud Andalucía desde 2003. La adscripción forzada significa que las organizaciones juveniles serían miembros del consejo de la juventud de forma nata por su mera existencia formal o inscripción en un registro administrativo determinado, sin que medie una solicitud expresando la voluntad de adhesión ni interés explícito. Esta fórmula colisiona con la vertiente negativa de los derechos participativos, y en concreto con la llamada libertad de grado¹⁴⁸³. De hecho, una participación forzada supone obligar a elegir una concreta forma de participar, convirtiendo un cauce principal en un cauce impuesto.

Como fórmula intermedia entre la composición libre y la forzada, algunas regulaciones organizativas han previsto fórmulas mixtas. Ello obedece a las dudas razonables sobre la eventual integración de figuras de representación orgánica, no asociativa, acerca de

¹⁴⁸³ Recordemos que, en el capítulo III, hice referencia a la vertiente gradual o de grado de la libertad, al referirme a la potestad de la juventud participativa para optar el nivel (grado) de implicación y compromiso participativo que desearan adquirir, sin que debieran establecerse mínimos excesivamente elevados, que supusieran una barrera infranqueable para la participación de una juventud que no tiene por qué participar con la intensidad y estabilidad que impongan actores ajenos a sus propios espacios internos de legitimación.

si deben gozar de la libertad de adscripción o se debe presumir su membresía de forma nata (con independencia del grado de ejercicio que cada titular representativo luego quiera ejercer). En cierto sentido, parece lógico que la participación administrativa sea integrada de manera automática en las diferentes estructuras, favoreciendo sus oportunidades de coordinación efectiva.

En cualquier caso, las organizaciones juveniles han defendido, en la mayoría de los casos y de forma continuada en el tiempo, que sobre la integración de formas participativas debe prevalecer, siempre que sea posible, el principio de “respeto a la no participación”. Este valor no significa, en absoluto, mantener una posición de neutralidad ante la participación (los consejos de la juventud están obligados a promoverla), y está fuera de discusión que el ordenamiento jurídico considera que la participación juvenil es un bien jurídico en sí mismo, a cuyo fortalecimiento están obligados los poderes públicos, de manera proactiva (ex art. 48 CE). Pero el respeto a la no participación obedece al principio de libertad (en su vertiente de grado¹⁴⁸⁴), tanto como a la eficacia de contar en las estructuras solo con aquellas formas participativas que realmente tienen interés por tomar parte en los consejos.

b. La estructura interna al servicio de la legitimación externa

El objetivo de la estructura interna de los consejos de la juventud es recabar la actividad participativa de los jóvenes, legitimándola mediante procesos que favorezcan la rendición de cuentas, para presentarla hacia el exterior como representativa del colectivo. Para que ello sea así, debe poder conducirse desde la ya mencionada vertiente estructural del principio de libertad, y debe contener, al menos, una capacidad para autoorganizarse equiparable a las de otras estructuras independientes no juveniles. La práctica hace recomendable que, además, existan garantías frente a los abusos de tutela.

La potestad de autoorganización, en sentido general, ha sido reconocida de forma muy desigual entre unos consejos u otros en España, dando lugar a notables distorsiones del sistema participativo. En todo caso, hay dos valores muy extendidos, que la

¹⁴⁸⁴ *Íbid.*

mayoría de los consejos de la juventud procuran llevar a la práctica en las regulaciones que dialogan con los poderes públicos, con mejor o peor fortuna. Estos valores, que se pueden llegar a convertir en auténticos principios jurídicos reconocidos por el ordenamiento, persiguen sendos objetivos complementarios.

En primer lugar, sobre la regulación de la estructura de los consejos emanada por órganos externos al mismo (el poder legislativo o mediante reglamentos ejecutivos), se ha pretendido que normas estables (leyes, preferiblemente) confieran una estructura durable mínima que garantice el principio participativo en el seno del consejo¹⁴⁸⁵.

En segundo lugar, sobre el alcance de la capacidad autoorganizativa interna, los consejos han tratado de sustraerse a los juicios de idoneidad de los poderes públicos, y preservar en las normas constitutivas o de legitimación un amplio margen para la reglamentación interna (incluso, creando nuevos órganos deliberativos, y perfilando los requisitos objetivos exigidos a quienes quieran tomar parte en el consejo). Esto implica que pueda disponer de una potestad de desarrollo innovativo sobre la estructura.

b.1. Una estructura jerárquica atípica

La autoorganización, como principio de organización administrativa desplegado sobre los consejos de la juventud de naturaleza pública¹⁴⁸⁶, representa uno de los elementos más conflictivos de su desarrollo cotidiano, por dos motivos principales. Primero, por la huida de los consejos del principio de jerarquía entendido de la forma administrativa tradicional, y sustituido por el sistema jerárquico habitual de las *universitas personarum*, y más concretamente, de las organizaciones asociativas. En segundo lugar, numerosos conflictos son el resultado de la tensión entre las prácticas de hetero-organización de las Administraciones matrices, en ocasiones muy intervencionistas en los consejos de la juventud, al amparo de una tutela interpretada de forma generosa, y los límites de autoorganización reconocidos o ejercidos por los

¹⁴⁸⁵ Por ejemplo, que enuncien órganos decisorios de naturaleza colegiada y representativa, junto a órganos de impulso y gestión elegidos por los primeros.

¹⁴⁸⁶ En aquellos de naturaleza privada, la práctica ha hecho que se sometan a las reglas dadas por el desarrollo orgánico del derecho de asociación, de manera que disponen de toda la capacidad de autoorganización que consiente la LODA, que es muy notable.

propios consejos, al margen (o incluso en contra) de los criterios de oportunidad de las primeras.

Como resultado de los elementos expuestos, la estructura orgánica interna de los consejos de la juventud obedece a una organización jerárquica atípica, caracterizada por dos elementos generalizados en la inmensa mayoría de los consejos. De un lado, la jerarquía está basada en el principio representativo. Esto supone que disponen de mayor autoridad los órganos en los que se produce una mayor representatividad directa, por ejemplo, de naturaleza colegiada asamblearia. Por otro lado, la representatividad se encuentra escalonada en una amplia gama de órganos, de mayor a menor legitimidad para la toma de decisiones de mayor a menor relevancia.

En definitiva, podemos identificar los siguientes tipos de órganos en la gran mayoría de los consejos de la juventud en España: 1º) órganos asamblearios de representatividad máxima¹⁴⁸⁷; 2º) órganos de representatividad intermedia operativa¹⁴⁸⁸; 3º) órganos de representatividad especializada o sectorial¹⁴⁸⁹; 4º) órganos de coordinación, impulso y representatividad exterior ordinaria¹⁴⁹⁰; 5º) órganos y unidades administrativas de

¹⁴⁸⁷ Suele tratarse de órganos asamblearios de composición ponderada, aunque dan cabida todas las formas participativas integradas, con o sin voto, y con distinto número de representantes por entidades o formas en función de cada una de sus bases representativas. De hecho, por emulación del sistema asociativo, suelen llamarse “asambleas” o “asambleas generales”.

¹⁴⁸⁸ El paso del tiempo y la amplitud de la base integrada en los consejos demostró que la periodicidad anual de los primeros tipos de órganos (asamblearios de representación máxima) podrían ser poco operativos (por su tamaño en número de personas convocadas y su elevado coste económico, si supone el desplazamiento de estas en el territorio) para el grado de rendición de cuentas que las organizaciones integradas querían exigir a los órganos de coordinación e impulso. Por este motivo, se ha extendido entre muchas estructuras de consejos la figura de los órganos asamblearios o representativos de participación restringida, o intermedia, de manera que asiste (tradicionalmente) un máximo de una o dos personas por cada entidad miembro, aun cuando puedan ostentar más de un voto (por el sistema de ponderación asamblearia). El ejemplo paradigmático de estos órganos intermedios son las ya consolidadas y expuestas Asambleas Ejecutivas del Consejo de la Juventud de España, pero también pueden ser llamados “Foros de Representantes”, o con terminología similar.

¹⁴⁸⁹ Este tipo de figuras de representatividad intermedia suelen carecer de capacidad de decisión (aun cuando sí la tenían, por ejemplo, en el modelo de Comisiones del CJE de 1983), y se constituyen como órganos preparatorios de las deliberaciones de los órganos de representatividad máxima u operativa. Pueden estar configurados como órganos colegiados compuestos por intereses sectoriales (comisiones temáticas), o bien como reflejo de la polisinodalidad, en función de la forma organizativa (mesas de consejos territoriales, de entidades políticas, etc.).

¹⁴⁹⁰ Son los órganos que, por su forma y función, se asemejan a las juntas directivas de las figuras asociativas, si bien suelen estar sometidos a un alto grado de fiscalización y rendición de cuentas ante los tres órganos de mayor representatividad mencionados *ad supra*. Desde el punto de vista jurídico-público, son órganos colegiados de dirección, y se integran con cargos electos por períodos de corta duración y limitación de mandatos. Al frente de ellos, se sitúa una persona que ostente la presidencia de este órgano, pero también del propio consejo de la juventud, como

gestión y ejecución¹⁴⁹¹; 6º) órganos propios de control interno¹⁴⁹²; y 7º) órganos consultivos propios de tipo técnico¹⁴⁹³.

b.2. Las técnicas de organización para el equilibrio entre la autonomía y la legalidad

Los consejos de la juventud en España se han dotado de algunas técnicas organizativas específicas, con el objetivo de preservar su autonomía, de evitar o prevenir las injerencias políticas o burocráticas, y de hacerlo sin desvirtuar el mandato funcional recibido. Sin embargo, no siempre son recogidas en las normas dictadas por los poderes públicos sobre estas figuras, o incluso hacen constar previsiones opuestas. Su inclusión en la ordenación de los mismos es un indicador útil (no exclusivo) del nivel de autonomía de la institución regulada.

máximo representante legal unipersonal de la institución (no necesariamente ejercen la presidencia del resto órganos, ya que en ocasiones los órganos asamblearios eligen presidencias accidentales de sus propias sesiones, distintas de la presidencia del consejo).

¹⁴⁹¹ Distingo entre órganos y unidades administrativas partiendo de la diferenciación sugerida por Gamero Casado y Fernández Ramos (2018: 172), sobre las funciones decisorias de los primeros, frente a las de apoyo y asistencia de las segundas. En ambos casos, sometidos a la jerarquía de los órganos de coordinación, impulso y representatividad exterior, los órganos o unidades de gestión y ejecución son el claro ejemplo del carácter de Administración activa que revisten los consejos, pero también suelen ser un claro indicio de la desproporción entre funciones asignadas y medios confiados. La atipicidad de los consejos regidos por normas más antiguas ha dado lugar a una conflictiva huida del derecho administrativo sobre el personal a su servicio (careciendo, incluso, de relaciones de puestos de trabajo) que conforman las unidades técnicas y profesionales de los consejos de la juventud. Un análisis sobre el desarrollo de esta dimensión organizativa de los consejos (esto es, los perfiles y categorías profesionales, su número y su régimen jurídico) resultaría de enorme utilidad, en el futuro, para medir la racionalidad de los propios consejos y varias dimensiones de su libertad y eficacia efectivas.

¹⁴⁹² Aunque la totalidad de los consejos de la juventud de naturaleza jurídica pública se encuentran sometidos a todos los controles y procedimientos de fiscalización que la ley dispone para su forma organizativa (servicios de intervención, servicios jurídicos, etc.), los consejos de la juventud en España se han dotado desde muy antiguo de sus propios órganos de control interno, especialmente en la vertiente del control del gasto, para que este fuera no solo conforme a la legalidad, sino también coherente con los posicionamientos éticos y los valores proclamados por los órganos decisorios del consejo. Las formas más recientes de organización de los consejos han incorporado, además, un órgano de control para dirimir cuestiones de disciplina interna, habitualmente denominadas “Comisiones de Garantías”.

¹⁴⁹³ Aunque no están generalizados al mismo nivel que los otros, ni figuran en los sistemas normativos de manera específica, son una herramienta frecuente de los consejos que disponen de mayores medios materiales y humanos, para mejorar su capacidad consultiva técnica, bien para sus propios órganos decisorios o bien para su función consultiva externa. Dos ejemplos significativos de ello han sido el Grupo Experto de Educación que el Consejo de la Juventud de España convocó entre 2014 y 2016, y los comités científicos que asesoran la actividad de vertiente académica del Consejo de la Juventud de Extremadura, entre 2016 y 2020.

El equilibrio se concreta cuando conviven de forma pacífica dos conjuntos de principios organizativos. De una parte, el derecho aplicable a los consejos les somete, naturalmente, a principios como el de legalidad, transparencia, colaboración, lealtad institucional, objetividad, confianza legítima y buena fe. De otra parte, el funcionamiento del consejo debe ser reflejo de una participación libre (en las vertientes procedimental, estructural e instrumental de la libertad), eficaz (en las vertientes dialógica, finalista y objetiva), y con un grado de autonomía funcional máxima de tal dimensión que haga del consejo una auténtica institución independiente de las injerencias políticas y burocráticas (y, por tanto, con márgenes razonables de autoorganización, autorregulación y autogestión).

A modo meramente ejemplificativo, expongo a continuación cinco técnicas concretas que favorecen el equilibrio organizativo antedicho.

a) El establecimiento de límites al ejercicio de la tutela por parte de la Administración matriz. Para subrayar la vinculación autónoma no instrumental, es necesario que la Administración territorial matriz solo disponga de facultades para ejercer una supervisión de la legalidad, y no sobre la oportunidad de las medidas e iniciativas del consejo de la juventud¹⁴⁹⁴.

b) Un deber normativo explícito orientado a la colaboración entre el consejo de la juventud y la Administración, en ámbitos u objetivos específicos. Dado que los consejos de la juventud tienen la capacidad y el deber de disentir de la gestión pública de la Administración matriz, es imprescindible que aquellos aspectos en los que se estime necesaria la colaboración sean concretados (tasados) y convenientemente articulados. Para trascender estos marcos de colaboración específica no deben existir potestades de coordinación forzosa en manos de ninguna de las instituciones, sino, en todo caso, de cooperación de carácter negocial y abierto¹⁴⁹⁵.

c) La claridad del régimen jurídico autónomo, sin perjuicio de su eventual completa sujeción al derecho administrativo. Es infrecuente que las normas sobre los consejos

¹⁴⁹⁴ Esto implica, además, que las estrategias de oportunidad también sobre la gestión del gasto público, que no obedezca a mandatos legales vinculantes, no sean de aplicación a los consejos, y estos disfruten del máximo grado de independencia administrativa respecto del poder político del ejecutivo para su autogestión.

¹⁴⁹⁵ Aludo a las diferencias reflejadas por Gamero Casado y Fernández Ramos (2018: 198), entre la cooperación y la coordinación, en sentido general.

de la juventud sean generosas sobre los detalles del régimen jurídico aplicable a distintos aspectos de la gestión interna¹⁴⁹⁶, por lo que las dudas sobre la normativa que rige cada situación provocan un alto número de controversias. El antídoto natural es la mejor previsión de las reglas concretas, pero también de regímenes supletorios explícitos.

d) La exclusión de representantes de intereses no juveniles, especialmente de naturaleza burocrática o política. Con carácter general, no tienen cabida en los órganos del consejo los representantes de las propias Administraciones matrices o de otros poderes públicos que puedan ejercer una injerencia política o burocrática, directa o indirecta, en los procesos deliberativos. Los consejos son órganos de formación y mediación de la participación, pero no de transmisión inmediata de la misma¹⁴⁹⁷. Cuando no se prevén los consejos de esta manera, puede dar lugar a una considerable debilidad de su libertad deliberativa¹⁴⁹⁸.

¹⁴⁹⁶ Especialmente problemática es la ordenación de estos regímenes en los consejos con normativa más antigua (por la atipicidad de las figuras en un contexto de escaso desarrollo aún de la organización autonómica y administrativa democrática) y en aquellos de régimen híbrido. La excepción a esta tendencia la representa, sin exclusividad, la normativa legal sobre el Consejo de la Juventud de Castilla y León, que en apenas dos artículos (los arts. 64 a 66 de la ley general de juventud de esta comunidad, Ley 11/2002) clarifica la distinción del régimen laboral, de contratación administrativa y de recursos contra los actos del consejo.

¹⁴⁹⁷ Esta técnica distancia a los consejos de la juventud de otras fórmulas orgánicas de participación de la ciudadanía. Algunos de los órganos participativos previstos por los poderes públicos prevén que en el mismo se den cita tanto los actores participativos como la Administración o representantes de los poderes públicos interpelados por esa participación. Por ejemplo, los estudiantes del Consejo Escolar del Estado no forman su posición en el seno del órgano, sino que transmiten la opinión ya formada en sus espacios asociativos por lo que están legitimados, a los que dan cuenta de su participación en el órgano consultivo, según corresponda. Sin embargo, los consejos de la juventud son, al mismo tiempo, espacio gestor de la deliberación opinante y foco de transmisión de la opinión heterocompuesta fuera de sus órganos. Otro ejemplo paradigmático en el derecho español de que ambos tipos de espacios y funciones son necesarias es el caso de la CREUP (la asociación Coordinadora de Representantes de Estudiantes de Universidades Públicas), como órgano de composición de la opinión que luego trasladan al órgano consultivo en el que ya comparten espacio con autoridades administrativas. Esta diferencia entre los consejos de la juventud españoles y el Consejo de Estudiantes Universitario del Estado (CEUNE), que da lugar a una CREUP pero no a una asociación coordinadora de organizaciones juveniles paralela al consejo, radica en la capacidad para formar la opinión de manera autónoma, sin la presencia “vigilante” de actores ajenos a los sujetos participativos. De ello deviene, además, la dura crítica de los consejos de la juventud a las cláusulas que imponen representantes de la Administración en sus órganos decisivos o deliberativos.

¹⁴⁹⁸ Podemos encontrar ejemplos de este tipo de injerencias (de autoridades administrativas incluidas en los órganos de los consejos, pero sujetas a una jerarquía que no es la propia del consejo) en el apartado 1 del artículo noveno de la Ley de 1983 para el CJE, pero también en la secretaría del impropio Consejo de la Juventud de Andalucía (CJA), y la cláusula similar a la del CJE de 1983 que aún se conserva en la legislación vigente del Consejo de la Juventud de Navarra (GNK).

e) La autorregulación directa a iniciativa exclusiva del consejo de la juventud y solo sometida al control de legalidad. En contra de aquello que resulta ser habitual, la reglamentación de los consejos puede producirse al margen de las potestades reglamentarias ejecutivas, ya que estas son figuras expresamente diseñadas para distanciarse de las interferencias del poder político. Dado el historial de conflictos suscitados entre la discrecionalidad gubernamental y la autonomía normativa de los consejos¹⁴⁹⁹, se ha reivindicado de manera frecuente, y logrado en casos excepcionales, que estas instituciones se doten de su propia reglamentación administrativa, no ejecutiva¹⁵⁰⁰. Una técnica concreta habitual ha sido reservar la capacidad de iniciativa normativa (procesal y sustantivamente) a los propios consejos de la juventud¹⁵⁰¹. Ello no impide que tales reglamentos deban sujetarse a las previsiones dadas por el régimen legal, y que la Administración matriz pueda ejercer un estricto control de legalidad sobre el contenido de estos desarrollos normativos.

b.3. Las incongruencias organizativas más frecuentes de los consejos de la juventud

Por incongruencias organizativas defino aquellas situaciones en las que existe una brecha entre la teoría funcional y organizativa de los consejos, y la evidencia material que es apreciable en su funcionamiento real. Estas incongruencias se dan,

¹⁴⁹⁹ Recordemos, por ejemplo, la situación irregular del desarrollo reglamentario del CJE entre 1985 y 2018: si de la voluntad del Ejecutivo hubiera dependido, el Consejo de la Juventud de España habría carecido de cualquier marco de desarrollo normativo necesario para su funcionamiento ordinario durante más de cuatro décadas. Situación similar han padecido muchos otros consejos de la juventud, como el extremeño, que encontró una oposición del Ejecutivo autonómico, por motivos de oportunidad política, a la aprobación de su reglamentación estatutaria en dos momentos históricos: desde su creación legal en 1985 hasta 1996, y desde la reforma de la Ley en 2010 hasta 2016.

¹⁵⁰⁰ A veces, la controversia ha derivado por una confusión o imprecisión terminológica de las normas de mayor rango de estos consejos de la juventud, que aluden frecuentemente al desarrollo “reglamentario” de algunos de sus aspectos organizativos y funcionales, en un claro uso de lenguaje asociativo y de entidades de base social, sin distinguirlos de los reglamentos ejecutivos que habitualmente desarrollan las disposiciones legales.

¹⁵⁰¹ Ejemplos de este límite a la capacidad reglamentaria gubernamental ha sido previsto para normas tales como el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos, de acuerdo con el artículo 45.2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Esta norma reserva la iniciativa del Real Decreto que contenga aquellos Estatutos a la “propuesta” de la propia Agencia.

frecuentemente, por dos circunstancias principales, una relativa a la estructura orgánica, y otra a la coherencia instrumental.

La primera se produce cuando la Administración matriz interpreta la capacidad de autoorganización de los consejos de manera irracionalmente restrictiva. Ello ha supuesto, por ejemplo, presumir sin fundamento que las normas legales y reglamentarias de los consejos contienen catálogos cerrados de órganos¹⁵⁰². Si estos son tasados, su autonomía funcional se limita al empleo de los órganos previstos por las normas dictadas por los poderes públicos, algo que conduce con frecuencia a la inviabilidad de concretar las funciones, porque estas normas de mínimos suelen contemplar solo (cuando lo hacen) órganos de carácter decisorio, sin referencia alguna a las estructuras deliberativas y preparatorias de esos órganos (indispensables en estructuras participativas de fuerte carácter asambleario, o de base cuantitativamente no predeterminada ni limitada)¹⁵⁰³.

La otra forma de incongruencia más frecuente se produce por la disparidad entre los medios asignados y las funciones encomendadas. La suficiencia de los medios es muy difícil de medir de manera objetiva. Pero parece evidente que la ausencia total de determinados medios indispensables para acometer una función sí es ejemplificativo de la ineficacia objetiva de algunas regulaciones administrativas. Esto se produce de manera prácticamente generalizada desde hace décadas, por ejemplo, mediante: a) consejos con funciones técnicas sin unidades administrativas ni relaciones de puestos de trabajo de perfil técnico; b) consejos con funciones consultivas en órganos administrativos que celebran sus sesiones en formatos y contextos en los que solo

¹⁵⁰² Señalo que esto se hace sin fundamento cuando tales catálogos no están explícitamente formulados como *numerus clausus*, dando por hecho que la falta de previsión normativa expresa favorable a la creación de nuevos órganos significa la imposibilidad de crearlos, aun cuando los consejos disponen de plena capacidad de obrar, autonomía funcional máxima, y potestades de autorregulación.

¹⁵⁰³ Estas pretendidas limitaciones estrictas a la capacidad de autorregulación y autoorganización de los consejos, más allá de los supuestos órganos tasados por las normas legales o los reglamentos ejecutivos, entra además en abierta contradicción con el espíritu del artículo 15.2 LRJSP, sobre la capacidad (en este caso) de los órganos colegiados (no personificados) en los que participan representantes sociales, no solo de la Administración, para dotarse de normas que complementen y establezcan su funcionamiento. Es decir, si para órganos colegiados sin personalidad, pero en los que se realiza de forma especialmente intensa el principio de participación, resulta para el legislador obvio que debe habilitarse una especial capacidad de desarrollo organizativo discrecional, con mayor fuerza debería predicarse de aquellas estructuras expresamente personificadas para encarnar el mismo principio de participación, de forma más garantista con la libertad y la autonomía funcional máxima.

cabe la dedicación gratuita a tiempo completo (ni siquiera sujeta al régimen del voluntariado protegido); y c) consejos responsabilizados de prestar servicios públicos y crear programas de actividades sin dotaciones presupuestarias para ello, sin instalaciones o sin personal a su servicio ni posibilidad de dotarse de ello.

Las herramientas de las que disponen los consejos para luchar contra estas u otras incongruencias no son muy abundantes, en la práctica, dada la generalizada limitación de medios para hacer valer aquella pretensión que un poder público les quiera negar. No obstante, conviene recordar que existen límites a la capacidad de organización de las Administraciones territoriales, aunque la regla general sea la discrecionalidad de las medidas organizativas. De hecho, los consejos podrían sustentar las pretensiones que cuestionan la organización dada acudiendo a las mismas técnicas que existen para controlar la discrecionalidad general (cfr. Muñoz Machado, 2017-X: 73-75), como es la interdicción de la arbitrariedad¹⁵⁰⁴.

En particular, hay un aspecto de los generales descritos por Muñoz Machado (*op. cit.*) que, específicamente aplicado a los consejos de la juventud, suele denotar la debilidad de una parte importante de la organización que cercena la libertad y la eficacia de estas figuras como cauces participativos. Se trata de la insuficiencia frecuente de las motivaciones dadas en las disposiciones de organización sobre los consejos de la juventud (aun sin cuestionar la libertad de opción de la Administración, ni la amplísima disponibilidad del legislador)¹⁵⁰⁵. Aunque los legisladores pueden prescindir de lo dictado por la LRJSP sobre la creación de organismos públicos, los criterios de esta son

¹⁵⁰⁴ De hecho, la discrecionalidad es la regla general de la capacidad organizativa de las Administraciones, si bien está regulada y sujeta a los requisitos hoy previstos en el artículo 5 LRJSP. Este precepto es luego concretado para cada Administración territorial por la propia LRJSP y por otras normas (por ejemplo, el art. 57.3 LRJSP para la AGE, leyes autonómicas para la Administración autonómica y local, aunque atendiendo esta última al carácter bifronte y las reglas también recogidas en los artículos 24 y 42 LRRL).

¹⁵⁰⁵ La práctica totalidad del movimiento administrativo que condujo a la supresión de numerosos consejos de la juventud en todo el país, entre 2008 y 2014, instó la adopción de decisiones sin recoger ni una mención sobre la idoneidad de las medidas, e incluso parece que, en más de una ocasión, las razones esgrimidas se han evidenciado totalmente falsas o gravemente incorrectas. La falta de motivación y la incorrección de las justificaciones ofrecidas no solo es predicable del Informe CORA en 2013 respecto del CJE, ya mencionado, sino de multitud de las leyes y reglamentos dictados sobre los consejos en aquel período. Muñoz Machado (2017-X: 74) alude a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (con dos sentencias de 27 de noviembre de 2006), para ejemplificar cómo el Tribunal “despeja así las dudas de que la potestad de organización es controlable” y, en particular, por “la infracción de las reglas establecidas sobre la elaboración de reglamentos”.

útiles para identificar límites racionales (y vinculantes para las decisiones reglamentarias) en la configuración de los consejos: a) la prohibición de duplicidades puede ser útil para preservar la centralidad y primacía de los consejos de la juventud como instrumentos de participación juvenil; b) la necesidad de exponer la motivación para la creación de los organismos debería proyectarse, con la misma intensidad, sobre la necesidad de exponer la supresión de estos; c) si la creación y supresión deben ser motivadas, los frecuentes cambios de tipología de la naturaleza jurídica también requieren justificación de su idoneidad; d) si las memorias justificativas y económicas pueden ser insuficientes para el traslado de una sede institucional (véanse las dos SSTs de 27 de noviembre de 2006), también podrán serlo para otras medidas equivalentes que alteren el funcionamiento de los consejos de la juventud de naturaleza pública.

C. La relación funcional entre los consejos de la juventud y las Administraciones territoriales

Como punto de contacto entre la naturaleza jurídica formal otorgada o reconocida por los poderes públicos, y las capacidades de autonomía funcional reconocida a los consejos, emerge un aspecto de enorme trascendencia para el ejercicio de la participación libre y eficaz de la juventud organizada en estos cauces. Se trata de la relación funcional entre estos consejos de la juventud y los poderes públicos territoriales que los crean o los reconocen.

Con el surgimiento de la descentralización funcional, emerge en Francia la doctrina del *rattachement*, que vincula a la persona jurídica separada con una determinada “colectividad pública territorial” (Muñoz Machado, 2017-X: 27). No obstante, lejos de condicionar la instrumentalidad, es una técnica que también permite relacionar auténticas administraciones independientes con los poderes políticos representativos, sin que ello suponga ninguna capacidad de injerencia mutua¹⁵⁰⁶.

¹⁵⁰⁶ Por ejemplo, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que ordena las normas esenciales de la Agencia Española de Protección de Datos, como Autoridad Administrativa Independiente de las previstas por la LRJSP, señala su “relación” con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia.

Para los consejos de la juventud, y por la posición tradicionalmente marginal de las políticas de juventud, no es indiferente que su relación con los poderes públicos se articule funcional y esencialmente a través de un poder u otro, y de una autoridad concreta u otra. De esta relación dependen, por ejemplo, el grado de relevancia institucional que se confiera a la participación juvenil (no es igual para un consejo estar adscrito al Parlamento que a una dirección general del Ejecutivo, por ejemplo), pero también muestra la intensidad y rango de la transversalidad reconocida a la política pública de juventud (que esta la ejerza un órgano superior de mayor o menor relevancia política, pero también de mayor o menor especialización sectorial).

a. Los sujetos de la relación funcional o la adscripción institucional

La amplitud subjetiva del deber de promoción de la participación juvenil, como ya vimos que se derivaba del artículo 48 CE (hacia la generalidad de los poderes públicos), invita a considerar la relación efectiva de los consejos de la juventud con más de uno de los poderes públicos, como de hecho sucede. Ya sea en el plano de las relaciones interinstitucionales convencionales, o por un mandato explícito normativo de relación, los consejos desarrollan y ejercen sus funciones de encauzar la participación hacia cualquier poder público con atribuciones susceptibles de recoger las reivindicaciones juveniles. Sin embargo, las instituciones públicas o híbridas suelen concebirse como actores relacionados o adscritos con una autoridad pública en particular. En el caso concreto de los consejos de la juventud, esta determinación relacional contribuye a hacer realidad la vertiente dialógica del principio jurídico de la eficacia, en el sentido de concretar con base normativa cuáles son los sujetos públicos llamados más intensamente a dar razón y respuesta a la participación ejercida por el consejo. Esto significa que existe una vía formal precisa de conectar el reconocimiento de las funciones públicas con la transmisión de los resultados participativos gestados en los consejos¹⁵⁰⁷.

¹⁵⁰⁷ Todo ello sin perjuicio de las vías informales de interlocución e incidencia política, que deben ser propias de la libertad sustantiva y de la capacidad de obrar plena proyectada sobre las relaciones interinstitucionales.

a.1. Las opciones de relación parlamentaria y gubernamental

A grandes rasgos, podríamos distinguir dos fórmulas principales de relación de las instituciones de especial relevancia pública: con los órganos parlamentarios o con las autoridades gubernamentales. Ejemplos de la primera, aunque sean figuras de personalización difusa, son la institución del Defensor del Pueblo, como Alto Comisionado de las Cortes Generales (sin menoscabo de su independencia, imparcialidad y autonomía), y el Tribunal de Cuentas¹⁵⁰⁸. Ejemplos de la segunda son la práctica totalidad de los entes públicos institucionales, adscritos intensamente si son instrumentales a algún departamento gubernamental, o solo “relacionados” con ello si son independientes¹⁵⁰⁹.

Todos los consejos de la juventud de naturaleza pública o híbrida en España han sido concebidos como entes esencialmente “relacionados” o adscritos al poder ejecutivo. Sin embargo, el desarrollo estatutario y legislativo autonómico nos ofrece una creciente gama de entes vinculados a los órganos parlamentarios, en virtud de la preservación de un pluralismo ajeno a los órganos gubernamentales¹⁵¹⁰. Este modelo, quizá, pueda ser considerado en el futuro para la mayor autonomía funcional de los consejos de la juventud. Ofrecería una sólida ventaja al posicionamiento institucional pluralista de los consejos, y confirmaría la mayor autonomía con respecto del ejecutivo, sin menoscabo de la tutela de legalidad ejercida por los órganos de control correspondientes.

¹⁵⁰⁸ Señalo que su personalización es difusa porque no está expresamente recogida en las normas que los crean, y sin embargo actúan como auténticas personas jurídicas con identificación fiscal separada de las Cortes Generales (CIF núm. S2826020F para el Tribunal de Cuentas, y S2804005C para el Defensor del Pueblo, ambos con el tipo alfanumérico convencionalmente asignado a los órganos constitucionales), por ejemplo en el tráfico contractual, siendo considerados “poderes adjudicadores” a los efectos de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, aun cuando no son instituciones previstas en el Anexo I (donde España solo recoge a los departamentos ministeriales), por lo que debe remitirse a la categoría de “organismos de derecho público”, que requieren disponer de tal personalidad jurídica propia. Véanse los documentos acreditativos de lo antedicho a través de las referencias del Boletín Oficial del Estado “BOE-B-2020-8641” y “BOE-B-2020-12758”.

¹⁵⁰⁹ Como es el caso de la AEPD antes mencionada, con el Ministerio de Justicia.

¹⁵¹⁰ Como ejemplo de ello, véanse, por ejemplo, la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón; o la creación del Defensor del Menor de Andalucía mediante la Disposición Adicional Primera de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor.

En cualquier caso, la forma mayoritaria de relación, tanto para los consejos de la juventud como para otras formas institucionales no instrumentales, es con respecto de la Administración territorial o sus departamentos gubernamentales¹⁵¹¹.

a.2. Las opciones de relación funcional por razón de la materia

Dentro de la adscripción a la Administración territorial, una cuestión sujeta a mayor debate político es a qué departamento debe aludirse como punto de relación principal. Siendo un debate esencialmente de oportunidad política, el interés jurídico de la cuestión radica en el criterio de adscripción, y la posible fuerza vinculante para el poder ejecutivo de su eventual previsión legal. Para ilustrarlo, aludo a dos situaciones prototípicas.

En primer lugar, el modelo jurídico más frecuente ha sido la previsión de su relación o dependencia funcional con el departamento de la Administración que sea competente en cada momento en materia de juventud¹⁵¹². Esto facilita, presuntamente, la relación con un departamento especialmente sensible a la cuestión juvenil, aunque conlleva el riesgo claro de limitar la participación de la juventud a los asuntos estrictamente calificados como políticas juveniles, constriñendo el alcance material de su participación en el desarrollo integral (social, económico, político y cultural).

En segundo lugar, puede suceder que la norma constitutiva o legitimadora del consejo de la juventud dicte que este se relaciona con la Administración correspondiente a través de un departamento u órgano superior específico, con independencia del reparto funcional que sea fruto de la autoorganización por materias en esa Administración territorial. Esta ha sido una pretensión fluctuante de algunos consejos,

¹⁵¹¹ Ejemplos ajenos al ámbito de los consejos de la juventud son

¹⁵¹² Una mala técnica jurídica ha conducido, en innumerables ocasiones, a concretar en las leyes o reglamentos la denominación específica del departamento que coyunturalmente ejercía tales competencias en el momento de dictar la norma (así puede apreciarse en la Ley del CJE de 1983, pero también en la gran mayoría de normas autonómica –véase, como muestra, el art. 1.3 de la Ley 1/1986, de 31 de marzo, del Consejo de la Juventud del Principado de Asturias–). Ello conduce a tener que realizar labores interpretativas y lecturas anotadas de las normas. Más eficiente es la técnica de la adscripción genérica al departamento “competente en materia de juventud”, empleada, por ejemplo, por el legislador extremeño (art. 1.3 de la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura), o por el de la Comunidad de Madrid (a través del artículo 1.2 de la Ley 8/2017, de 27 de junio, de creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid).

para subrayar la transversalidad de su participación, y su alcance más allá de las cuestiones de política juvenil explícita, por ejemplo reivindicando su relación con la presidencia del poder ejecutivo¹⁵¹³. Lo máximo que han conseguido, ocasionalmente, ha sido que el departamento competente en la materia fuera el de mayor vocación transversal (presidencia).

Como resultado de compromiso entre las dos situaciones antedichas, no son extrañas las fórmulas híbridas de relación o adscripción. Califico así a las que prevén una “relación prioritaria” o principal, “sin perjuicio” del reconocimiento expreso a la potestad del consejo para dirigirse y relacionarse con cualquier otro departamento de la Administración matriz.

b. Los grados de intensidad de la tutela o relación funcional

Muñoz Machado (*op. cit.*) ejemplifica las relaciones de adscripción (instrumental) en torno a varios elementos que sintetizo en los cinco siguientes, y que condicionan el grado de relación con la Administración matriz: 1) la creación y delimitación de funciones y tareas; 2) la designación de responsables del ente; 3) el sometimiento a instrucciones operativas; 4) la aprobación del presupuesto y disposiciones de gasto; y 5) el control final de las decisiones y la potestad de revocación.

El equilibrio de la relación de los consejos como entes públicos con sus correspondientes poderes públicos territoriales debe encontrar el punto justo en el que se cumpla la menor posibilidad de injerencia externa a través de los elementos antedichos –como “una gestión neutral y separada del Gobierno”, en palabras de Muñoz Machado (*op. cit.*, p. 34), referidas a la justificación de ciertos organismos para la protección de derechos de la ciudadanía–; pero sin alcanzar la ruptura de la “unidad global del Estado” a la que aluden García de Enterría y Fernández (2008-I: 41), y a la que el principio constitucional de coordinación (art. 103.1 CE) puede contribuir a salvaguardar, según estos mismos autores.

¹⁵¹³ Este ha sido el caso de la mayoría de propuestas de reforma legislativa del Consejo de la Juventud de España, que se han mencionado en el epígrafe V.1.

Siguiendo el esquema inspirado en los elementos destacados por Muñoz Machado, antedichos, concluiremos esta visión de conjunto sobre las principales debilidades y fortalezas del sistema jurídico de los consejos de la juventud en España. El análisis de esos elementos en cada caso concreto puede llegar a ser una técnica útil para determinar el nivel aplicado de “unidad” (e instrumentalidad o centralidad) frente a la verdadera “independencia” o a la “autonomía” de estas instituciones.

b.1. La delimitación de funciones y tareas

La capacidad de tutela de la Administración matriz sobre la delimitación de las funciones y tareas encomendadas a los consejos de la juventud obedece, en primer término, a la distinta naturaleza jurídica de estos.

a) En las Administraciones instrumentales, es lógico que el Ejecutivo que se sirve de ellas disponga de una enorme discrecionalidad de organización funcional, solo limitada por la vertiente negativa de las previsiones legales. Como este tipo de relación no es la que debe regir con los consejos de la juventud, la Administración matriz no debería ejercer una tutela sobre las funciones de los consejos, equivalente a la que ejerce sobre sus Administraciones instrumentales.

b) En los consejos de la juventud concebidos como entes públicos atípicos o Administraciones institucionales dotadas de máxima autonomía administrativa, esta independencia y neutralidad respecto del Ejecutivo debería bastar como argumento racional para impedir que este ejerza una potestad reglamentaria limitativa o interpretativa de las funciones atribuidas por el legislador. Ello no impide que las Administraciones territoriales puedan reconocer funciones añadidas a las dadas por el legislador como propias de estos consejos, o encomendar solo su ejercicio (no la titularidad) mediante técnicas de delegación o encomienda de gestión, o similares. Pero las funciones legalmente atribuidas deberían ser indisponibles a la intervención reglamentaria del órgano de gobierno y de su Administración.

c) En los consejos de la juventud de naturaleza híbrida (corporaciones públicas de base privada, y similares), o de naturaleza privada con funciones públicas meramente delegadas, los legisladores deberían cuidar los límites de intervención del poder

ejecutivo en cada supuesto, para evitar interferencias. Desde luego, deberían tener vedada la regulación sobre las funciones privadas que sean lícitas conforme a las libertades fundamentales que dan lugar a las entidades asociativas o semejantes (sin perjuicio del posible control de legalidad sobre unas y otras, para comprobar que no se dictan normas administrativas del propio consejo *contra legem*).

A partir de la identificación de estos tres supuestos, y de acuerdo con la regulación dada generalmente a los sistemas de funciones de los consejos de la juventud, podemos identificar tres criterios que influyen en el grado de tutela ejercido sobre los consejos, más o menos intervencionista o favorable a la autonomía, en función de las competencias reconocidas a estos.

El primer criterio radica en la capacidad del poder ejecutivo para interferir en el contenido de las funciones legales públicas encomendadas a los consejos. Si se ejerce con amplia discrecionalidad la potestad reglamentaria ejecutiva, para interpretar, desarrollar o matizar las funciones legales encomendadas, asistiremos a un grado cuestionable de tutela.

El segundo criterio es la forma en la que las funciones públicas han sido conferidas al consejo, bien mediante el reconocimiento de su titularidad (lo cual exige una determinada naturaleza jurídica) o bien solo su ejercicio (propio en consejos de naturaleza privada o híbrida). Cuanto mayor sea el número o relevancia de las funciones meramente ejercidas, más amplia es la capacidad de tutela funcional.

El tercero y último es la flexibilidad conferida al consejo de la juventud para dotarse de funciones propias en sus normas internas que contribuyan a la consecución de los fines legítimos reconocidos, según el criterio de sus órganos decisorios. Si la asunción de funciones no previstas es imposible, por interpretarse que están tasadas, o requiere la conformidad de la Administración tutelar según su criterio de oportunidad, nos encontraríamos ante un grado de tutela que roza la instrumentalidad ejecutiva.

b.2. La designación de responsables del ente

En el caso de los consejos de la juventud asistimos, como ya se ha podido comprobar, a un supuesto completamente atípico sobre la designación de sus máximos responsables y órganos directivos.

Si, en los entes independientes, la regla general es que debe encontrarse un difícil equilibrio para el nombramiento de estas figuras entre la neutralidad (subrayando la separación gubernamental) y el riesgo de deslegitimación democrática (lo que conduce a nombramientos de difícil remoción, o nombramientos parlamentarios), en los consejos de la juventud esto se resuelve de forma muy sencilla. Los consejos son un tipo de ente que encarna la democracia participativa, su personalización no obedece a criterios técnicos, por lo que los poderes públicos tutelares solo deben velar porque las reglas de la composición de partida de la institución revistan suficiente legitimidad democrática (participativa, no representativa política en sentido estricto). Superada esa función, los poderes públicos tutelares no tienen justificación para interferir en los procesos electorales internos.

En consecuencia, la tutela de la Administración matriz sobre un consejo de la juventud, en cuanto al nombramiento de sus órganos directivos, es completamente innecesaria sobre el fondo de la legitimación.

Sobre la forma del nombramiento de estos, existen dos proyecciones de la tutela que, ocasionalmente, provocan conflictos jurídicos de primera magnitud.

Por un lado, nada impide que puedan establecerse herramientas para la tutela externa de la legalidad de los procedimientos electorales internos (como sucede, incluso, en algunas asociaciones privadas de configuración legal¹⁵¹⁴). Aun así, vista la experiencia de la fácil involucración de las autoridades políticas cuando sus propias organizaciones juveniles partidistas son entidades en liza electoral dentro de un consejo¹⁵¹⁵, puede ser

¹⁵¹⁴ Véanse, por ejemplo, las regulaciones que permiten a las Administraciones tutelares intervenir en los procesos electivos de las federaciones deportivas o de las corporaciones públicas, cuando aprecien indicios de ilegalidad.

¹⁵¹⁵ Ejemplos de procesos conflictivos por interferencias gubernamentales hay en un número elevadísimo de casos. Quizá uno de los más sorprendentes, por el calado jurídico que adquirió, fuera el que vivió el consejo impropio de Andalucía en 2016, dando lugar a una cadena de hasta cuatro asambleas de dudosa validez, impugnaciones electorales, cambios del censo electoral de discutible legitimidad por parte de la Administración tutelar y que, sin duda, ha influido en la fuerte deslegitimación externa de la institución, que hoy no es siquiera parte del Consejo de la Juventud de España ni se le conoce actividad real.

discutible la coherencia de estas atribuciones tutelares, una vez que existe la posibilidad de acudir a la heterotutela de la jurisdicción ordinaria por parte de quienes estimen vulnerados sus derechos legítimos, y en vía administrativa sería preferible ordenar sistemas de garantía interna (como hacen las comisiones de garantías en algunos de ellos, como el CJE).

Por otro lado, existen ejemplos de diversa índole que regulan o acostumbran la publicación en diarios oficiales de los resultados electorales en los consejos. Algunos reservan, incluso, el nombramiento posterior a la elección en manos de la Administración tutelar. Aparentemente, cuando el nombramiento posterior a la elección se ha estimado necesario para confirmar la categoría jurídica del órgano directivo electo, se ha tratado de un nombramiento automático, excepcionando la capacidad de los órganos superiores de las Administraciones para nombrar órganos directivos de libre designación. Sin embargo, si la legitimación de la elección es bastante, nada impide que se prescindiera del nombramiento, y ello contribuye a evitar retrasos indebidos de dudosa justificación, como el que padeció el CJE entre 2012 y 2014¹⁵¹⁶.

b.3. El sometimiento a instrucciones operativas

Otra frecuente zona de conflicto entre la realidad de los consejos y la teoría sobre su autonomía funcional es el sometimiento tutelar a las instrucciones operativas de la Administración matriz.

Consisten aquellas instrucciones en la pléyade de directrices sobre las prioridades políticas y los criterios de oportunidad, entre otros elementos, que los poderes gubernamentales implantan, legítimamente, en las Administraciones territoriales y en sus entes instrumentales. Pueden revestir la forma de disposiciones normativas o de actos de administración.

¹⁵¹⁶ La serie histórica de nombramientos de la Comisión Permanente del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España sufrió un inédito retraso de dos años justo entre 2012 y 2014, coincidiendo con el período en el que el Instituto de la Juventud (INJUVE) sugirió la supresión del CJE. El efecto de aquello podría haber supuesto la imposibilidad de operar el tráfico jurídico ordinario del organismo de no haber sido una de las escasas Comisiones Permanentes históricas cuyo presidente repetía mandato, habiendo sido nombrado en 2010, y contando por ello con legitimación para actuar como máximo representante legal en el tráfico jurídico.

En cualquier caso, no pueden ser aplicables a los consejos de la juventud sin un grave riesgo para su verdadera autonomía, y para que en ellos pueda tener sentido mínimo el principio de libre participación juvenil. La convergencia entre iniciativas del consejo y de su Administración tutelar puede ser el resultado de una eficiente colaboración y cooperación opcional, o de una casualidad, pero nunca de una instrucción sobre aspectos de oportunidad. De hecho, aludí a libertad sustancial o sustantiva para referirme a un consejo de la juventud que disfruta de la autonomía necesaria para establecer su propia agenda y sus prioridades temáticas, para diseñar programas propios o servicios a discreción de sus órganos decisorios (aun cuando deba atenerse a la legalidad general y al límite de los medios que tenga asignados, naturalmente).

No existen demasiados supuestos en los que la interferencia de las autoridades gubernamentales sobre los consejos haya sido notable en cuestiones operativas, más allá de condicionamientos políticos difíciles de demostrar en el plano jurídico¹⁵¹⁷, o aspectos vinculados a la dimensión económica de la gestión, que veremos a continuación. No obstante, sí puede producirse una tutela abusiva de la Administración matriz si esta establece la concesión de los medios esenciales del consejo condicionados al cumplimiento de objetivos materiales unilateralmente decididos por la autoridad gubernamental, o por criterios de idoneidad técnica ajenos a los órganos del propio consejo¹⁵¹⁸.

¹⁵¹⁷ Sí resulta llamativa, no obstante, la enorme muestra de consideraciones de oportunidad e idoneidad política recogidos en numerosos informes técnicos, jurídico o de otra índole (expuestos a lo largo de este estudio para ejemplificar diversas situaciones), elaborados por servicios comunes de las Administraciones tutelares o de las Administraciones juveniles principales. Su contenido choca en numerosas ocasiones con la funcionalidad básica de los consejos de la juventud, y con elementos esenciales de la configuración jurídica que el derecho español expuesto en esta obra parece dar a la participación juvenil. Esta circunstancia puede obedecer a numerosas causas que ahora no es posible desgranar, pero los consejos de la juventud gozarían de una autonomía más efectiva si dispusieran de sus propios cuerpos técnico-jurídicos, incluso como servicios compartidos entre diferentes consejos, con la especialización suficiente sobre el ordenamiento aplicable y en condiciones técnicas de confrontar de manera legítima las interpretaciones de la Administración tutelar. Un supuesto que se aproxima a esta realidad eficiente es el reflejado en la relación de puestos de trabajo del organismo autónomo Consejo de la Juventud de Extremadura, con específicos perfiles técnicos de administración general (y por tanto, cubiertos con perfiles jurídico-económicos) que actúan directa y exclusivamente al servicio de la institución.

¹⁵¹⁸ Esta es la situación que puede darse, con cierta facilidad, en aquellos consejos de la juventud de naturaleza jurídica de entes públicos atípicos cuyas partidas presupuestarias dependen íntegramente, en contra de lo que podría deducirse de las previsiones legales, de las denominadas subvenciones de concesión directa (nominativas o no), transferidas por la Administración juvenil principal previa suscripción de un convenio por ambas partes. Es el caso del Consejo de la

b.4. La aprobación del presupuesto y disposiciones de gasto

En íntima conexión con los supuestos de tutela proyectada en materia de instrucciones operativas, pero en un ámbito mucho más sensible, encontramos la tutela ejercida por una Administración territorial sobre la práctica totalidad de los entes institucionales, instrumentales o no: la materia presupuestaria, de ingresos y gastos, de los organismos descentralizados.

Representa el ámbito donde resulta más complicado trazar los límites admisibles de la tutela de los entes matrices sobre el sector institucional no instrumental. Se trata de una dimensión donde la intensidad del principio de legalidad impone rangos de tutela más estricta, y menos autónoma, que en cualquiera de las otras cuestiones. Hasta las más autónomas de las Autoridades Administrativas Independientes se encuentran sujetas a una tutela de amplias potestades en manos del Ejecutivo¹⁵¹⁹.

Los consejos de la juventud de naturaleza jurídica pública (o híbrida en el ejercicio de funciones públicas) son sujetos del sector público institucional correspondiente, y deben estar, por tanto, sometidos a las normas legales aplicables a su funcionamiento económico, en sentido amplio¹⁵²⁰. La frontera entre las tutelas admisibles y las cuestionables para un consejo de la juventud es, naturalmente, susceptible de discusión, y bastante difusa. Un criterio de distinción racional podría ser la división, de una parte, entre las obligaciones dadas por el legislador de, por otra parte, aquellas instrucciones de oportunidad dadas por la Administración para sí misma en ejercicio de su propia autoorganización. Dirimir la frontera intermedia en discusión requeriría, por lo tanto, identificar cuáles son aquellos elementos esenciales de los criterios económicos de todo el sector público que, por mandato del legislador, construye la Administración matriz.

Comunidad Foral de Navarra y del Consejo de La Rioja, entre otros, a pesar de que sus leyes de institución prevén que cuentan con una dotación propia a partir de su propio anteproyecto elevado a los presupuestos generales de la comunidad autónoma (que debiera resultar en una transferencia automática del crédito aprobado por la cámara legislativa, como a cualquier otro ente público institucional, y no mediada y condicionada por la Administración matriz).

¹⁵¹⁹ Un ejemplo ilustrativo de ello es la intensidad de la tutela que se desprende del artículo 46 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que regula el régimen económico, presupuestario y de personal de la Agencia Española de Protección de Datos.

¹⁵²⁰ Incluyo en esta consideración, aun cuando escapa del régimen económico en sentido estricto, las reglas sobre la disposición de las relaciones de puestos de trabajo, por la importancia capital que tiene su coste en su definición.

Ante la generalidad de las funciones tutelares en materia de ingresos y gastos de los entes públicos de toda índole, trataré de proponer una distinción sobre aspectos que incidan en la autonomía presumida a los consejos de la juventud de naturaleza pública (total o híbrida), de aquellos aspectos que a veces transitan de la Administración instrumental a los consejos, de forma impropia, o como posible exceso de la Administración tutelar.

b.4.1. En materia de fijación de la capacidad de gasto y los ingresos públicos consecuentes

La Administración tutelar debe acordar con el consejo de la juventud correspondiente la determinación del techo de gasto, en coherencia con la dotación de ingresos públicos (autorizando o denegando, en consecuencia, la capacidad de endeudamiento).

El acuerdo debe ser fruto del debate a partir de un primer anteproyecto de presupuestos, que debe poder formular el consejo de la juventud de acuerdo a las directrices formales de la hacienda pública¹⁵²¹. Aquello inadmisibles es que los consejos de la juventud deban diseñar las partidas de sus presupuestos conforme a las prioridades sustantivas discrecionales de la Administración tutelar¹⁵²².

¹⁵²¹ De la misma manera que la iniciativa para la presentación de presupuestos públicos corresponde a las Administraciones territoriales, aun cuando la aprobación corresponda a otros poderes representativos, los consejos de la juventud deben disponer de capacidad de proposición de su propio anteproyecto de presupuestos (como recoge la práctica totalidad de regulaciones sobre consejos de la juventud que han sido naturalizados como entes públicos). Como es obvio, para que puedan ser integrados en los presupuestos generales, estos anteproyectos deben formularse de acuerdo con las directrices formales (no sustantivas) de la hacienda pública correspondiente, además de las directrices de la legislación general presupuestaria aplicable. El único aspecto formal discutible sobre las dotaciones presupuestarias de las Administraciones territoriales hacia los consejos de la juventud de su mismo nivel que tienen naturaleza de entes públicos es la sorprendente utilización de la técnica de la subvención directa o nominativa a algunos de ellos (Navarra o La Rioja, en la última década, por ejemplo), en lugar de disponer de una sección propia, como suele contemplarse para la mayor parte de entes de derecho público separados de la Administración matriz (consejos económicos y sociales, cámaras de cuentas, consejos consultivos, las propias cámaras parlamentarias, etc.).

¹⁵²² La frontera entre las directrices formales y las sustantivas no es siempre clara. Por ejemplo, podría parecer una directriz formal que una autoridad de la hacienda pública inste a sus Administraciones central e instrumentales a proponer sus presupuestos con una reducción de determinado porcentaje en las partidas de inversión, o de gastos corrientes, o de personal; sin embargo, se trata de una forma discrecional de operar una cierta reducción, y esta

En caso de discrepancia entre la propuesta del consejo y la voluntad o capacidad de financiación valorada por la Administración matriz que elabora el proyecto de presupuestos generales, debería ser el órgano que los aprueba y convierte en vinculantes quien pudiera dirimir la controversia¹⁵²³.

Un ámbito particularmente complejo sobre la capacidad de gasto de los consejos de la juventud es el relativo a los costes del personal a su servicio. Aun cuando los consejos de la juventud que integran el sector público deben ajustarse a las directrices sobre el gasto en empleo público que sean aplicables a todo el sector, los consejos deberían disponer de capacidad suficiente para destinar sus medios a una eficaz relación de puestos de trabajo, basada en las funciones públicas de las que el ente es titular o ejerza por delegación, y sin intromisiones de los criterios de mera oportunidad de la Administración tutelar.

b.4.2. En materia de las funciones de control del gasto público y la regulación de la contratación del sector público

Los consejos de la juventud deben estar sujetos a la normal fiscalización de los órganos de control del gasto de todo el sector público (de hecho, es frecuente que ellos mismos aumenten el nivel de control con instrumentos internos de censura de cuentas). Esto incluye las funciones ordinarias del Tribunal de Cuentas y de órganos autonómicos semejantes, según proceda, pero también abarca la función interventora (previa y posterior a la ejecución de los gastos, según corresponda en cada caso), así

discrecionalidad no debe poder vincular la libre valoración de sus necesidades y prioridades de gasto a un consejo de la juventud (dentro del montante dado de ingresos).

¹⁵²³ Parece más acorde a la autonomía de los consejos y a la clásica configuración legal de sus funciones públicas, que sea el ente que se instituye su protagonismo como cauce central de participación juvenil el que pueda disponer de la información sobre la discrepancia y tomar la decisión legítima sobre la inversión pública encauzada a través de estas figuras participativas. Ello supone que deban articularse mecanismos de información eficaz, a pesar de la formulación de un único Proyecto de presupuestos por parte de la autoridad gubernamental competente, de manera tal que no reste capacidad al órgano con potestad de aprobar las cuentas para tomar en consideración las cifras discrepantes entre la Administración matriz y el consejo. Es obvio que el consejo debe someter su capacidad a lo que la mayoría del pleno o parlamento correspondiente estime que es idóneo invertir en su funcionamiento, pero también es evidente que la Administración tutelar no debería tener la capacidad de ocultar a este órgano superior (en materia presupuestaria) la eventual discrepancia sobre las necesidades de inversión de los consejos.

como cualquier otro mecanismo de control jurídico o económico, incluyendo auditorías internas y externas periódicas.

De la misma manera, y como elemento de juicio que será tenido en cuenta en las expuestas funciones de control, los consejos de la juventud de naturaleza pública, y también aquellos de naturaleza híbrida o privada en el ejercicio de funciones públicas, están irremediabilmente sometidos a la legislación de contratación del sector público, con lo que ello supone para dotarse de mesas de contratación, ser reconocido como un poder adjudicador y hacer uso de las plataformas digitales de contratación¹⁵²⁴.

La diferencia entre la Administración matriz y sus entes instrumentales dependientes, con respecto a las Administraciones institucionales ajenas (independientes o autónomas en grado máximo), radica, una vez más, en la capacidad de la primera de ofrecer directrices discrecionales para sí misma, pero no *ad extra*, que se correspondan con una preferencia de las varias posibles dentro de la legalidad¹⁵²⁵.

b.5. El control final de las decisiones y la potestad de revocación

La gran mayoría de las regulaciones sobre los consejos de la juventud de ámbito autonómico, así como el propio Consejo de la Juventud de España desde 1983, prevén que sus actos ponen fin a la vía administrativa, excluyendo de forma expresa el control

¹⁵²⁴ Lo que resulta irracional, no obstante, es que impida a los consejos de la juventud sometidos a estas reglas de la capacidad de dotarse de unas relaciones de puestos de trabajo con personal técnico suficientemente cualificado para afrontar estas obligaciones legales. Estas limitaciones derivan de las restricciones de contratación de personal que padecen la práctica totalidad de los consejos de naturaleza pública, aun disponiendo de fondos para ello (fue el caso del CJE que recogieron tangencialmente Mestre Delgado y Álvarez García –2018: 144–; pero ya he advertido la sorprendente debilidad estructural de los consejos de la juventud con naturaleza pública a la luz de sus inexistentes o más que exiguas relaciones de puestos de trabajo y unidades administrativas adscritas).

¹⁵²⁵ Una vez más, resulta imposible determinar una frontera nítida general, siendo necesario acudir al caso concreto para analizar si nos encontramos ante directrices que puedan llegar a reducir de manera impropia la capacidad de autogestión legítima de los consejos, sobre todo cuando estos puedan acreditar una mayor eficiencia del gasto al margen de esas directrices (por ejemplo, en materia de sujeción a la contratación centralizada por la que opten unas u otras Administraciones territoriales, cuando no están obligadas a ello por la legislación). Un caso paradigmático de ineficiencia de aquel sometimiento a elementos discrecionales, no legales, fue el cambio operado respecto del organismo autónomo CJE entre 2013 y 2014, sometiendo a toda la AGE (y la forma del CJE era más instrumental que institucional, ya lo hemos visto) a la contratación centralizada para viajes del personal al servicio de las instituciones: esto obligó al organismo autónomo CJE a contratar viajes por importe superior al que había podido negociar antes de dicha sujeción, dando lugar a un indeseable aumento del gasto público.

de las decisiones por parte de la Administración matriz¹⁵²⁶. Esta es una norma coherente con el grado de autonomía y la separación de la personalización de estas figuras.

Cuestión distinta es que existan naturales capacidades de control y revocación en aquellos casos en los que el consejo ejerza funciones que no son suyas, sino que hayan sido delegadas o encomendadas.

En todo caso, este aspecto ha sido conflictivo, hasta donde alcanza este estudio, en los supuestos de consejos impropios, sin personalidad jurídica, y que estimo, por tanto, irrelevantes a los efectos de este análisis.

¹⁵²⁶ Por todos, véase el actual art. 14 del Real Decreto 999/2018, de 3 de agosto, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Juventud de España, que regula el régimen de recursos.

PARTE TERCERA

VI. La participación juvenil en Europa

- 1. Los orígenes y los fundamentos de la participación juvenil en Europa*
- 2. El derecho sobre la participación juvenil del Consejo de Europa*
- 3. El derecho de la participación juvenil en la Unión Europea*

Capítulo VI. La participación juvenil en Europa

La participación juvenil obedece a múltiples factores contextuales que pueden permitir apreciar diferencias de matiz en función del tiempo y del espacio. Hasta esta página, los capítulos precedentes han tratado de acercar la evolución y el estado de la cuestión sobre la ordenación de la participación juvenil en la España del tiempo presente. A partir de aquí, será objeto de análisis la misma materia, pero en el contexto europeo. Y ello por la razón ya expuesta: si hay una dimensión de ordenación trascendente del ordenamiento propiamente español que incide en este, tal es el derecho europeo, en su sentido más amplio.

Es deliberado tratar el aspecto en perspectiva “europea”, en general, y no limitarlo a la Unión Europea o al Consejo de Europa, porque la participación juvenil efectiva en el continente se ha configurado trascendiendo esa dualidad institucional principal.

Al referirnos a Europa, por tanto, reconocemos que esta constituye una unidad geográfica desde la Antigüedad, fruto de la diferenciación del mundo en continentes. La precisión de sus límites exactos nunca ha sido tarea sencilla, pero el territorio y los pueblos que habitan en lo que hoy llamamos España no se ha cuestionado de forma seria que forme parte de ese continente desde que fuera definido, por ejemplo, por Heródoto¹⁵²⁷.

A los efectos que ahora interesan, cualquier aproximación comparativa intercontinental e intercultural evidenciará que la participación juvenil en Europa tiene características que la diferencian no solo del resto del mundo, en sus rincones más alejados de la tradición cultural europea, sino también de los ordenamientos jurídicos del resto del mundo al que solemos llamar Occidente. Y España, insistamos en ello, comparte con mayor intensidad los rasgos y estándares del espacio europeo

¹⁵²⁷ Para este autor del siglo V a. C. (conforme a la cita recogida por Álvarez García y Arias Aparicio, 2018a: 74), el continente europeo abarcaba el territorio situado al norte del Mediterráneo, desde Gibraltar hasta una zona septentrional entonces indefinida (hoy ya identificada al norte terrestre de Escandinavia). Por el lado occidental llegar hasta Islandia, tierra tampoco conocida por Heródoto, quien delimita la frontera oriental en el río Tanais (hoy llamado río Don, en Rusia, que desemboca en el mar de Azov).

antedicho, que cualquier otro marco de integración o cooperación regional internacional en el que participe (Mediterráneo, Espacio Iberoamericano, etc.).

Sobre la identidad europea, la cultura europea, su significado trascendente y simbólico, clásico o moderno, se han vertido ríos de tinta. Sea como fuere, para este estudio interesa el alcance específico de los términos aplicados a la participación de la juventud. En este sentido, hoy en día, Europa comprende algo más del territorio que conocían las fuentes clásicas que le dieron nombre. Hoy, para la participación juvenil, Europa comprende el territorio, las instituciones y la población de los cincuenta Estados que son parte del llamado Convenio Cultural Europeo¹⁵²⁸.

Con el objeto de abordar esta materia en su justa complejidad, me ha parecido razonable exponer de forma separada tres piezas del puzle, en función de los tres principales actores de la participación juvenil en el específico plano europeo: 1) la juventud participativa, haciendo una breve retrospectiva de qué ha sido aquello que ha dado lugar al reconocimiento de un singular actor principal en este ámbito; 2) la ordenación realizada por el Consejo de Europa, como primer espacio institucional que determina de forma indirecta el alcance máximo de las fronteras de la política europea de juventud; y 3) la regulación realizada por la Unión Europea, como segundo actor institucional que interviene sobre esta cuestión, con una potencia crucial más allá de sus propios límites territoriales¹⁵²⁹.

¹⁵²⁸ Estos cincuenta Estados son: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Montenegro, Holanda, Macedonia del Norte, Noruega, Polonia, Portugal, Moldavia, Rumanía, Rusia, San Marino, Serbia (incluyendo el territorio de Kosovo, sin entrar a enjuiciar su independencia), Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Reino Unido, Bielorrusia, la Santa Sede y Kazajistán. La "europeidad" de algunos territorios es discutida por distintas fuentes (ya sea por razones culturales, geográficas, políticas o de cualquier otro tipo), pero la política de juventud es (hasta cierto punto) pactada en clave europea, por los gobiernos de estos Estados en el seno del sistema orgánico del Consejo de Europa, por la firma del tratado antedicho (el único en el que coinciden todos ellos, por cierto), y en una cada vez más estrecha alianza con la Unión Europea. En consecuencia, al referirnos a Europa, en este estudio, haremos alusión específicamente al territorio reconocido internacionalmente para cada uno de ellos, y a la población que en ellos habita.

¹⁵²⁹ Sobre la dualidad institucional de la política europea de juventud, entre el Consejo de Europa y la Unión Europea, véase la monografía de Eberhard Harribey (2002), de extraordinario valor histórico y analítico.

1. Los orígenes y los fundamentos de la participación juvenil en Europa

Como he sostenido hasta el momento, la participación de la juventud analizada desde el enfoque del derecho público requiere identificar, al menos, dos actores específicos de especial trascendencia: la juventud que participa y las estructuras públicas que son receptoras de esa participación, y que (además) suelen estar jurídicamente obligadas a promoverla y facilitarla. Esto obliga a tratar de reconocer cuál es esa juventud que participa con perspectiva europea, en el plano propiamente continental y, en su caso, qué actores actúan como representativos de sus intereses. Pero una adecuada contextualización requiere no solo identificar, describir y analizar las reglas que determinan los actores que pueden tomar parte hoy con legitimación colectiva o difusa de la juventud en Europa, sino también qué razones han conducido a esa identificación, cuáles son las raíces lógicas históricas que han desencadenado la existencia, en Europa, de un actor con el extraordinario reconocimiento y la influencia del Foro Europeo de la Juventud, por contraposición a la situación actual de cualquier otro continente. En definitiva, parece necesario abordar, en primer término, los fundamentos históricos y culturales que han dado lugar a la existencia de una figura, analizada en segundo término, que ha sido realmente original en el panorama mundial¹⁵³⁰.

¹⁵³⁰ En Estados Unidos, por ejemplo, el consejo nacional de la juventud veremos (más adelante) que fue desactivado, en la práctica, de forma coetánea a los movimientos juveniles de Mayo del 68, aunque por causas no directamente vinculadas, y acabó formalmente extinto en el contexto de la declaración por Naciones Unidas del Año Internacional de la Juventud para 1985. En Canadá, por otro lado, el Primer Ministro es Ministro de Juventud de su propio gobierno (en 2020), contexto en el que se creó un “Consejo de la Juventud del Primer Ministro” en 2016, pero no parece revestir ninguna potestad verdaderamente representativa o de legitimación participativa (la elección de sus miembros es realizada por el propio Gobierno, aunque procure aplicar criterios de representatividad estadística, desde un enfoque territorial, étnico y profesional). El modelo de los consejos de la juventud europeos ha sido trasladado, con discutible éxito, a contextos latinoamericanos, africanos o asiáticos. Sobre una perspectiva del conjunto, puede verse la obra de Correiro, Siebert y Seel (2006).

A. Una síntesis sobre los cimientos históricos y culturales para la coordinación europea entre organizaciones juveniles

Ya he afirmado que no es este un estudio historiográfico, ni pretende serlo. Sin embargo, existen dos razones principales para aludir, aunque de forma muy somera, a los orígenes sobre la organización colectiva de los ciudadanos jóvenes, con fines de interés general, en sus sentidos más amplios.

Una primera razón es la de evidenciar cómo las sociedades occidentales que conducen a la actual situación de Europa han sido el escenario de precedentes significativos sobre una particular atención pública o social a la participación cívica de los jóvenes (sea cual sea la precisa noción sobre la juventud, en unas u otras etapas históricas)¹⁵³¹. Si no hay sociedad sin derecho, tampoco parece sencillo encontrar, en las raíces europeas, una sociedad de poder no monocrático que no haya prestado alguna atención singular a la transición etaria de quienes puedan detentar partes de ese poder. Por tanto, los sistemas jurídicos contemporáneos pueden ser más o menos originales en la plasmación explícita sobre los procesos de incorporación cívica de los jóvenes, pero no parten de planteamientos completamente inéditos a este respecto.

La segunda razón es que no resulta posible comprender la actual ordenación sobre la participación de la juventud en Europa sin reconocer el papel reciente que ha desempeñado el movimiento juvenil europeo (en su sentido más amplio), a través de organizaciones transnacionales propiamente juveniles, capaces de anticiparse a los Estados. La política de juventud de la Unión Europea y del Consejo de Europa es hoy ininteligible, igual que sus normas de toda índole (vinculante o indicativa), si no se conoce qué ha dado lugar al actual Foro Europeo de la Juventud. Esta segunda razón, por lo tanto, aterriza de forma mucho más directa en el terreno de la práctica, para facilitar la interpretación jurídica de los actuales sistemas en su justo contexto inmediato.

Tratar estas ideas históricas en la antesala de la descripción del derecho europeo de la participación juvenil, aun cuando trascienden notablemente las barreras continentales,

¹⁵³¹ Sobre las particularidades de la política institucional de juventud en Europa, véase, por todas, la obra de Eberhard Harribey (2002: 10-31).

tiene especial sentido por cómo estos precedentes de organización social y política propiamente juveniles se han extendido por el continente de una forma concreta, distinta del resto de Occidente, primero, y del resto del globo, después. En Europa se encontrarán unos patrones organizativos juveniles comunes, aun en su enorme diversidad y casuística, con independencia de las actuales fronteras que delimitan los márgenes de los ordenamientos jurídicos contemporáneos.

a. El nacimiento de las organizaciones juveniles con fines participativos

En la introducción general de este estudio se han apuntado algunas raíces muy remotas de la participación cívica juvenil. El paso del reconocimiento de una individualidad joven ante los centros de poder social (ya mencionada¹⁵³²), hacia una efectiva organización de esos individuos jóvenes, por razón de su edad, no es tampoco fácil de precisar en el tiempo. No obstante, existen numerosos indicios en fuentes clásicas que emplean palabras alusivas a la juventud para referirse a formas organizativas etarias, especialmente vinculadas a los aprendizajes cívicos o de otra índole (en cualquier caso, a la actividad educativa, en su sentido histórico): desde las proto-escuelas sofistas hasta la expansión de las asociaciones universitarias en Europa tras las guerras napoleónicas, pasando por los *collegium iuvenum* romanos y las múltiples formas de declaración simbólica de madurez en los gremios, cofradías y universidades¹⁵³³.

Sin perjuicio de las inevitables dudas que cualquier analista historiográfico podría sostener ante la pretensión de calificar como organizaciones juveniles a instituciones pretéritas a tanta distancia, no han sido pocos los que han apuntado a estas raíces.

¹⁵³² Me refiero a las alusiones ya realizadas sobre los vínculos establecidos entre la edad y la capacidad de actuar en el ejercicio de responsabilidades públicas, de acuerdo con los vestigios que conocemos de las reglas más antiguas en Grecia o Roma, por ejemplo, con relación a la participación de los ciudadanos libres de Atenas en la *Ekklesia* (*ἐκκλησία*), a partir de los dieciocho años, de acuerdo con las legislación de Solón comúnmente aceptada, o a las posteriores normas que Sila implantaría durante su dictadura, para ajustar el pretendido acceso a las distintas escalas del *cursus honorum* en Roma a diferentes edades mínimas.

¹⁵³³ Por ejemplo, respecto de las estructuras gremiales, y aun aceptando “la diversidad casi irreductible que caracteriza las estructuras laborales de la Edad Media” (Galino, 1962: 125-127), los períodos de aprendizaje de los gremios en Europa duraban alrededor de cuatro años en la mayoría de los casos, tendiendo a finalizar entre los dieciocho y los veinte años (*op. cit.*).

Aparte de los estudiosos de las fuentes clásicas grecorromanas, los historiadores de la educación han sido capaces de identificar trazos sorprendentes de organizaciones propia y explícitamente juveniles, y más o menos autónomas o tuteladas por los centros de poder.

Del estudio de estas formas más antiguas de organización juvenil, a lo largo del tiempo y el espacio en Europa, se pueden extraer dos conclusiones principales.

a.1. Las raíces educativas de las agrupaciones de socialización juvenil más antiguas

La primera de las conclusiones razonables es que existe un vínculo de enorme intensidad entre el desarrollo de las prácticas y expectativas educativas y la existencia de colectividades de socialización juvenil. Ya lo anticipé en la Parte Introductoria.

Si el mismo Aristóteles se refiere a “instituciones” de los jóvenes¹⁵³⁴, lo hace por referencia a estructuras más o menos formales de educación cívica, resultado del esfuerzo sintético de Isócrates entre las dicotomías de las *paideias* retórica –sofista–, o filosófica –esto es, socrática– (cfr. García García, 1992: 147-156). Igual que los *colegia iuvenum* ya en la Roma republicana y sus periferias de influencia cultural parecen formarse como instrumentos de “romanización” y capacitación cívica de las élites juveniles (ya mencionados).

La desaparición de estas prácticas coincide con la concentración del poder monocrático (no parece muy relevante capacitar a un conjunto para el ejercicio del poder, si este solo lo detenta un individuo), en sintonía con la expansión de las obras de *speculum principis*. Solo la pervivencia de algunos procesos de capacitación no

¹⁵³⁴ Aludo a las previsiones atribuidas a Aristóteles (ed. 1984: 154-157) sobre la Constitución de Atenas “vigente” (en su tiempo), de acuerdo con la edición de esta obra introducida, traducida y comentada por García Valdés en la Colección Clásica de la Editorial Gredos. De acuerdo con esta traducción y la interpretación más extendida, Aristóteles narra cómo se producía la inscripción de nuevos ciudadanos al cumplir estos los dieciocho años (estando expresamente penada la inscripción más temprana o la elusión de la responsabilidad de inscripción por parte de los padres), y que daba lugar a un proceso de educación cívica y militar de dos años de duración, con cargo a los medios del Estado, antes de ser incorporados a la plena ciudadanía (y sin perjuicio de la exigencia de mayores requisitos de edad para el ejercicio de las magistraturas, como el veto a los menores de treinta para ser incluidos en el sorteo de los tribunales).

política (por ejemplo, gremial o universitaria) conduce a la extensión de ritos de madurez en la Edad Media (cfr. Souto Kustrín, 2007: 172). Su fortalecimiento progresivo va de la mano del papel de las universidades¹⁵³⁵, especialmente a medida que estas trascienden la formación religiosa, y emerge la autoorganización de sus estudiantes (ya sea mediante las primigenias cofradías, los colegios universitarios o las decimonónicas *Studentenverbindungen*, en sus múltiples variables –*vid.* Carrasco Pérez, 2015: 170-171; Krizmanics, 2017; o Sánchez-Lauro Pérez, 2018–).

a.2. El control de los centros de poder sobre la creación de organizaciones formales de socialización

La segunda de las conclusiones es que el grado de organización formal y el reconocimiento de estas estructuras dependen de la voluntad de actores externos, públicos o privados, no juveniles, con independencia de la existencia de formas espontáneas de socialización. Algo que resulta evidente de los numerosos análisis, también de aquellos realizados desde el punto de vista jurídico (cfr. Reverte Martínez, 2015; 2021), es que la organización colectiva de los jóvenes es el resultado de dos voluntades, que pueden darse de forma alternativa o convergente: bien un conjunto relativamente privilegiado de actores juveniles se unen para la defensa de intereses colectivos o generales (y podrán formalizarse solo si hay autoridades que lo permitan); o bien una autoridad con poder para ello provoca una socialización organizada entre ese tipo de actores, con fines de integración o manipulación hacia el ejercicio del poder. Por consiguiente, la existencia de auténticas organizaciones juveniles requería una primera etapa de normalización de la libertad asociativa, para poder identificar, después, una especialización de su ejercicio por razón de la edad. Solo tras la

¹⁵³⁵ Angel *et al.* (2015: 4-6) señalan cómo ya en 1158, el emperador Federico Barbarroja formalizó una suerte de carta de derechos y privilegios de la “clase estudiantil” en la Italia medieval, aunque posiblemente se trata de una lectura muy generosa con el término “derecho”, y guarda más bien relación con las normas estatutarias de las primeras universidades. Estos mismos autores se refieren, poco después, a las Escrituras de Fundación de la Universidad de Viena, aprobadas por el Duque Rodolfo IV en 1365, que preveían la elección del Rector de aquella universidad, como auténtica máxima autoridad de la organización, por parte directa de los estudiantes. Lo cierto es que este tipo de previsiones, que alcanzaban solo a una muy reducida élite juvenil, se expande hasta cuantificar (los mismos autores, *op. cit.*) alrededor de ochenta universidades hacia el final de la Edad Media en Europa.

expansión de estas formas etarias diferenciadas es posible imaginar (y encontrar) pasos conducentes a la creación de cauces convergentes entre distintas formas de participación social juvenil (redes plurales o consejos de la juventud primigenios).

b. El movimiento juvenil internacional durante los siglos XIX y XX

La configuración de la juventud como grupo social definido que se inicia en Europa entre finales del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX provoca un momento de especialización, diferenciación y organización de las instituciones públicas y privadas de socialización juvenil (cfr. Souto Kustrín, 2007: 172). Sin embargo, es necesario diferenciar el reconocimiento que los Estados contemporáneos pudieran realizar, de forma más o menos explícita, hacia la colectividad joven difusa, respecto del nacimiento, varias décadas después, de las primeras organizaciones juveniles en sentido propio.

La formación de los movimientos juveniles propios, primero, su expansión internacional, después, y finalmente su europeización, es un proceso que toma consistencia en torno a cuatro acontecimientos de particular importancia en Europa: a) las revoluciones liberales y los movimientos nacionalistas del siglo XIX sí fueron notablemente protagonizadas por jóvenes, aunque no se agruparan en organizaciones conscientemente juveniles; b) los efectos socioeconómicos de las revoluciones industriales¹⁵³⁶, y la paralela aceptación de la libertad de asociación¹⁵³⁷, son el verdadero telón de fondo de organizaciones creadas para la explícita socialización (ideológica) de la juventud; c) la postguerra de la I Guerra Mundial acelera una primera ola de internacionalización de las organizaciones juveniles (aunque ya habían cruzado las fronteras nacionales con anterioridad a la contienda); y d) la Guerra Fría que sucede a la postguerra de la II Guerra Mundial desencadena el fracaso de la segunda ola de

¹⁵³⁶ Empleo deliberadamente el plural para referirme a la Primera Revolución Industrial (iniciada a finales del siglo XVIII, pero extendida por buena parte del continente en los inicios del siglo XIX) y la Segunda Revolución Industrial (como aquella producida entre 1850 y 1870), por la correlación de las fechas que se podrá apreciar a continuación, en el nacimiento de las primeras organizaciones contemporáneas europeas explícitamente juveniles.

¹⁵³⁷ Sobre la progresiva formación doctrinal de la libertad de asociación en el siglo XIX, y el reconocimiento de su proyección material amplia, *vid.* la síntesis de Gómez Montoro (2004: 53-56)

internacionalización de las organizaciones juveniles, pero quizá incentiva el auge de la europeización del movimiento juvenil en el continente, y la consolidación de algunas de sus peculiaridades.

b.1. La percepción del asociacionismo como amenaza del Estado frente a la juventud como protagonista de los procesos revolucionarios

Nadie puede dudar del impacto de la Ilustración y las ideas revolucionarias sobre la configuración política de los ciudadanos con criterios etarios: la expansión de los derechos de sufragio basados en la edad son claro indicio de ello. Pero los jóvenes que en aquel primer periodo de su definición como grupo social quisieran organizarse (asociarse, en sentido amplio), encontrarían una férrea resistencia tanto a finales del Antiguo Régimen, y entre sus valedores conservadores, como en el nacimiento del Nuevo, también con la oposición de las corrientes más liberales o revolucionarias¹⁵³⁸. Ambas posturas coincidían en apreciar la organización privada de los ciudadanos como una amenaza para la unidad de la personalidad moral del Estado¹⁵³⁹. Por lo tanto, el nacimiento de los movimientos juveniles no es coetáneo a su definición como grupo social, ni tampoco es paralelo al primer constitucionalismo liberal. Dicho en otros términos, primero se tendió a reconocer la cualidad social y política de los jóvenes, pero no su legitimidad para crear organizaciones formales propias.

Quizá la peculiar convergencia de rechazo al asociacionismo, durante las primeras décadas de los procesos revolucionarios y contrarrevolucionarios, explique por qué, por ejemplo, los previos ritos y símbolos de transición etaria en las estructuras más

¹⁵³⁸ Reverte Martínez (2015: 30-33) destaca el enfoque restrictivo del derecho medieval, primero, y también en la Edad Moderna, que generalizó los controles sobre la creación de organizaciones privadas no autorizadas previamente, bien por la Iglesia o bien por la Corona, y su posible impacto en el posterior asociacionismo juvenil.

¹⁵³⁹ Gómez Montoro (2004: 43-52) constata cómo, de una parte, el liberalismo asentado sobre las nociones de democracia "rousseauiana" apreciaban el asociacionismo como una amenaza para la democracia (y cita, para defender esta interpretación, las consideraciones sobre esta materia recogidas en el Capítulo VI del Libro I y en el Capítulo III del Libro II del *Contrato Social*), y cita a Pérez Serrano (1984: 673) para subrayar cómo en aquel periodo la asociación "era un enemigo de la libertad personal", al identificarse con las formas organizativas parciales y divisivas de la sociedad estamental y segregada. Al mismo tiempo, recuerda Gómez Montoro (*op. cit.*) a F. de Castro (1991: 169) para subrayar el papel de Hobbes como defensor del "exclusivismo" de la soberanía frente a la división del Estado, que recoge en *El Leviatán*.

tradicionales (gremios, cofradías, etc.)¹⁵⁴⁰, no dieron lugar, al menos de forma directa, a formas organizativas diferenciadas para los jóvenes (al modo de secciones juveniles, o similares). En otras circunstancias, esto habría parecido natural, al amparo de aquellos ritos de transición, y precisamente dada la expansión notable de la escolarización, del acceso al voto por razón de la edad, y de la experiencia de servicio militar, en nuevos estratos sociales hasta entonces excluidos.

Lo antedicho no es obstáculo para que la historiografía especializada haya podido identificar un evidente protagonismo juvenil en los procesos revolucionarios (tampoco extraña en el tiempo presente). El desempeño del liderazgo juvenil parece patente en las revoluciones liberales, así como en los movimientos nacionalistas de Italia, Alemania o Turquía¹⁵⁴¹. Este papel singular sí puede guardar una correlación causal con los factores demográficos y la modernización económica, social y política, tal como exponen Souto Kustrín (2007: 172) o Angel *et al.* (2015: 4 y ss.), entre otros. Pero ello no significa que formaran organizaciones propiamente juveniles. En todo caso, no deja de resultar paradójico el rechazo a la libertad de asociación con el papel jugado por la agrupación informal de sujetos privados en la formación de muchos de estos Estados europeos contemporáneos.

b.2. La situación socioeconómica de la infancia y la juventud como primer fundamento de la preocupación por su socialización integrada

Souto Kustrín (2007: 175) señala el nacimiento de las primeras organizaciones juveniles como el resultado de la preocupación de grupos de adultos (quienes patrocinan esas

¹⁵⁴⁰ A estos procesos de “declaración simbólica de la madurez” hace alusión, entre otros especialistas, Souto Kustrín (2007: 172).

¹⁵⁴¹ Souto Kustrín (2018: 45) advierte que el empleo de los términos “Joven Italia”, “Joven Alemania” o “Joven Turquía”, hacían referencia más bien al nacimiento de esas naciones, en lugar de referirse a quienes estuvieran promoviéndolo (véase, también, Muñoz Machado, 2015-VIII: 64-65). No aluden a esta diferenciación, quizá con exceso de generosidad, las referencias a estas mismas organizaciones (también al “Joven Egipto”) realizadas por Angel *et al.* (2015: 5). Pero también parece indiscutible que, por ejemplo, en Alemania y Austria, desempeñaron un papel muy relevante las *Burschenschaft* (como conjunto de organizaciones estudiantiles universitarias de tipo nacionalista, involucradas de forma notable en la Revolución de 1848, por ejemplo (cfr. *op. cit.*), y de las que se tiene constancia ya en 1815, en la Universidad de Jena, y la casi inmediata celebración de un evento de características nacionales, en 1917 (según la obra de *Historia Contemporánea* de Palmer y Colton, 1990: 188-189).

organizaciones) por obtener una “juventud respetable”. La inquietud sobre esta situación conecta con dos factores. Primero, la constatación de los efectos socioeconómicos del desarrollo industrial durante el siglo XIX, especialmente en las grandes urbes y en las cohortes de población más joven (infancia y juventud). En segundo lugar, Souto Kustrín (2018: 46) apunta a una cierta “ansiedad social” producida por el ocio comercial que se desarrolló para los jóvenes, haciendo peligrar su indemnidad moral. Estos factores volverán a jugar un papel destacado en la institucionalización de la política de juventud europea más adelante, en mayo de 1968 (en torno al debate de “*un monde malade de sa jeunesse*”) y a raíz de la crisis económica de 1973 (cfr. Eberhard Harribey, 2002: 108).

A pesar de la expansión de las asociaciones universitarias tras las guerras napoleónicas, es a mediados del siglo XIX cuando parece poder constatarse el nacimiento de organizaciones patrocinadas por adultos para la socialización de los jóvenes (*vid.* Souto Kustrín, 2007: 175). Un caso paradigmático de ello es el nacimiento de la YMCA (por las siglas en inglés de *Young Men's Christian Association*, o Asociación Cristiana de Jóvenes, en español), fundada por George Williams en Londres, el 6 de junio de 1844, como reacción a las condiciones de la infancia y la juventud en la ciudad en pleno desarrollo industrial. Con motivaciones semejantes, tuvo lugar la creación formal del movimiento juvenil salesiano en Italia, de la mano de Giovanni Melchiorre Bosco en 1847.

El particular carácter identitario de aquellos primeros promotores de iniciativas de socialización juvenil (las confesiones religiosas, de un lado, y movimientos obreros, por otro¹⁵⁴², pero siendo, en todo caso, organizaciones ya extendidas en Europa), debió contribuir a la rápida trascendencia de estas organizaciones respecto de las fronteras de los Estados¹⁵⁴³. Por ejemplo, sobre el “internacionalismo cristiano”, resulta clarificadora la obra de Brewis (2014: 35-50), referido al período entre 1880 y 1914.

¹⁵⁴² Un ejemplo paradigmático de esto es la creación, en 1893, de “grupos independientes de jóvenes obreros en París”, luego integrados en *Section Française de l'Internationale Ouvrière* (SFIO), como menciona Souto Kustrín (2018).

¹⁵⁴³ A diferencia, por ejemplo, de las menos extendidas prácticas de impronta cultural nacionalista, como Souto Kustrín (2018) destaca en los movimientos favorables a la unificación de Alemania e Italia, a pesar del evidente liderazgo juvenil de estos, desvinculado de un carácter propiamente juvenil de esas organizaciones y movimientos caracterizados por otros rasgos de identidad, no etarios.

Por ello, es posible que sea a partir de esta etapa cuando podamos hablar del nacimiento de un cierto movimiento juvenil con ciertas sinergias identificables en distintas latitudes europeas.

b.3. El impacto de la Gran Guerra en la socialización política de la juventud europea y la primera oleada de internacionalización de las organizaciones juveniles

En apenas cuarenta años (de 1880 a 1920), podemos observar el florecimiento de organizaciones juveniles de enorme trascendencia aún en la actualidad¹⁵⁴⁴. En íntima conexión con ello emergen, también, algunas de las estructuras pioneras hacia la constitución de consejos de la juventud, como sucede en Suiza en 1912¹⁵⁴⁵. Sin embargo, la I Guerra Mundial supuso, muy probablemente, un punto de inflexión determinante para el desarrollo de un interés más acusado entre las generaciones de jóvenes de aquella etapa hacia la participación social y política (cfr. Souto Kustrín, 2007: 177).

La finalización de la Gran Guerra dio pie al nacimiento de la Sociedad de Naciones (mediante el Tratado de Versalles, de 28 de junio de 1919). Más allá de su fracaso poco tiempo después, constatable por el estallido de la II Guerra Mundial, esta Sociedad de Naciones puso los cimientos de varios de los puntos nucleares de la posterior política

¹⁵⁴⁴ Souto Kustrín (*op. cit.*) relata el nacimiento de organizaciones como los *Boy's Brigade* en 1883, la Asociación católica de la juventud francesa en 1886, en consonancia con organizaciones similares en España en 1870, o los grupos independientes de jóvenes obreros (como el SFIO en Francia) en 1893. Con actual relevancia fundamental, el Movimiento Scout, creado por el británico Robert S. S. Baden-Powell, inicia su andadura real en 1907 (y formal en 1908), y el sacerdote católico belga Joseph Cardijn crea la Juventud Sindicalista de Bruselas en 1919 (germen de la posterior Juventud Obrera Cristiana, y de todo el movimiento de la Acción Católica). A esta relación de organizaciones creadas en aquellos años, Angel *et al.* (2015: 4-6) añaden algunas tan notorias como el funcionamiento de la Federación Internacional de Estudiantes (ISF) ente 1889 y 1919, la creación de la Juventud Internacional Comunista en 1915, o la estructura femenina de la YMCA Mundial (esto es, la YWCA) en 1894.

¹⁵⁴⁵ Correiro, Siebert y Seel (2006: 24) sintetizan el nacimiento del actual Consejo de la Juventud de Suiza (*Conseil Suisse Activités de Jeunesse - Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände*, o CSAJ-SAJV) en tres etapas principales: en 1912 se crea la Fundación "Pro Juventute", como institución mediadora entre la pluralidad de organizaciones juveniles y las autoridades políticas, sentando las bases del simposio de 1930 en el que más de 500 representantes de organizaciones juveniles del país discuten y acuerdan la creación de una estructura "paraguas" de todas ellas, que se concreta en enero de 1933 en la *Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Ferienhilfe und Freizeit für Jugendliche* (SAF), antecesor directo del actual consejo nacional.

pública de juventud en Europa¹⁵⁴⁶. Así se aprecia, por ejemplo (cfr. Angel *et al.*, 2015: 6), en el trabajo “pionero” desarrollado por la Conferencia Internacional del Trabajo (precursora de la actual Organización Internacional del Trabajo-OIT), de especial intensidad para la protección de la juventud entre 1919 y 1934¹⁵⁴⁷; o los documentos de la Asamblea y el Consejo de la Sociedad de Naciones, entre 1923 y 1936¹⁵⁴⁸.

El valor de la internacionalización y la cooperación multilateral global que auspició la Sociedad de Naciones se dejó ver en el crecimiento de los movimientos juveniles en aquel periodo, y en su capacidad de trascender las fronteras de los Estados: en 1920, el escultismo estaba formalmente implantado en treinta y tres países coordinados a través de la entonces llamada Oficina Internacional del Movimiento Scout, y para 1922 esta se componía de casi un millón de miembros; en 1921 toman forma el Movimiento Internacional de Estudiantes Católicos (IMCS)¹⁵⁴⁹ y la Unión Mundial de la Juventud Judía; en 1923 se refunda la Internacional Juvenil Socialista (SYI)¹⁵⁵⁰, y se crea la Federación Mundial de la Juventud Teosófica (WTYF); en 1924 se funda la Conferencia Internacional de Estudiantes y la Unión Mundial de Estudiantes Judíos; y en 1928 se constituye la Unión Internacional de Asociaciones Juveniles Liberales, Radicales y Democráticas, así como la Liga Mundial de la Juventud Católica (CWYL).

¹⁵⁴⁶ Otro efecto de este período (años treinta) es la expansión de las organizaciones estudiantiles, por ejemplo, más allá de Occidente, como constata Souto Kustrín (2007: 188) en el caso de organizaciones nacionales en Japón, China o India.

¹⁵⁴⁷ Sobresalen las resoluciones que Angel *et al.* (2015: 6 y ss.) recogen, sobre la edad mínima para trabajar (fijada con ciertos estándares internacionales entre 1919 y 1921), las reglas de especial protección laboral para la juventud (o más bien adolescencia, desde nuestra actual perspectiva), en el mismo periodo, y poco después mediante la creación de reglas internacionales sobre la formación profesional (1934).

¹⁵⁴⁸ También Angel *et al.* (2015: 6 y ss.) aluden a dos textos principales de estos órganos en aquel periodo: aquel sobre “La Instrucción de la infancia y la juventud sobre la existencia y el propósito de la Sociedad de Naciones” (T. del A.), adoptada en 1923 y revisada de forma frecuente hasta 1936; y aquella titulada “La protección y el bienestar de la infancia y la juventud” (T. del A.), adoptada por primera vez en 1929, y reformada por última vez en 1936.

¹⁵⁴⁹ Es cierto que esta organización había sido precedida por la Federación Internacional de Estudiantes (o ISF, que operó entre 1889 y 1919, de acuerdo con Angel *et al.*, op. cit.), y que tras su desaparición en 1940 ha sido sustituida y su legitimidad disputada por la Asociación Mundial de Estudiantes (WSA) entre 1934 y 1940, por la Conferencia Internacional de Estudiantes (o ISC), entre 1950 y 1969, y por la Unión Internacional de Estudiantes (IUS) desde 1946.

¹⁵⁵⁰ Digo refundación porque esta de 1923, creada en Hamburgo, viene a enmendar a la anterior Unión Internacional de Organizaciones Juveniles Socialistas (IUSYO), creada en Stuttgart en 1907.

La Sociedad de Naciones convocó, en 1933, un primer Congreso Mundial de la Juventud, que se desarrolló a finales del verano de 1936 en Ginebra¹⁵⁵¹, que favoreció la confianza de algunos Estados y organizaciones para celebrar una segunda edición en Vassar (Estados Unidos), en agosto de 1938 (cfr. Kotek, 1998: 52). El papel creciente de las organizaciones estudiantiles (y juveniles, por extensión) en la reconstrucción europea de la posguerra es expuesta con detenimiento por Brewis (2014: 51-66). La creación, en 1933, de una organización “paraguas” de los movimientos juveniles en Suiza, parece ser el primer reflejo constatado de las crecientes sinergias entre las organizaciones juveniles democráticas. Hal Koch (teólogo y filósofo político danés), por su parte, adquirió notoriedad dentro y fuera de su país por su contribución a la consolidación de la democracia danesa y, entre otras razones, por su papel promotor del *Dansk Ungdomssamvirke* (precedente del actual consejo danés de la juventud, *Dansk Ungdoms Fællesråd*, o DUF), en 1940, como estructura de unidad popular de las entidades democráticas de jóvenes frente a la ocupación nazi.

b.4. El fracaso de la segunda oleada internacionalizadora de los movimientos juveniles gestada durante la II Guerra Mundial

Guardando un paralelismo similar al que existe entre la Organización de las Naciones Unidas y la Sociedad de Naciones precedente, el final de la II Guerra Mundial puso en marcha un nuevo intento de internacionalización de las estructuras plurales de coordinación de las organizaciones juveniles internacionales. No obstante, los esfuerzos en esta dirección se inician con anterioridad, en mitad de la contienda¹⁵⁵².

¹⁵⁵¹ Este evento no estuvo exento de polémica desde su origen. En capítulos precedentes nos hemos referido a él, por el esfuerzo que realizó el Gobierno español de la II República, ya iniciada la Guerra Civil española, por enviar a aquel evento una delegación propia. Kotek (1998: 52) alude a un cierto boicot al evento por parte de organizaciones juveniles tanto católicas como socialistas, por apreciar un protagonismo peligroso de las organizaciones comunistas. Ello no impidió, no obstante, la participación de importantes personalidades de ambos sectores (entre los que Emmanuel Mounier y Henri Rollin son ejemplos paradigmáticos).

¹⁵⁵² Para Kotek (1996; 1998), el nacimiento de las organizaciones internacionales que caracterizaron la etapa final de la II Guerra Mundial no era sino el resultado de relativo éxito de los intentos del comunismo soviético por capitalizar la oposición juvenil occidental al fascismo (o al imperialismo, según conviniera subrayar más un término u otro, en función de los pactos soviéticos con el *Reich*). Estas estrategias hundirían sus raíces en los planteamientos soviéticos de su política

Iniciada la guerra en Europa, un matrimonio influyente en la política británica (Sir Stafford Cripps y su mujer¹⁵⁵³) creó en 1942 un centro de atención a jóvenes refugiados del conflicto en Londres, denominado Consejo Internacional de la Juventud (*International Youth Council*). Ese mismo año, esta iniciativa da lugar a la creación del *World Youth Council* (el 15 de noviembre), de la que la anterior IYC se convierte en la sección británica, junto a otras 28 delegaciones nacionales¹⁵⁵⁴.

Según Kotek (1996: 65), en el seno del IYC y del WYC se gesta la idea de una Conferencia mundial de juventud en junio de 1944, poco después del Desembarco de Normandía, y el 1 de enero de 1945, sus directivos invitan “a la juventud del mundo” a encontrarse en Londres en agosto de ese mismo año. A pesar de las intensas maniobras a favor o en contra de la celebración del evento, visto con sospecha por organizaciones juveniles católicas (entre las que destacan las francesas como la ACJF¹⁵⁵⁵), por las plataformas británicas más representativas (SCNVYO¹⁵⁵⁶) y por las organizaciones scouts¹⁵⁵⁷, pero sobre todo por determinadas autoridades

exterior, articulados a partir de 1919, y que el autor documenta de forma contundente (a los efectos de la política de juventud).

¹⁵⁵³ Stafford Cripps (1889-1952) fue un destacado político británico, laborista, integrado por Churchill en los Gabinetes de Guerra durante la II Guerra Mundial (1942-1945) y líder de la Cámara de los Comunes (1942), y que había servido con anterioridad como embajador en Moscú (1940-1942). Fue ministro de economía en 1947 (hasta 1950). Se casó con Isobel Cripps en 1911, y juntos desempeñaron un importantísimo papel en las relaciones internacionales de la sociedad civil británica, especialmente en términos de política de juventud.

¹⁵⁵⁴ Desde el origen, el *Foreign Office* trata de advertir a la pareja Cripps de la utilización del IYC por parte de “organizaciones subversivas” (cfr. Kotek, 1996: 60), aunque es obvio que concurren distintos intereses contrapuestos, no necesariamente alineados, como demuestra la elección de Vaclav Palaček para el cargo de primer presidente del *World Youth Council*, un joven checo con fuerte respaldo de su gobierno, sin vínculos comunistas, y que fue posteriormente represaliado por las autoridades soviéticas (encarcelado durante años), pero acompañado de siete de nueve miembros comunistas (en secreto o de forma notoria) en su comité ejecutivo original (Kotek, 1996: 57).

¹⁵⁵⁵ Me refiero a la *Association de la Jeunesse Catholique de France*, en fluido contacto con sus homólogos británicos y de otros Estados.

¹⁵⁵⁶ Me refiero a la aún activa y fundamental red coordinadora de organizaciones de educación no formal británica, la *Standing Conference of National Voluntary Youth Work Organizations*. Su posición es resultado de la previa consulta con las organizaciones religiosas (entre las que Kotek –*op. cit.*– menciona al arzobispo católico de Westminster y autoridades scouts involucradas en el *Foreign Office*).

¹⁵⁵⁷ Hay quien ha podido hablar de división en este movimiento, con respecto a aquella iniciativa, porque es cierto que en la organización del evento y en su desarrollo posterior tomó parte el entonces Secretario General de los scouts franceses –Jean Jousseline–, que movilizó a favor de la iniciativa a la *Union Patriotique de la Jeunesse Française* (UPOJ). Este perfil, no obstante, “fue presa rápida de los comunistas”, según Kotek (p. 66), por lo que su implicación responde a sus personales inclinaciones políticas más que al respaldo de su entidad, que si en algún momento pudo obtener, fue rápidamente descartado por la vinculación del escultismo en Francia con la

gubernamentales, este evento tuvo lugar en noviembre de 1945 (tres meses después de lo previsto)¹⁵⁵⁸.

La celebración reunió a más de quinientos representantes de sesenta y tres países distintos. La falta de respaldo de algunas organizaciones juveniles principales, por la sospecha de ser un instrumento pro-soviético, posiblemente facilitó el control político de estos, pero desinfló desde el inicio la potencial pluralidad y transversalidad de la iniciativa subsiguiente surgida de aquella cita (la *World Federation of Democratic Youth*, WFDY), que pervive como agrupación marginal de las organizaciones juveniles comunistas, hasta el día de hoy¹⁵⁵⁹.

De forma paralela, y en condiciones semejantes a la Conferencia de Londres que alumbró a la WFDY, se diseñó y se ejecutó la creación de la *International Union of Students* (IUS), en una conferencia celebrada en agosto de 1945 en Praga¹⁵⁶⁰. Con algo más de retraso que en su organización homóloga juvenil, la IUS tardó algunos años en ser controlada de forma efectiva a favor de los intereses estalinistas. Kotek (1996: 104 y ss.) fecha esta consolidación interna prosoviética entre noviembre de 1947 y febrero de 1948. En el otoño de este último año, la WFDY sufre una primera crisis interna (se

Iglesia Católica. Esta aparente división pudo favorecer cierta confusión entre el Gobierno británico y en algunos gobiernos extranjeros, pero el boicot de las grandes redes coordinadoras de entidades juveniles no partidistas motivó una contraproducente publicación soviética (Kotek, 1996: 73), instando a la *World Youth Conference* de forma expresa a romper “con todos los movimientos juveniles existentes, tanto la Internacional Socialista Juvenil, el Movimiento Scout y las organizaciones católicas” (T. del A. a partir de la cita de Kotek –*op. cit.*–).

¹⁵⁵⁸ Kotek (1996: 62-85) documenta y describe una realidad muy alejada de la idílica visión de consenso “antifascista” que buena parte de los autores que han escrito al respecto atribuye a los primeros años de estos movimientos. Por ejemplo, Elberling (en F. Coussé *et al.*, 2012: 158) sugiere, incluso, que habría sido Winston Churchill y su gobierno los promotores de esta iniciativa, cuando todo apunta, según la investigación de Kotek, a que más bien pudo llegar a celebrar por la pérdida de las elecciones generales de aquel año de Churchill (cfr. Kotek, 1996: 71). La verdadera visión de Churchill sobre las organizaciones juveniles y aquella iniciativa pudo estar muy condicionada por su especial ponderación del Movimiento Scout, al que atribuía “una inspiración típicamente británica”, y un extraordinario reconocimiento moral a su fundador (Churchill, 1956: 260). También señalan la infiltración soviética en estas iniciativas G. Porcaro *et al.* (2011: 86-92) y F. A. Ninkovich (1981: 157-158).

¹⁵⁵⁹ Sobre esta organización y su estatus actual, puede consultarse directamente su página web oficial (disponible a 11 de abril de 2019): <https://wfdy.org/>; si bien es más reveladora de su actividad la proyección que realiza en las redes sociales (por todas, véase su página en Facebook, accesible a través de: <https://www.facebook.com/wfdyfmjd/>, disponible a 11 de abril de 2019).

¹⁵⁶⁰ Kotek (1996: 86 y ss.) subraya cuánto más difícil le resultó a la órbita soviética la canalización de las organizaciones estudiantiles no comunistas, dada la trayectoria histórica mejor consolidada de estas, menos proclive a una manipulación que presume más sencilla en el caso de la WFDY. Destaca la trayectoria democrática y la experiencia organizativa especialmente sólida de las federaciones nacionales de estudiantes de Escandinavia, Bélgica, Suiza, Reino Unido o Francia.

sucedrán más en los años siguientes), provocada por la disidencia crítica de líderes comunistas franceses e italianos, y en poco tiempo se impone la posición rotundamente fiel al estalinismo, desencadenando la definitiva desconexión de estas dos grandes estructuras con el movimiento juvenil europeo no estalinista, en particular, y no comunista, en general (cfr. *op. cit.*, pp. 125-167).

La deriva de la WFDY y la IUS, expulsando de hecho o de derecho al grueso plural de la juventud organizada, se tradujo en la creación de dos estructuras alternativas: primero, la *World Assembly of Youth* (WAY), en 1949¹⁵⁶¹; y segundo, la *International Student Conference* (ISC) como evento celebrado en noviembre de 1950 por primera vez, y con una segunda edición en enero de 1952, que daba lugar a un Secretariado de Coordinación permanente (COSEC)¹⁵⁶².

Con los cuatro actores en escena (WFDY, IUS, WAY e ISC)¹⁵⁶³, la Guerra Fría podía considerarse plenamente implementada en la competición por la socialización de la juventud, con Europa como singular campo de batalla. Es importante subrayar la notable debilidad estructural de las iniciativas de corte democrático liberal (WAY e ISC), frente a las ya abiertamente prosoviéticas (WFDY e IUS)¹⁵⁶⁴. Pero la

¹⁵⁶¹ Aunque más adelante fuera una iniciativa utilizada por la contraofensiva de la CIA frente a la estrategia soviética de instrumentalización juvenil, Kotek (1996: 170-173) subraya la importancia del Gobierno británico en los primeros pasos hacia la configuración de la WAY: fueron las autoridades del Reino Unido las que primero encauzaron una fórmula de distanciamiento de la WFDY para la coordinación de las organizaciones juveniles a nivel global, al margen de la órbita soviética. Para impulsar su éxito, a la cita preparatoria de la constitución, celebrada en Londres en agosto de 1948, hizo congregarse a personalidades de renombre para fortalecer la iniciativa (desde el mismísimo Churchill, entonces líder de la oposición en el Parlamento, hasta ocho ministros del Gobierno o el Mariscal Montgomery, pasando por Bertrand Russell, George Orwell, Julian Huxley, el Arzobispo de Canterbury ejerciente, y hasta un amplio abanico de actrices y actores de renombre). Como continuación expresa de aquella cita, se celebró en Bruselas, en agosto del año siguiente (1949), la sesión constitutiva formal de la *World Assambly of Youth*, con la participación de 29 delegaciones nacionales.

¹⁵⁶² Kotek (1996: 174 y ss.) atribuye un destacado papel en la creación de esta figura al entonces líder del Comité Internacional de la Federación Sueca de Estudiantes, Olof Palme, quien actuó como motor de las federaciones escandinavas en la búsqueda de una fórmula alternativa de coordinación al IUS.

¹⁵⁶³ Conviene apuntar que todos ellos fueron reconocidos como entidades de carácter consultivo de la Organización de las Naciones Unidas y su sistema de órganos, por la representatividad que alcanzaron, y aún hoy gozan de ese estatus, a pesar de la brecha de su realidad de base con la legitimidad presumida.

¹⁵⁶⁴ Mientras la WAY sorteaba importantes deudas y ajustes de funcionamiento, al mínimo de sus fuerzas en abril de 1952, apenas tres años más tarde de su creación, Kotek (1996: 200-201) recoge evidencias documentadas de la estimación de la CIA sobre los fondos ilimitados puestos a

implementación de la WAY en los Estados de Europa occidental contó con el respaldo explícito de los gobiernos de las democracias europeas (en mayor medida que la propia existencia de la WAY), hasta el punto de constituir secciones nacionales sólidas en un buen número de Estados.

Los comités nacionales europeos que tomaban parte en la WAY, respaldados por los gobiernos democráticos del continente y con algo de la financiación americana para la reconstrucción europea (Plan Marshall), impulsan, en 1951, la primera gran iniciativa juvenil paneuropea, esto es, la *European Youth Campaign* (EYC). Se diseñó en colaboración con el Movimiento Europeo¹⁵⁶⁵, y con el objetivo de promover la actitud “pro-europea” entre la juventud del Viejo Continente (cfr. Porcaro *et al.*, 2011: 23). Aquella campaña representa el detonante de la específica cooperación juvenil europea, dentro del marco de estructuras pluralistas y democráticas que inspiraron la WAY, pero sin trascender al otro lado del Atlántico.

De forma paralela, aunque interconectada con lo anterior, durante los años cuarenta se importa el modelo suizo de una estructura “paraguas” de los movimientos juveniles a otros Estados europeos: Dinamarca (1940)¹⁵⁶⁶, Suecia (1948) o Alemania (1949), entre otros (cfr. Siebert y Seel, 2006: 32). Algunos de estos consejos inician, además, sus andaduras de forma coordinada con los comités nacionales que toman parte en la WAY.

La década de 1950 estuvo caracterizada, para las plataformas transnacionales, por la tensión causada como consecuencia de los procesos de descolonización. En particular, la expulsión del comité francés de la WAY en 1958 (por las posturas enfrentadas a

disposición de la IUS, y la inversión de la URSS de alrededor de 2.500 millones de dólares anuales en las organizaciones del tipo a la WFDY.

¹⁵⁶⁵ Me refiero a la organización transnacional fundada formalmente el 25 de octubre de 1948, en el llamado Congreso de La Haya, de la que Duncan Sandys fue elegido Presidente y Léon Blum, Winston Churchill, Alcide De Gasperi y Paul-Henri Spaak fueron nombrados Presidentes Honorarios. Esta iniciativa había sido puesta en marcha a raíz de citas de organizaciones paneuropeas (federalistas, Unión Parlamentaria Europea, o la Liga Europea de Cooperación Económica, entre otras) celebradas en julio de 1947, creando primero el Congreso de los Comités para la Coordinación de los Movimientos Europeos, rebautizado en una nueva cita de noviembre de 1947 como Comité Conjunto Internacional por la Unidad Europea (hasta el Congreso de La Haya, de 1948). Esta organización está en el origen de la creación del Consejo de Europa.

¹⁵⁶⁶ El Consejo danés de la juventud (actualmente conocido como DUF, o *Dansk Ungdoms Fællesråd*), recoge una síntesis de su propia génesis histórica en la página web de la institución (accesible a 17 de noviembre de 2020): <https://duf.dk/artikel/vigtige-aarstal-i-duf/>

propósito de la guerra de independencia de Argelia) sirvió de punto de inflexión para una coordinación más intensa (informal, entonces) de los comités europeos que tomaban parte en aquella estructura. En tal contexto, en 1963 se formaliza la creación del Consejo de los Comités Europeos Nacionales de la Juventud (CENYC), es decir, de las delegaciones de los Estados europeos occidentales (democráticos liberales) que tomaban parte en la WAY. Se integraron, en un primer momento, las delegaciones de Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Islandia, Holanda, Noruega, Suecia, Turquía, Luxemburgo y Reino Unido (Italia y Suiza participaron en las primeras sesiones, pero no se incorporaron formalmente hasta más adelante), además de algunos de los consejos nacionales de la juventud ya existentes¹⁵⁶⁷. Esta coordinación europea formalizada dio pie a dos importantísimos principios de la participación juvenil europea (cfr. Porcaro, 2011: 52): 1) que los consejos nacionales de la juventud, para ser considerados como tales, debían ser verdaderamente independientes respecto de sus gobiernos; y 2) que la participación juvenil coordinada debía orientarse hacia un diálogo institucional formalizado con los organismos europeos, y estos debían dotarse de estructuras especializadas de juventud (esto último dio origen, por ejemplo, a la reivindicación del CENYC al Consejo de Europa para que creara el Centro Europeo de la Juventud de Estrasburgo).

La historiografía de las últimas décadas ha constatado el papel de la CIA en la financiación de las organizaciones juveniles no pro-soviéticas (tampoco necesariamente favorables a los intereses americanos), algo que el mundo conocería mediante publicaciones periodísticas entre 1966 y 1967 (cfr. Kotek, 1996, 1998). El escándalo desatado, y el interés de las organizaciones juveniles occidentales por distanciarse de la financiación vinculada al macartismo¹⁵⁶⁸, producen, de una parte, la

¹⁵⁶⁷ Recordemos que en 1963 ya existían consejos nacionales de la juventud, reconocidos institucionalmente, en Austria (desde 1953), Dinamarca (1940), Alemania occidental (1949), Islandia (1958), Suecia (1949), Suiza (1931) y Reino Unido (1948). Además, la creación de la CENYC coincide en fecha con el nacimiento (no casual) de otra figura indispensable de la participación juvenil europea de la segunda mitad del siglo XX: la Oficina Franco-Alemana de Juventud (FGYO). Conocida como la OFAJ (por sus siglas en francés) o DFJW (por sus siglas en alemán), es uno de los casos paradigmáticos de cooperación transfronteriza en el ámbito específico de la juventud, con una institución propia presidida al máximo nivel, por los ministros de juventud de Francia y Alemania. Para más información, cfr. <https://www.ofaj.org> (disponible a 17 de abril de 2019).

¹⁵⁶⁸ Me refiero a la corriente de persecución anticomunista impulsada, en los Estados Unidos, por el Senador Joseph McCarthy, que da origen e inspiración a este tipo de acciones encubiertas de apoyo de prácticamente cualquier elemento que pueda debilitar a la Unión Soviética.

desaparición del *United States Youth Council*¹⁵⁶⁹, y la profunda debilitación tanto de la WAY como de la ISC, por la otra parte.

c. Los modelos organizativos históricos del movimiento juvenil en Europa durante el siglo XX

El nacimiento de la CENYC en 1963 representa un hito en la coordinación de los movimientos juveniles propiamente europeos. Se trata de la primera estructura formal multilateral de proyección continental¹⁵⁷⁰, posiblemente deudora (al menos, en parte) de la anterior Campaña Europea de la Juventud (de 1951). Este acontecimiento marca, para Eberhard Harribey (2002: 252), el inicio de tres etapas sucesivas que articulan el desarrollo histórico de la política general de juventud en Europa. Un primer período abarcaría los años finales de la década de 1960 y toda década de los setenta (denominado por la autora como “Protesta juvenil”)¹⁵⁷¹. Un segundo período comprendería la etapa entre 1985 y 1990 (denominado por Eberhard como “Juventud golpeada por la crisis”). Finalmente, el tercer período (denominado por Eberhard

¹⁵⁶⁹ Esta institución, no aludida hasta el momento, es la figura sucesora de la delegación estadounidense que tomaba parte ya en 1945 en la WFDY, y que pasó a participar en la WAY desde su creación en 1948. Originalmente se llamaba *Young Adult Council of the National Social Welfare Assembly* (más conocida como YAC), integrada por dieciséis organizaciones miembros de tipo social para la juventud. En 1963 cambió su nombre por el de *United States Youth Council* (o USCY). Los anuncios sobre su financiación por parte de la CIA debilitaron notablemente su capacidad integradora de las organizaciones juveniles, adoptando una posición cada vez más conservadora y desconectada de la mayoría de organizaciones juveniles del país. En 1976 abandonó formalmente la ya poco operativa WAY, y en 1981 inició su última crisis, por la negativa de su entonces directiva a reformular su composición interna (para hacerla más plural, a instancias de las organizaciones internacionales juveniles, que la querían reactivar para la participación estadounidense en el declarado entonces Año Internacional de la Juventud de 1985). Esta resistencia provocó su colapso final y desaparición en 1986.

¹⁵⁷⁰ No debe pasar desapercibido, no obstante, que es coetánea de la Oficina Franco-Alemana para la Juventud, fundada esta sobre el marco del Tratado del Eliseo de 1963, y conocida como la OFAJ (por sus siglas en francés) o DFJW (por sus siglas en alemán). Representa uno de los casos paradigmáticos de cooperación gubernamental transfronteriza en el ámbito específico de la juventud, con una institución propia presidida al máximo nivel, por los ministros de juventud de Francia y Alemania. Para más información, cfr. <https://www.ofaj.org/institution.html> (disponible a 17 de abril de 2019).

¹⁵⁷¹ No debe pasar inadvertido que, en 1968, se produce una oleada de protagonismo juvenil en Occidente, con las universidades parisinas como punto de detonación (de ahí su calificación como “Mayo francés”, aparte de “Mayo del 68”). Aquellas movilizaciones sirven, en todo caso, para posicionar “la cuestión juvenil” como asunto de interés público general, en primer plano de la agenda política.

“Juventud como factor de integración europea”) se iniciaría con la caída del Muro de Berlín¹⁵⁷², hasta el momento en el que la autora realizó esta sistemática (2002)¹⁵⁷³.

En términos de participación organizada estricta, tras la creación de la CENYC en 1963, es necesario esperar más de un lustro para que se produjera un segundo momento capital para la estructuración participativa en el continente. Ello ocurre cuando las organizaciones juveniles transnacionales deciden constituir una estructura participativa propia de ámbito europeo, no intermediada por la representación basada en la fórmula de delegaciones nacionales, sino directamente integrada por las entidades con presencia transnacional. Estas crean, en 1971, la Oficina de Coordinación Europea de las Organizaciones Internacionales Juveniles (ECB/BEC, por las siglas en inglés de *European Coordination Bureau* y del francés *Bureau Européene de Coordination*).

Por lo tanto, al inicio de la década de 1970, existían en Europa dos modelos de cooperación participativa juvenil: uno basado en la representatividad nacional, y otro en la composición directa de organizaciones de trascendencia europea. A raíz de la creación de estas dos formas de cooperación, la trayectoria europea de la integración de los movimientos juveniles se divide en tres caminos distintos, que se han encontrado tangencialmente en alguna etapa, pero que solo de forma reciente han logrado integrarse¹⁵⁷⁴.

¹⁵⁷² La caída efectiva del Telón de Acero y el final de la Guerra Fría significó, además, la rápida expansión del modelo europeo occidental de consejo nacional de la juventud a las nuevas democracias de la Europa oriental. Así sucede, por ejemplo, en 1990 en Eslovenia y Eslovaquia; en 1992 en Lituania, Ucrania y la propia Federación Rusa; y en 1993 en Rumanía. Tampoco es casualidad que fuera el parlamento polaco quien acogiera, en 1989, un Foro de parlamentarios jóvenes de Europa, Estados Unidos y Canadá, según consta en la en la Orden núm. 454 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 1990, felicitando la iniciativa del parlamento polaco y sumándose a la sinergia creada.

¹⁵⁷³ Podría intuirse que el ciclo entre 2008 y la actualidad guardara ciertos paralelismos con el segundo período formulado por Eberhard (y quizá de forma más acusada), pero quizá aún es pronto para extraer conclusiones sobre el impacto de esta penúltima crisis económica en la dimensión participativa de la juventud (sí son evidentes, por el contrario, en la dimensión socioeconómica).

¹⁵⁷⁴ Una cronología más detallada de los procesos de encuentros y desencuentros de estas formas participativas entre sí, y con las instituciones europeas gubernamentales, puede encontrarse en la obra de Porcaro *et al.* (2011). En concreto, esta obra recoge y actualiza el previo análisis en profundidad de Eberhard Harribey (2001; 2002), sobre la historia de la política de juventud entre la Unión Europea y el Consejo de Europa. Como análisis específicos de algunas de las instituciones

En primer lugar, las propias organizaciones juveniles han defendido su libertad organizativa y su autonomía gubernamental, tanto desde el CENYC como del ECB/BEC, para defender la constitución de estructuras nacionales y europeas autónomas de los gobiernos (consejos nacionales de juventud), pero representativas de los intereses colectivos de toda la juventud (no solo de la juventud asociada directamente involucrada). La reivindicación de esta postura era trasladada a las formas gubernamentales de coordinación o integración europea (Consejo de Europa y Unión Europea). La mejor o peor receptividad a estos planteamientos, según el caso, ha dado lugar a los otros dos caminos diferenciados de la integración de la participación juvenil europea.

En segundo lugar, el Consejo de Europa ha sido proclive a aceptar el posicionamiento de estas organizaciones juveniles, avalando los principios de independencia de la participación y especialización de las instituciones mediante instrumentos indicativos que se expondrán en los siguientes epígrafes. Ha dado ejemplo directo al constituir una estructura propia de Administración juvenil¹⁵⁷⁵, en cuyos órganos se ha tenido en consideración (primero, de forma consultiva, y posteriormente de forma decisiva) la existencia de las estructuras independientes de las organizaciones juveniles europeas.

En tercer lugar, la actual Unión Europea y sus estructuras predecesoras (particularmente, las Comunidades Europeas) han tardado más que el Consejo de Europa en integrar los postulados de los movimientos juveniles. De hecho, pretendieron crear estructuras orgánicas alternativas, de interlocución juvenil propia y al margen de las ya existentes. Por ello, en 1978, por ejemplo, se creó el Foro de Juventud de las Comunidades Europeas (como órgano consultivo formalmente autónomo, pero dependiente de la estructura jurídica de las Comunidades).

aludidas en estos períodos, debe destacarse la contribución de Menschaert (1997) sobre la política de juventud del Consejo de Europa.

¹⁵⁷⁵ De tal manera, el Consejo de Europa ha respondido de forma temprana a las demandas de las organizaciones, por ejemplo, mediante la creación del Centro Europeo de la Juventud de Estrasburgo, en 1972, o la creación del Fondo Europeo de la Juventud, en 1973 (aunque esta medida es efectiva en 1973, el Fondo se constituye a partir de la Resolución núm. 17 del Consejo de Ministros, de 15 de mayo de 1972, que adopta también su Estatuto). En ambos casos, estas figuras sirven para fortalecer a aquellas organizaciones y las iniciativas de los gobiernos.

Finalmente, aun con avatares y discusiones de calado, en 1996 se logró alcanzar un acuerdo para la fusión de las estructuras autónomas juveniles (el CENYC y el ECB/BEC), pero también el Foro de la Juventud de la (ya entonces) Unión Europea. Ello ha dado lugar a la creación del actual Foro Europeo de la Juventud (YFJ, por las siglas de la expresión bilingüe *Youth-Forum-Jeunesse*).

B. La ordenación jurídica del Foro Europeo de la Juventud

El Foro Europeo de la Juventud (YFJ) es una entidad de derecho privado, sujeta a las normas del ordenamiento jurídico belga previsto para las entidades internacionales sin ánimo de lucro. A pesar de su naturaleza organizativa privada, sus funciones y su desempeño orgánico tienen un importante peso en la ordenación del derecho público de la participación juvenil en Europa. El análisis de su estructura jurídica básica, en estas páginas, pretende contribuir a subrayar algunos elementos que caracterizan el consenso europeo más amplio sobre los valores de la participación juvenil estructurada. En especial, cuando se produce en torno a formas orgánicas estables en el tiempo y con mandatos representativos sobre la totalidad de la juventud de un territorio.

El YFJ es convencionalmente aceptado como la plataforma de organizaciones juveniles plurales más representativa a nivel mundial. Posiblemente podamos admitir que es un espejo en el que han tratado de mirarse, en las últimas décadas, multitud de plataformas juveniles de organizaciones transnacionales en otras regiones del globo. De lo que no cabe ninguna duda es que debe ser considerada la estructura de participación juvenil con mayor legitimación participativa en el continente europeo. Por ello, cuenta con el reconocimiento y el respaldo (jurídico, político y material) de la Unión Europea, del Consejo de Europa y del Sistema de las Naciones Unidas.

a. La naturaleza jurídica como asociación internacional sin ánimo de lucro sujeta al derecho belga

La naturaleza jurídica del Foro Europeo de la Juventud representa, igual que antes apuntábamos en el caso de los consejos de la juventud en el derecho español, un desajuste entre la forma y la realidad. Estimo que, en síntesis, es una forma que evidencia la inadecuada solución a la existencia de organizaciones ciudadanas supranacionales en Europa.

El YFJ, a pesar de ser reconocido como actor clave en multitud de espacios netamente públicos, de la participación ciudadana y política europea, es una estructura de naturaleza jurídica privada.

Podría suscitarse una primera controversia sobre la naturaleza propia o delegada de las funciones públicas que parece indiscutible que desempeña de hecho. Sin embargo, más relevante es la ficción jurídica que representa su sujeción a un ordenamiento jurídico nacional, cuando es evidente que es una figura de vocación, configuración e intervención transnacional. No es, ni mucho menos, la única estructura ciudadana que se encuentra en esta tesitura en Europa o en otras latitudes, pero es un ejemplo paradigmático de la debilidad de las organizaciones públicas de integración o cooperación europeas para dotarse de un régimen jurídico común que dé cobertura de derecho a esta realidad de hecho.

Sea como fuere, el FYJ es una de las denominadas “asociación internacional sin ánimo de lucro”, o *association internationale sans but lucratif* (AISBL), que la legislación belga contempla en su propio ordenamiento interno, como intento de respuesta unilateral al establecimiento con sede en su territorio (notablemente alrededor de Bruselas) de multitud de redes de cooperación ciudadana europea, para incidir y actuar con proyección internacional y relevancia institucional ante (especialmente, pero no de forma exclusiva) la Unión Europea.

La ordenación de estas figuras se ha contenido, tradicionalmente y tras numerosas reformas, en la Ley de entidades no lucrativas, de 27 de junio de 1921¹⁵⁷⁶. Sin embargo, en abril de 2019 entró en vigor la nueva *Loi introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses*, de 23 de marzo de 2019, que deroga la regulación clásica y renueva la ordenación de estas organizaciones asociativas¹⁵⁷⁷.

En definitiva, el YFJ rinde sus cuentas anuales y sus obligaciones jurídicas diversas ante el Estado europeo en el cual tiene su sede, pero no ante las autoridades con las que verdaderamente actúa y respecto de las que se proyecta su funcionalidad (Unión Europea o Consejo de Europa, principalmente). Una cuestión de relativa importancia jurídica derivada de esta circunstancia es que el idioma oficial de sus normas es el francés (prevaleciendo esta versión sobre cualquier otra traducción), a pesar de no ser el idioma principal de funcionamiento ordinario y real de la institución (que es el inglés). Sin duda, no es más que un indicio de cómo sería de gran interés analizar en el futuro, con más detalle y detenimiento, los efectos que se desprenden de la sujeción accidental de las organizaciones ciudadanas de proyección europea al ordenamiento interno de algunos Estados.

b. La estructura jurídica general del Foro Europeo de la Juventud

En 2020, la estructura jurídica del YFJ está compuesto por un *corpus* normativo de cuatro documentos principales: 1º) los Estatutos (*Statutes*, en su versión en inglés, o *Statuts*, en francés) de AISBL registrados ante la autoridad belga correspondiente, como máxima norma propia de la institución; 2º) un Reglamento de régimen interior o “normas de procedimientos” (*Rules of procedures*, en su versión en inglés, o

¹⁵⁷⁶ Originalmente fue denominada como *Loi accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique*, publicada en el *Moniteur belge* (diario oficial belga) el 1 de julio de 1921. Una reforma profunda fue operada mediante una Ley de 22 de mayo de 2002, pero la última denominación vigente obedece a la previsión del artículo 38 de la Ley de 25 de diciembre de 2016, (*Loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice*), a partir del cual la Ley de 1921, notablemente reformada y actualizada, pasa a ser denominada como *Loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes*.

¹⁵⁷⁷ Publicado en el *Moniteur belge* de 4 de abril de 2019, pp. 33239-33530.

Règlement d'ordre intérieure, en francés)¹⁵⁷⁸, que actúa como código reglamentario orgánico de desarrollo de los Estatutos; 3º) un Código de Conducta (*Code of Conduct* o *Code de Conduite*) para tratar de mejorar la protección de los derechos individuales de las personas que toman parte en procesos de la institución; y 4º) un Plan Estratégico plurianual (ahora vigente para 2020-2023), que define las prioridades sustantivas de la actuación del YFJ.

Parece sencillo determinar el carácter vinculante *ad extra* de los dos primeros documentos, y una naturaleza indicativa, o de vinculación interna y de rendición de cuentas *ad intra* de los dos segundos. A los efectos de este estudio, por su impacto en la ordenación efectiva de la participación juvenil europea, interesa prestar atención a las normas con proyección externa: principalmente, los Estatutos, y de forma muy secundaria, en todo caso, al Reglamento de régimen interior.

b.1. La actual normativa estatutaria del Foro Europeo de la Juventud y su impacto para la ordenación efectiva de la participación juvenil organizada en Europa

Las normas estatutarias del YFJ despliegan efectos directos e indirectos sobre la ordenación de la participación juvenil europea, por diversas causas. Lo hace de forma directa porque sus normas condicionan qué organizaciones nacionales e internacionales pueden acceder a la membresía, que confiere evidentes derechos inmediatos de participación y representatividad ante las instituciones europeas. Los Estados no pueden imponer la membresía de las organizaciones nacionales. También sucede de forma indirecta porque, por su posición institucional, sus normas (escritas, pero también los principios no explícitos y algunas costumbres) sirven de referente frecuente para la ordenación de las estructuras nacionales equivalentes (esto es, los consejos nacionales de la juventud, con independencia de sus denominaciones).

¹⁵⁷⁸ Aunque la traducción más frecuente que parece atribuirse al término *Rules of Procedures* es Reglamento o similar, en este caso nos encontramos ante un compendio de diferentes normas, y no un único texto reglamentario. Por este motivo, he optado por conservar una traducción literal del término en inglés, como Reglas (varias) de Procedimientos (de los distintos órganos internos).

Los Estatutos vigentes del YFJ son aquellos aprobados por su Asamblea General Extraordinaria celebrada en Bruselas (Bélgica), el 26 de abril de 2014. Han sido parcialmente reformados con posterioridad, mediante enmiendas adoptadas por su Asamblea General en Novi Sad (Serbia), el 24 de noviembre de 2018. No parece haber sido necesaria la adaptación urgente del texto al nuevo régimen legal belga de 2019, puesto que no constan reformas posteriores a la vigencia de esta. La versión estatutaria vigente consta de nueve densos artículos, para regular: a) la denominación, la sede y la naturaleza jurídica sometida al ordenamiento belga (*Article 1*); b) los fines del Foro, distinguiendo su propósito último (o funcionalidad básica, como la calificábamos al referirnos a los consejos de la juventud en España), y la visión, misión y objetivos (*Article 2*); c) elementos básicos sobre la membresía o composición del Foro, en tanto que persona jurídica integradora de otras (*Article 3*); d) la enmienda de 2018, que introdujo una adenda para crear un nuevo régimen de asociación de entidades externas, no miembros (*Article 3A*); e) la estructura orgánica propiamente dicha (*Article 4*); f) la ordenación básica del régimen presupuestario (*Article 5*); g) la reglas de disolución y liquidación de la entidad (*Article 6*), h) las disposiciones para operar reformas estatutarias y para adoptar las Reglas de Procedimiento (*Article 7*); e i) un breve compendio de disposiciones finales y transitorias sobre materias diversas.

De las normas estatutarias, solo merece atención en este estudio el conjunto de ellas que afecta al desarrollo de otras formas participativas juveniles, y no tanto las reglas internas o exclusivamente derivadas de las exigencias del derecho belga.

b.2. La finalidad del Foro Europeo de la Juventud como una visión contemporánea sobre la razón de ser de las estructuras orgánicas de participación juvenil en Europa

Dada la cualidad reciente de las normas estatutarias del YFJ, estas revelan una posición consensuada actual entre las entidades miembro sobre cuál es el sentido de una estructura de estas características, y que puede servir de referencia para el análisis o el contraste con las reglas que rigen otras figuras equivalentes en distintos planos territoriales.

El artículo 2 de los Estatutos está dividido en tres grandes piezas y apartados consecuentes: los dos primeros clarifican la finalidad esencial del Foro, en términos objetivos, subjetivos e instrumentales; y el tercero desarrolla un catálogo estructurado sobre cómo percibe el YFJ la realidad de su entorno (visión), cuál entiende que es su papel en tal contexto (misión), y cómo pretende conseguirlo (*objectifs* en francés, o *aims* en inglés¹⁵⁷⁹). Por ello, el artículo 2 (*Purpose* u *Object*) merece una exégesis detenida, que exponga el rico valor normativo que encierran apenas once párrafos¹⁵⁸⁰.

El primer párrafo del artículo (2.1) recoge el alcance objetivo que se propone abordar el YFJ. Para ello, señala un eje central sobre el que pivota su funcionalidad: “los derechos e intereses de los jóvenes”¹⁵⁸¹.

Esta primera pareja de conceptos (“derechos” más “intereses”) permite dibujar un espectro objetivo muy amplio, y la dualidad no es casual. La referencia a los “derechos” evoca un conjunto de aspectos que han sido reconocidos, con anterioridad a la determinación y existencia del Foro, para un colectivo por una autoridad externa a la propia población joven (Estados, poderes públicos, etc.), ya sea por la concreción juvenil de los derechos humanos, o por la explícita declaración de derechos juveniles. Así pues, el Foro se postula como actor vigilante de las declaraciones o compromisos de agentes no juveniles que benefician o se interesan en estos. Pero, además, el Foro aborda los “intereses” propios de la población joven, lo que habilita a la institución a tratar los asuntos que su propia estructura eleve al grado de “interés”, con

¹⁵⁷⁹ Aunque en español sea frecuente encontrar la tríada “misión, visión y valores” empleada para este tipo de descripciones organizativas de la sociedad civil estructurada, la expresión *aims* en este contexto parece anteceder a las formas de realizar la misión, en un sentido que podríamos describir como objetivos específicos o aspiraciones del Foro.

¹⁵⁸⁰ Las palabras de los estos preceptos están escogidas de una forma que parece muy cuidadosa. Forman una expresión coherente y rigurosa con el conjunto de posicionamientos políticos más detallados del Foro, en las últimas décadas, acerca de las razones últimas que dan sentido a la participación juvenil.

¹⁵⁸¹ (T. del A.). El párrafo completo (Art. 2.1) reza así, en su versión en inglés:
“*The purpose of the Forum is to promote and defend the rights and interests of young people in Europe by developing policies and research, organising studies, debates, seminars, meetings, publications, information, campaigns or advocacy actions.*”

La versión en francés, oficial para la interpretación jurídica, señala:

“*L’objet du Forum consiste à promouvoir et défendre les droits et intérêts des jeunes en Europe, en élaborant des politiques, en effectuant des recherches, en organisant des études, des débats, des séminaires, des réunions, en produisant des publications, des informations, et en organisant des campagnes ou des actions de plaidoyer.*”

independencia de la actitud hacia tal materia por parte de sus interlocutores públicos y privados externos.

El alcance objetivo de la intervención del Foro incluye dos referencias más que enriquecen la lectura del texto normativo.

De una parte, sobre el factor territorial de intervención, al referirse a “la juventud en Europa”. No indica que el Foro atienda a “la juventud europea”. Y esto no es baladí: el Foro declara el ámbito territorial como aspecto instrumental de delimitación, y se reconoce como actor de intervención a favor de la población joven que está en el continente, pero no en función de la identidad o nacionalidad de esa juventud, se considere o no europea.

De otra parte, el Foro se propone desarrollar una actividad de defensa, por un lado, y de promoción, por otro, que permite realizar una aproximación integral a la cuestión. De esta forma, el Foro trasciende la funcionalidad de las clásicas estructuras de defensoría (*ombuds*, o *public advocacy*), aun incorporándolas, para ejercer, además de estas, funciones no solo reactivas, sino dinamizadoras, promotoras o activas.

Finalmente, la descripción objetiva de la funcionalidad del Foro se cierra con un anticipo de las proyecciones materiales de su intervención, que revelan el esqueleto del proceso participativo al que da cauce, esto es, el desarrollo de actividades: a) prospectivas (*research, organising studies*, etc.); b) deliberativas (*seminars, debates*, p.e.); c) informativas (*publications, information*, etc.); y d) de incidencia y reivindicación, o traslado a sus interlocutores (*campaigns, advocacy actions*, etc.).

Como cuestión secundaria respecto de lo antedicho (situado en el apartado 2.2 del artículo¹⁵⁸²), el Foro delimita su funcionalidad con respecto de los actores clave: a) señala tres interlocutores principales de entre los decisores políticos (la Unión

¹⁵⁸² Dice literalmente, en su versión en inglés:

“Without prejudice to its scientific and pedagogical purpose, the Forum shall promote issues relevant to its members towards the Council of Europe, the European Union, the United Nation System and other policy makers; and shall support, promote and coordinate the work of its members.”

La versión en francés, oficial para la interpretación jurídica, señala:

“Sans préjudice du caractère scientifique et pédagogique de son objet, le Forum veille à assurer la défense des intérêts de ses membres vis-à-vis du Conseil de l’Europe, du Système des Nations Unies, de l’Union européenne, et d’autres décideurs, et à soutenir, promouvoir et coordonner le travail de ses membres.”

Europea, el Consejo de Europa, y el Sistema de las Naciones Unidas), pero de una forma que quede claro que es una referencia de *numerus apertus*; y b) da respuesta a los intereses de sus miembros (no solo de la juventud) como cadena de transmisión – primero– hacia los decisores políticos antedichos, y –segundo– también mediante intervenciones específicamente dirigidas a apoyar, promover y coordinar a sus entidades miembros.

La visión del YFJ podría traducirse, según sus normas estatutarias (artículo 2.3.1) como “ser la voz de la juventud en Europa, donde las personas jóvenes sean ciudadanas iguales y sean motivadas y apoyadas para lograr su pleno potencial como ciudadanía global”¹⁵⁸³. Aparte de la atribución de la portavocía colectiva no circunscrita a las organizaciones miembros, sino a la cohorte poblacional joven, nótese la trascendencia de la dimensión territorial europea, una vez más, siendo la juventud que está en el continente una pieza más de la “ciudadanía global”.

En consecuencia, la misión (artículo 2.3.2) que se impone el Foro es ser:

“(U)na plataforma independiente, democrática, juvenil y liderada por personas voluntarias¹⁵⁸⁴, representativa de los consejos nacionales de la juventud y de las organizaciones juveniles internacionales desde Europa. El Foro trabaja para empoderar a las personas jóvenes de manera que participen activamente en la sociedad para mejorar sus propias vidas, representando y abogando por las necesidades e intereses de estas y de sus organizaciones”¹⁵⁸⁵.

¹⁵⁸³ En la versión inglesa, el precepto reza:

“The Forum’s vision: to be the voice of young people in Europe, where young people are equal citizens and are encouraged and supported to achieve their fullest potential as global citizens.”

La versión en francés, oficial para la interpretación jurídica, señala:

“La vision du Forum: incarner la voix des jeunes en Europe où les jeunes sont des citoyen-ne-s égaux-ales et où ils sont encouragé-e-s et soutenu-e-s pour réaliser pleinement leur potentiel en tant que citoyen-ne-s du monde.”

¹⁵⁸⁴ La voluntariedad de su liderazgo podría entenderse como una cláusula que impide la plena dedicación de sus máximos representantes electos unipersonales (reunidos en el *Board*, o Junta Directiva). Lo mismo podría predicarse de las personas designadas por las entidades miembros en los máximos órganos colegiados de gobierno de la institución. De todo ello se desprende la importancia fundamental del Secretariado, o equipo técnico y profesional, contratado por la institución a su servicio.

¹⁵⁸⁵ El entrecorillado es T. del A. a partir de la versión inglesa del precepto:

“The Forum’s mission: an independent, democratic, youth and volunteer-led platform, representing national youth councils and international youth organisations from across Europe. The Forum works to empower young people to participate actively in society to improve their own lives, by representing and advocating their needs and interests and those of their organisations.”

La versión en francés, oficial para la interpretación jurídica, señala:

“La mission du Forum: être une plate-forme indépendante, démocratique, dirigée par des jeunes, qui représente les Conseils nationaux de jeunesse et les Organisations internationales de jeunesse de toute

Puede apreciarse una diferencia estructural fundamental de esta institución: se autodefine como estructura de promoción y cauce de toda la participación juvenil y para toda la juventud en Europa, aunque (y esto es muy relevante) solo se componga mediante formas previamente organizadas de participación juvenil, en el plano nacional o transnacional (con amplia implantación, como veremos). La juventud que toma parte directa en el Foro llega a él habiéndose integrado, previamente, en otras formas orgánicas participativas. No existe, por tanto, una correlación lineal entre la composición de sus órganos y el alcance pretendido de su legitimación¹⁵⁸⁶.

Entre las expectativas de sus funciones y objetivos (*aims*, en el artículo 2.3.3), el Foro recoge siete ideas que sirven de cierre de la descripción funcional básica de la institución, y como auténtica declaración de intenciones¹⁵⁸⁷: a) incrementar la participación de la juventud y de las organizaciones juveniles tanto en la sociedad como en los procesos de toma de decisiones; b) influir en la política que afecta a la juventud y a las organizaciones juveniles, mediante el reconocimiento explícito como socio estratégico de las instituciones internacionales, y en particular de la Unión Europea, del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas; c) promover el concepto de políticas de juventud como un elemento integrado y transversal del conjunto del desarrollo político, especialmente a través del protagonismo juvenil; d) facilitar la participación de las personas jóvenes a través del desarrollo sostenible y de organizaciones juveniles independientes en el ámbito nacional e internacional; e) promover el intercambio de ideas y experiencias, el entendimiento mutuo, así como la igualdad de derechos y oportunidades entre la juventud en Europa; f) sostener y promover el entendimiento intercultural, la democracia, el respeto, la diversidad, los derechos humanos, la ciudadanía activa y la solidaridad; y g) contribuir al desarrollo del trabajo [profesional] con jóvenes (*youth work*) en otras regiones del mundo.

l'Europe. Le Forum œuvre à la responsabilisation des jeunes pour qu'ils participent activement à la société et améliorent ainsi leur vie, en représentant et menant un plaidoyer pour leurs besoins et intérêts ainsi que ceux de leurs organisations."

¹⁵⁸⁶ La importancia de esta diferenciación es capital para entender parte de los conflictos jurídicos suscitados en torno a las relaciones entre la base/composición de los consejos de la juventud y el alcance de su legitimidad de representación participativa, especialmente en los planos territoriales más alejados del ámbito local (en España y en gran parte de los Estados europeos).

¹⁵⁸⁷ La siguiente enumeración es una T. del A. sucinta no literal del contenido del artículo 2.2.3, a partir de las versiones en inglés y francés del texto.

b.3. Las reglas sobre la membresía del Foro Europeo de la Juventud

La regulación de la composición del YFJ reviste un importantísimo valor *ad extra*, como referencia efectiva de la fundamentación de las legitimidades participativas orgánicas en el ámbito de la juventud. Por ello conviene detener el estudio en una breve descripción de los elementos principales de estas normas. Contienen cuatro elementos principales: 1) la fundamentación de la base de su legitimación; 2) las categorías de entidades que pueden integrarse en su seno; 3) las condiciones objetivas y subjetivas que dan paso a cada una de las anteriores categorías; y 4) las garantías del procedimiento de incorporación.

b.3.1. Una doble base de legitimación de las entidades de tipo estamental: territorial y objetiva

Con carácter general, el Foro Europeo de la Juventud admite como entidades miembros a dos grandes categorías de organizaciones (artículo 3.1.1): los consejos nacionales de la juventud, de una parte; y las organizaciones no gubernamentales internacionales de juventud (INGYO, por sus siglas en inglés), que tengan implantación significativa en Europa, de la otra parte.

Este sistema dual de representación favorece el equilibrio de algunos aspectos fundamentales, y ha sido ampliamente emulado en los consejos de la juventud y otras estructuras de similar solidez representativa.

Paradigma de tales equilibrios es la combinación de bases representativas de identidad territorial junto a bases de representatividad sectorial o por afinidad material (organizaciones de intereses). Ello supone, además, una fuerte capacidad integradora de la juventud, en torno a distintos aspectos. También significa un riesgo de doble representación, pues la inmensa mayoría de las INGYO están compuestas por estructuras de base nacional o territorial inferior, que participan, a su vez, en los respectivos consejos nacionales de la juventud. En cualquier caso, parece haberse valorado como la opción más favorable al

pluralismo interno, y es resultado directo de la fusión de 1996 (entre el CENYC y el ECB/BEC).

b.3.2. La categorización de las entidades en función de su representatividad y las consecuencias para el ejercicio de derechos

El artículo 3.2 de los Estatutos del Foro recoge una distinción muy extendida entre estas formas organizativas (algo más extraña, sin embargo, en los meros órganos consultivos públicos): existen miembros de pleno derecho y otros observadores. En el caso del Foro, además, se ha configurado una categoría separada de entidades candidatas. De esta manera, hay tres posiciones posibles en los órganos del YFJ.

El resultado entre unas y otras categorías se proyecta, especialmente, en los derechos de sufragio activo y pasivo. No existen diferencias sobre el derecho a participar con voz en la Asamblea General o en el Consejo de Miembros, de manera que las tres categorías de entidades toman parte en el proceso deliberativo, pero no todas en el decisivo. Así, la distinción estriba en que solo las entidades de pleno derecho disponen de la capacidad de voto para todos los asuntos (electorales o no), y solo ellas pueden presentar candidaturas a los órganos estatutarios y a todas las estructuras de trabajo. Algo que diferencia al Foro de otras estructuras semejantes (notablemente, en España) es que no existe un voto ponderado por la representatividad de las organizaciones de pleno derecho, confiriéndoles a todas ellas, sin distinción, un único voto. Al margen de estas de pleno derecho, la diferencia principal entre la condición de observadora y de entidad candidata reside en la titularidad del derecho de sufragio pasivo para la composición de órganos deliberativos, pero que carecen de capacidad de decisión estructural. Es decir, solo las entidades candidatas pueden optar a integrarse en todas las estructuras de trabajo (nunca en los órganos estatutarios), frente a la limitación de las entidades observadoras, que solo pueden presentar candidaturas a aquellas estructuras de trabajo que sean calificadas como no permanentes.

La triple distinción (*full members*, *candidate members* y *observer members*) obedece, según se desprende de las condiciones para cada posición, del grado de legitimidad que las entidades demuestran ante el Foro, en términos de implantación territorial,

representatividad directa de jóvenes, y estabilidad organizativa. Así, de una parte, la diferencia entre los plenos derechos y la condición de observadora obedece a los dos primeros criterios antedichos (implantación y base personal)¹⁵⁸⁸. De otra parte, la distinción entre las entidades de pleno derecho y las llamadas “candidatas” reside en el tiempo transcurrido desde su aceptación en el seno del Foro (deben pasar dos años antes de adquirir plenos derechos)¹⁵⁸⁹. Finalmente, la principal diferencia para la condición de los consejos nacionales es su grado de representatividad: solo tienen plenos derechos aquellos que representan de forma efectiva, por estar integradas en él, a la mayoría de los movimientos juveniles democráticos a nivel estatal (artículo 3.2.B)¹⁵⁹⁰.

b.3.3. Las reglas comunes y específicas para la admisión

Dado que la pertenencia al Foro habilita para un importante abanico de derechos y privilegios, explícitos (artículo 3.3) o implícitos¹⁵⁹¹, los propios estatutos sientan las bases de las reglas de admisión. Se establecen criterios objetivos, abiertos a la excepcionalidad, pero la Asamblea General se erige como la autoridad de última

¹⁵⁸⁸ Así, por ejemplo, la diferencia entre INGYO observadoras y de pleno derecho radica en su composición e implantación: 5.000 personas jóvenes asociadas, como mínimo en diez Estados europeos, y, al menos, 300 personas en cada uno de esos diez Estados, para los plenos derechos (Artículo 3.2.A); frente a una notable reducción para ser observadora, que exige acreditar un mínimo de 3.000 asociados, no siendo menos de 100 en seis Estados europeos (Artículo 3.2.C).

¹⁵⁸⁹ Este aspecto resulta especialmente útil para evitar alteraciones del censo artificiosas meramente orientadas a los procesos electorales, con entidades de dudosa estabilidad. Ralentiza de forma significativa el crecimiento del cuerpo electoral del Foro, pero existen notables experiencias territoriales, que convierten las reglas del Foro en un poderoso factor de independencia democrática interna muy sólido (sobre casos controvertidos de crecimiento de los censos de los consejos de la juventud en períodos electorales, véase el caso del Consejo de la Juventud de Andalucía en 2017, disponible a 1 de agosto de 2020: https://www.eldiario.es/andalucia/entidades-socialistas-consejo-juventud-andalucia_1_3514331.html).

¹⁵⁹⁰ De hecho, aunque se prevea la posibilidad excepcional de admitir a más de un consejo de la juventud nacional como entidad de pleno derecho, aquellos que representan a un Estado (por ejemplo, el caso belga), están obligados a compartir un único voto (Artículo 3.3.A).

¹⁵⁹¹ La integración en el Foro supone, para cualquier colectividad juvenil, un acceso privilegiado a la participación directa en la formación de las políticas europeas, no solo en materia de juventud, sino en todos los aspectos en los que el Foro consigue incidir, invitado o no por las autoridades transnacionales. También puede suponer un grado de legitimación moral para la propia interlocución hacia el Estado de origen, en el caso de los consejos nacionales de la juventud, que incentive el reconocimiento de estas figuras, como sucedió al CJE en 2013 (cfr. Álvarez García et al., 2018; Mestre Delgado y Álvarez García, 2018).

instancia que dirime cualquier controversia, así como puede resolver las dudas sobre el cumplimiento de los criterios señalados (artículo 3.1.1).

Con carácter general, cualquier entidad (del tipo que sea), debe cumplir las siguientes condiciones (artículo 3.1.3): a) aceptar y trabajar por los fines del Foro; b) tener independencia gubernamental y carecer de ánimo de lucro¹⁵⁹²; c) disponer de estructuras y objetivos democráticos y aceptar los principios del Convenio Europeo de Derechos Humanos; d) aceptar sin reservas los Estatutos del Foro; e) trabajar con personas jóvenes y tener órganos de toma de decisiones controlados por personas jóvenes¹⁵⁹³; y f) no ser dirigido en sus decisiones por una autoridad externa¹⁵⁹⁴.

De manera específica, las normas estatutarias ofrecen unas bases claras de requisitos para la admisión de uno u otro tipo estamental de entidades (consejos nacionales o INGYO).

Por un lado, los consejos nacionales de la juventud están sujetos, en primer término, a la admisión exclusiva de un solo consejo nacional por Estado europeo, con carácter general. En segundo término, el Foro exige que los consejos nacionales de la juventud que lo integren sean estructuras participativas abiertas a “todas las organizaciones juveniles democráticas a nivel nacional”. Para que un consejo nacional pueda, además, ostentar la condición de candidato y, con el paso del tiempo (dos años) los plenos derechos de membresía, es necesario que acredite de forma convincente para la Asamblea General que no solo está abierto a todas las organizaciones democráticas,

¹⁵⁹² Aunque la literalidad del precepto, en inglés, recoge la expresión “*to be a non-governmental (...) organisation*”, una traducción directa al español podría hacer pensar que están excluidos del Foro las entidades de derecho público (como el CJE anterior a 2018) o de naturaleza público-privada. En realidad, este requisito nunca ha sido interpretado con respecto a la naturaleza organizativa, sino sobre la independencia funcional, la ausencia de vínculo jerárquico. De esta forma, han formado parte del Foro no solo el organismo autónomo CJE, y hoy corporación pública, sino también órganos consultivos de dudosa personificación como el actual consejo flamenco de la juventud.

¹⁵⁹³ Es importante destacar que no exige una composición de las entidades exclusivamente juvenil, sino que el control esté en manos de jóvenes, aunque exista una presencia no decisiva de personas no jóvenes.

¹⁵⁹⁴ Este requisito es semejante a las exigencias normativas que en España analizábamos, capítulos atrás, sobre la independencia de las secciones juveniles respecto de sus entidades matrices. Ahonda en la reivindicación de independencia y libertad de las estructuras juveniles, que antes mencionábamos referida al carácter no gubernamental, pero aquí ya no en la simple división público-privada.

sino que realmente integra a la mayor parte de estas en el territorio del Estado – Artículo 3.2.B.b)–. Se exige, así, una representación plural en potencia y *de facto*.

Por otro lado, las organizaciones juveniles internacionales no gubernamentales que deseen formar parte del mismo deben ser reconocidas, en primer lugar, como distintas a las ya integradas en el Foro, en términos de objetivos, membresía propia y estructuras. En segundo lugar, a estas entidades se les exige un número mínimo de jóvenes directamente asociados, de una parte, y que esa composición esté repartida con un rango mínimo en un determinado número de Estados europeos. Además del método (similar al del CJE), conviene llamar la atención sobre la barrera cuantitativa planteada por el Foro, porque es (proporcionalmente) muy inferior a la inmensa mayoría de las barreras de representatividad que los consejos de la juventud suelen exigir en España, en el ámbito autonómico o estatal¹⁵⁹⁵. Esto significa que es más fácil pertenecer al YFJ que a muchos consejos de la juventud regidos por el derecho español, en términos relativos (por población y e implantación territorial).

b.3.4. Las garantías del procedimiento de admisión como paradigma de la eficacia de la autorregulación

Con diferencia, el procedimiento de las entidades miembro del Foro constituye uno de los elementos de regulación más sensibles de su estructura, puesto que determina toda la gobernanza interna, y el propio cumplimiento elemental de sus fines representativos. La cualidad de entidad sujeta al derecho privado belga no ha impedido que el Foro contemple un procedimiento con extraordinarias garantías objetivas, al servicio de la seguridad jurídica sobre los derechos de admisión y la protección del pluralismo interno.

¹⁵⁹⁵ De hecho, como consta en las Actas del Grupo de Modelo del CJE de 2013, este argumento comparativo entre la barrera proporcional que exigía el Foro, respecto del total de la población joven en Europa, y la clásica del CJE de 1983, motivó la profunda rebaja operada en 2018, una vez que estos rangos fueron deslegalizados (en 2014) y pudieron ser definidos por el CJE mediante su propia reglamentación. Al menos en este caso, parece evidente que la autorregulación ha favorecido la ampliación de la base representativa directa.

El procedimiento figura regulado en el artículo 3.5 de los Estatutos. En suma, diseña un proceso en cuatro fases, que se replican para los tres tipos de membresía categorizada en el Foro (pleno derecho, candidatas al pleno derecho y observadoras). Así, por ejemplo, el acceso al pleno derecho requiere la formulación de dos solicitudes separadas en el tiempo por un período mínimo de dos años (primero, para obtener la condición de candidata, y segundo, la condición de pleno derecho a los dos años de la primera).

Las solicitudes deben ser dirigidas al equipo técnico (a la Secretaría General, en particular), no a los representantes políticos del Foro (*Board* o Directiva), de acuerdo con el artículo 3.5.1. Dadas las atribuciones de este cuerpo técnico, solo puede valorar el cumplimiento objetivo de los requisitos de admisión a la categoría correspondiente. Si tales condiciones objetivas se cumplen conforme a la documentación que motiva la solicitud, la Secretaría General da traslado (en un plazo máximo de treinta días desde su registro de entrada) al llamado *Consultative Body on Membership Applications*, un órgano no decisorio compuesto por personas voluntarias elegidas por la Asamblea General. Este órgano emite un informe justificando una recomendación de admisión o de no admisión, que debe ceñirse a los criterios estatutarios de entrada (artículos 3.1 y 3.2). Emitido el informe (de acuerdo con una estricta reglamentación infraestatutaria), el *Board* está obligado a incluir la solicitud (y el informe) en el orden del día de la siguiente Asamblea General. Esta Asamblea podrá decidir la admisión por dos tercios de sus votos emitidos, sin contar abstenciones (su resultado surte efecto al día siguiente de la votación). En caso de rechazo, deben transcurrir dos años antes de que la entidad pueda volver a instar una solicitud a la misma condición. Además, el artículo 3.6 regula con generosidad dispositiva las condiciones y procedimientos de revisión del estado de la membresía, aun cuando la admisión como observadoras y de pleno derecho se considera hecha por tiempo indefinido.

b.4. La estructura orgánica del Foro Europeo de la Juventud

El YFJ se ha configurado con tres tipos de estructuras orgánicas diferenciadas: los órganos estatutarios, el Secretariado (como oficina técnica profesional), y estructuras

de trabajo no permanentes (creadas por decisión del *Board*). Es una estructura similar, en la práctica, a la de los consejos de la juventud generalizados en España ya expuestos. La principal diferencia es, quizá, la mayor libertad de la que goza el Foro para su diseño y desarrollo, al dictar su propia normativa solo con las mínimas exigencias generalistas de la legislación belga para las entidades de este tipo (AISBL).

Las que han merecido una menor atención estatutaria y, por tanto, una regulación jerárquicamente inferior, son el Secretariado y las llamadas “estructuras de trabajo” (*working structures*). El Secretariado está mínimamente descrito en el artículo 4 de los Estatutos, y podría ser definido como la unidad administrativa al servicio de la institución, compuesta por la relación de puestos de trabajo que sirven a esta. Está dirigido y supervisado por el Secretario General, e integra un número no estatutariamente definido de profesionales, aunque dos de los puestos sí tienen reflejo explícito (el Director de Operaciones y Finanzas, *ex* artículo 4, y el Secretario General, equivalente a un órgano de dirección técnica, *ex* artículo 4.5).

Entre los órganos estatutarios, los Estatutos hacen referencia a seis órganos, cinco de ellos colegiados y uno solo unipersonal. Los colegiados son la Asamblea General (artículo 4.1), el Consejo de Miembros (artículo 4.2), la Junta Directiva, o *Board* (artículo 4.3), la Comisión de Control Financiero (artículo 4.4), y el Consejo Consultivo sobre Solicitudes de Admisión (artículo 4.6). El órgano unipersonal es la Secretaría General (artículo 4.5).

Además del criterio de composición colegiada o unipersonal, estos órganos pueden diferenciarse por sus atribuciones con proyección externa (la Asamblea, el Consejo de Miembros y el *Board*), con proyección fundamentalmente interna (la Comisión de Control Financiero y la Secretaría General) y una de intermediación (claramente, el Consejo Consultivo sobre Solicitudes de Admisión). Estos tres últimos órganos, de proyección interna o de intermediación, reflejan un alto grado de especialización funcional en beneficio de la proyección externa de los primeros, sin menoscabo de las

garantías de control y supervisión juvenil y de las entidades sobre la gestión interna y burocrática transversal de la institución¹⁵⁹⁶.

En esencia, el organigrama del Foro reproduce la estructura democrática tradicional de las organizaciones privadas no lucrativas de base personal en el contexto occidental (no solo europeo). Siguiendo esta lógica, un órgano asambleario tiene carácter supremo y adopta las decisiones de mayor trascendencia de la institución (la Asamblea General, que puede reunirse de manera Ordinaria o Extraordinaria). Entre las decisiones que le corresponden al órgano supremo se encuentra la elección de un equipo directivo reducido de comisionados encargado de ejecutar los acuerdos generales (once miembros del *Board*). Este reúne, además, a otros órganos unipersonales de capital trascendencia externa e interna: un presidente, dos vicepresidentes y ocho vocales (artículo 4.3.1), quienes solo pueden ser reelegidos una vez (por tanto, existe una limitación general de dos mandatos para todos los cargos electos unipersonales que integran el órgano ejecutivo del Foro, hasta un máximo de cuatro años naturales).

Dadas las dimensiones de la organización y el tamaño y procedencia de la base asociativa integrada en ella, existe un instrumento orgánico intermedio entre el equipo directivo y el órgano asambleario, que en el caso del Foro se denomina Consejo de Miembros (*Council of Members*)¹⁵⁹⁷. Esta intermediación permite celebrar un mayor número de reuniones entre las entidades miembros, que dan continuidad a los procesos deliberativos y facilitan una mejor comunicación en los períodos entre Asambleas¹⁵⁹⁸.

¹⁵⁹⁶ Al incorporar a representantes de las organizaciones distintos de los que integran el órgano ejecutivo y directivo, mediante órganos especializados en la gestión económica y en la admisión de entidades, se facilita un alto grado de división de funciones que, de una parte, libera a los órganos con mayor proyección externa (Asamblea, CoMem y *Board*) de profundizar en aspectos de gestión interna transversal, pudiendo concentrar esfuerzos en tareas participativas *ad extra* (adoptando posicionamientos sobre los objetivos del Foro, y desarrollando la incidencia hacia los sujetos destinatarios de sus reivindicaciones).

¹⁵⁹⁷ Muy similar, en filosofía, funciones y composición, a las Asambleas Ejecutivas del Consejo de la Juventud de España, o a los Foros de Representantes o figuras similares de otros consejos del derecho español.

¹⁵⁹⁸ Estos últimos son órganos que suponen, en Europa como en España, un elevado coste material y humano por la movilización de un número muy superior de personas, en comparación con el órgano intermedio. Por ello, la creación de estas “asambleas reducidas”, que suelen ostentar una

Un elemento peculiar del sistema asambleario del Foro (que se reproduce tanto en su Asamblea General como en el Consejo de Miembros) es el reparto de voto estamental, dividido en dos conjuntos o grupos: con independencia del número de entidades presentes de cada tipo, el voto de todos los consejos nacionales de la juventud con derecho a él vale lo mismo que el voto de todas las organizaciones juveniles internacionales de pleno derecho, de forma que el resultado de cualquier proceso de votación equilibra los votos al cincuenta por ciento para cada estamento¹⁵⁹⁹.

Los regímenes de convocatoria, desarrollo y toma de decisiones de los órganos colegiados del Foro no difieren de manera significativa de las reglas tradicionales de estas figuras en la mayor parte de Europa y en la tradición jurídica también integrada en España (tanto en el ámbito público como en el privado).

Resulta digno de una mención aparte que el Foro haya conferido a la Secretaría General la cualidad de ser el único órgano estatutario unipersonal, y no hacer mención a ese respecto de la propia presidencia y vicepresidencias del Foro. Por un lado, da una idea de la importancia de la colegialidad del *Board* y la menor relevancia de sus posiciones individuales. Pero, por otro lado, también revela el grado de dedicación y centralidad de unas y otras figuras. La Secretaría General es una responsabilidad técnica además de política, con funciones gerenciales frente a las representativas del *Board*, pero el papel que desempeña es considerado en tan alto valor para el funcionamiento de la organización, que el propio cargo está sometido también a limitación de mandatos (hasta un máximo de cuatro años).

representatividad idéntica o muy similar a las asambleas generales (que pueden conservarse por criterios de mayor visibilidad u otras razones estratégicas), puede agilizar y materializar de forma muy eficaz la rendición de cuentas entre los equipos directivos o ejecutivos y el cuerpo electoral.

¹⁵⁹⁹ Recordemos que esta idea también está presente en la reglamentación tradicional del Consejo de la Juventud de España, entre consejos de las comunidades autónomas y entidades de ámbito estatal, si bien moderada (no al cincuenta por ciento), esto es, con un equilibrio flexible de entre el cuarenta y el sesenta por ciento del peso del colectivo con mayor representatividad de voto en cada momento.

2. El derecho sobre la participación juvenil del Consejo de Europa

El Consejo de Europa es una organización internacional compuesta por cuarenta y siete Estados, que representan aproximadamente a 820 millones de personas, un tercio de las cuales son menores de 30 años¹⁶⁰⁰. Es una institución de cooperación entre Estados, surgida en el contexto de la segunda posguerra mundial, e inspirada por la concepción británica de una colaboración intergubernamental sin cesión de la soberanía interna (Álvarez García y Arias Aparicio, 2018a: 78). Este último rasgo lo distancia de los fines de otras organizaciones supranacionales de integración, como sí es la Unión Europea. Sus valores, llamados nucleares, son la defensa del Estado de derecho, de los derechos humanos y de la democracia.

Como han advertido J. Meißner, O. Siever y M. Welz, es difícil confundir, en el sector juvenil europeo, a la Unión Europea con el Consejo de Europa, aunque este segundo sea, en términos generales, la organización “más pequeña, antigua y pobre” de las dos¹⁶⁰¹. Y no lo confunde porque las instituciones del Consejo de Europa “han conformado profundamente el trabajo juvenil internacional e intercultural”¹⁶⁰², dentro y fuera de Europa, de forma mucho más intensa que la Unión Europea.

Como resultado de esta influencia, además, el Consejo de Europa destaca por su avanzado sistema interno de participación juvenil, el más ambicioso a favor del protagonismo juvenil del que tenemos constancia en cualquier organismo supranacional. Este sistema se encuentra inserto en un entramado de auténtica Administración juvenil paneuropea dependiente de su organigrama político, pero también conectada con la Unión Europea de manera muy estrecha. Ello ha contribuido, quizás, a que el Consejo de Europa represente el contexto supranacional comparado donde más se ha profundizado en el significado y el alcance de la

¹⁶⁰⁰ La cifra del tercio de población es ofrecida por A. Olin Pape, presidenta del Consejo Asesor de Juventud del Consejo de Europa, en su “Informe sobre los recortes presupuestario del Consejo de Europa” (T. del A.), de abril de 2019.

¹⁶⁰¹ Así lo señalan en su análisis para *Youth Policy Press*, sobre las consecuencias para el sector juvenil de los planes de recortes del Consejo de Europa, titulado “The financial crisis of the Council of Europe”, y publicado el 6 de mayo de 2019 (disponible a 17 de julio de 2019 en: <https://www.youthpolicy.org/blog/youth-policy-young-people/council-of-europe-youth-sector-cuts/>.)

¹⁶⁰² Las citas entrecorridas son T. del A. a partir del artículo original en inglés de N. al P. anterior.

participación juvenil, en sus múltiples dimensiones (política, social, local, europea, etc.).

Sin embargo, no sucede de la misma forma acerca de esta cuestión en la regulación jurídica vinculante impulsada por la institución. Sus muchos tratados apenas recogen menciones genéricas sobre política juvenil explícita, y estas están dispersas en la multitud de convenios internacionales producidos en su seno, muy pocos especializados sobre juventud: ni sobre derechos humanos de los jóvenes, ni sobre cooperación transnacional en el ámbito de la política pública general de juventud, a pesar del desarrollo material que sí ha provocado su organigrama especializado en este sector. De hecho, las escasas alusiones con fuerza vinculante sobre la participación de los ciudadanos jóvenes no han tenido entidad suficiente, ni litigiosidad bastante, para producir jurisprudencia al respecto desde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En el ámbito de la participación juvenil existe una verdadera brecha entre, por un lado, el ausente derecho positivo del Consejo de Europa (aquel vinculante en sentido pleno e indubitado), y, por otro lado, el notable desarrollo real de la política de participación juvenil, a instancia y por inspiración del complejo organigrama juvenil o general del Consejo de Europa. Esta institución es la pieza clave fundamental de una auténtica Administración juvenil europea. Su influencia sobre los Estados se produce por vía directa e indirecta, pero no se puede apreciar atendiendo al ordenamiento contenido en el sistema de tratados internacionales del Consejo de Europa. Estas fuentes no dan una idea del grado de desarrollo de la política europea de participación juvenil implementada por el Consejo de Europa, y de sus orientaciones y pautas para la política de los Estados. Es inevitable, por tanto, acudir a las fuentes de derecho indicativo de esta institución. Tales fuentes sí son ricas en doctrina sobre participación juvenil, proyectándose en forma de “recomendación” a los Estados parte (a veces de manera muy contundente¹⁶⁰³), sobre todos sus poderes territoriales posibles: desde el ámbito local al transnacional. La doctrina tiene un valioso complemento de

¹⁶⁰³ No es baladí que estos Estados son, de hecho, los que toman la decisión última sobre tales “auto-recomendaciones” colegiadas, a través de sus representantes en órganos como el Comité de Ministros. Son estas autoridades las que permiten adoptar textos indicativos, sí, pero con mandatos que “deben” acometer o “garantizar”. Veremos más adelante cómo.

retroalimentación en el elenco de decisiones del Consejo de Europa con respecto a su propio sistema y organigrama especializado en política juvenil. De hecho, parece bastante obvio que sin este organigrama no existiría tal doctrina.

El diálogo escasamente juridificado, en sentido vinculante, del Consejo de Europa con sus Estados en la materia objeto de estudio requiere, en primer término, que sean aportadas ciertas anotaciones preliminares para contextualizar la relación particular de España con esta institución en tal ámbito. Tras ello, la segunda parte de este epígrafe la ocupará una identificación sucinta de las menciones sobre el objeto de estudio en el sistema de tratados del Consejo de Europa, aunque hayan sido muy poco relevantes en el desarrollo jurídico actual. En tercer término, se expondrá el peculiar sistema orgánico y funcional para la adopción de sus propios posicionamientos en materia de juventud, en general, y de participación juvenil, en particular. Finalmente, y aclarado lo anterior, no renunciaré a procurar una sistematización de la doctrina indicativa y programática del Consejo de Europa sobre la participación juvenil, a partir de seis grandes bloques sustantivos.

Con carácter previo, conviene puntualizar que la política juvenil del Consejo de Europa, en aquello que es decidido y ejecutado por debajo del nivel máximo de decisión (esto es, del Comité de Ministros), entraña una cooperación entre Estados que trasciende la frontera geográfica del Consejo de Europa según el mencionado Tratado de Londres. Esto es así porque desde un punto de vista territorial, la cooperación sobre la política de juventud se articula, en realidad, sobre el ámbito de los Estados que son parte del Convenio Cultural Europeo, lo cual significa que afecta a tres Estados más de los cuarenta y siete que conforman el Consejo de Europa¹⁶⁰⁴.

¹⁶⁰⁴ Estos son, en concreto, el Estado de la Ciudad del Vaticano o Santa Sede, Bielorrusia y Kazajistán.

A. La relación de España con la Administración juvenil del Consejo de Europa

España forma parte del Consejo de Europa desde su adhesión, que se hizo efectiva desde el 24 de noviembre de 1977¹⁶⁰⁵. A partir de entonces, España ha suscrito más de ciento cincuenta tratados vinculantes emanados del Consejo de Europa¹⁶⁰⁶. Si se contrasta con la producción total de este tipo de normas, propias del Sistema de Tratados del Consejo de Europa (ETS o CETS, según el período histórico) que alcanza las doscientas veinticinco, se puede comprobar que España es, realmente, un Estado bastante implicado con la actividad normativa del organismo¹⁶⁰⁷.

Desde el punto de vista estricto de la política juvenil, España no es un Estado que parezca hacer un aprovechamiento exhaustivo de la construcción doctrinal del Consejo de Europa sobre la intervención pública en materia de juventud. Es mucho más intensa la implicación de la Administración juvenil española en los programas de la Unión Europea que en aquellos provenientes o enlazados con el Consejo de Europa. Tal vez influya, entre otras razones, la mayor capacidad de financiación de la Unión Europea, frente a la del Consejo de Europa. Sea como fuere, pueden sintetizarse tres claves concretas de afectación y participación de España con el Consejo de Europa en materia de juventud: 1) la que se deriva de la condición de sujeto jurídico controlado por los órganos jurisdiccionales del Consejo de Europa en materia de protección de los derechos humanos; 2) aquella que hace tomar parte a la Administración juvenil española de los órganos decisorios y deliberativos en materia de política de juventud del Consejo de Europa, y su implicación material en los programas e iniciativas no

¹⁶⁰⁵ Cfr. el instrumento de ratificación en el Boletín Oficial del Estado núm. 51, de 1 de marzo de 1978.

¹⁶⁰⁶ Algunos de ellos son meros Protocolos Adicionales o modificaciones parciales de otros anteriores. Del total, alrededor de quince no están vigentes en la actualidad (bien por no haber sido aún ratificados por España a pesar de haberlos firmado, bien por haber sido denunciados y haber decaído su vigencia, o bien por no haberse cumplido aún las condiciones previstas para su entrada en vigor a pesar de la ratificación efectiva de algunos Estados entre los que esté España). A este respecto, se ha manejado la selección realizada por el buscador jurídico del Consejo de Europa, que permite filtrar sus instrumentos por Estados parte, a fecha de 3 de abril de 2019: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-states>.

¹⁶⁰⁷ Quizá la ausencia más relevante, entre los textos ratificados por España, haya sido la de la Carta Social Europea Revisada, firmada el 3 de mayo de 2000, y vigente desde 1999 para los Estados que sí la han ratificado, pero cuya ratificación no ha sido acordada y publicada en España hasta mediados de 2021 (el Instrumento correspondiente fue publicado en el BOE núm. 139, de 11 de junio de 2021).

juridificadas de esta institución sobre juventud; y 3) los canales de participación de la juventud española ante las instituciones correspondientes del Consejo de Europa.

En primer lugar, una de las consecuencias más relevantes de la pertenencia de España al Consejo de Europa es, precisamente, la sujeción del Estado al control externo sobre el cumplimiento de los tratados de los que España es parte. Y entre ellos destaca, por razones obvias, que España es sujeto susceptible de control jurisdiccional por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁶⁰⁸. Sin embargo, ninguno de sus procesos ha tenido como cuestión protagonista del litigio un derecho específico de participación de los ciudadanos en su condición de jóvenes. Por otra parte, no se ha podido instar, hasta mediados de 2021, ningún proceso contra España ante el Comité Europeo de Derechos Sociales, dada la falta de ratificación de España (hasta 2021) al Protocolo adicional número 3 (ref. 158) de la Carta Social Europea Revisada, sobre reclamaciones colectivas, de 1995. De esta actividad de control, sobre la protección jurisdiccional de los derechos humanos de los jóvenes, ya se ha apuntado la nula incidencia práctica sobre la participación juvenil, en sentido estricto. Pero la debilidad singular de estos derechos en España, y el retraso de dos décadas en la ratificación de este Protocolo en concreto, han sido duramente criticados por la sociedad civil organizada¹⁶⁰⁹.

En segundo lugar, España toma parte en la estructura de Administración juvenil del Consejo de Europa a través del Instituto de la Juventud (INJUVE)¹⁶¹⁰. Por ello, son autoridades del INJUVE quienes representan al Estado español en los principales

¹⁶⁰⁸ España ha acumulado, hasta junio de 2019, un total de 673 procesos sentenciados o pendientes. Esta cifra y la de condenas, si se compara con la de otros países sujetos al control del Tribunal, no revela una especial litigiosidad del Estado en cuanto al respeto y protección de los derechos recogidos en el Convenio, ni mucho menos.

¹⁶⁰⁹ Desde algunas asociaciones de la magistratura (Jueces y Juezas para la Democracia), hasta las principales plataformas pluralistas de derechos sociales (EAPN-España y Plataforma del Tercer Sector, entre otras), o entidades como Cáritas España, han emitido comunicados y notas de prensa expresando su decepción por la falta de voluntad gubernamental para ratificar el referido Protocolo (según consta en el Resumen de los acuerdos del Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2019). Como muestra de las comunicaciones aludidas, véase el comunicado de Cáritas-España de 4 de febrero de 2019 (disponible a 20 de junio de 2019): <https://www.caritas.es/noticias/la-ratificacion-por-espana-de-la-carta-social-europea-no-puede-convertirse-en-papel-mojado/>.

¹⁶¹⁰ Organismo autónomo de la Administración General del Estado, como ya se ha señalado con anterioridad en esta obra. Está regulado por el Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud.

órganos del Consejo de Europa destinados a la cooperación intergubernamental en materia de política juvenil.¹⁶¹¹.

Del lado de la dimensión participativa juvenil estricta, en tercer lugar, la juventud de España toma parte en los espacios europeos de sociedad civil joven a través de dos fórmulas comunes a la práctica totalidad de Estados europeos: 1º) a través de una institución concreta de ámbito estatal, legitimada como representativa de los intereses colectivos de la juventud española dentro y fuera del país (es decir, el Consejo de la Juventud de España); y 2º) a través de la propia libertad de asociación de la juventud en España, que participa directamente en redes transnacionales y paneuropeas según sus propias afinidades (organizaciones juveniles internacionales no gubernamentales). Ambas fórmulas se dan cita en el Foro Europeo de la Juventud¹⁶¹².

Más allá del sistema de tratados y de la actividad orgánica de España ante el Consejo de Europa, en materia de juventud existe una implicación difícil de medir en la actividad técnica de su Administración juvenil europea. Prueba de ello es la implementación generalizada de las campañas de política juvenil emanadas del organismo¹⁶¹³, mientras que, por ejemplo, España no ha designado un corresponsal

¹⁶¹¹ Estos órganos son, en primer término, el *European Steering Committee on Youth* (Comité Director Europeo sobre Juventud o CDEJ), y, como consecuencia de la pertenencia de este órgano íntegro al *Joint Council on Youth* (Comité Mixto de Juventud), también en este segundo toma parte el INJUVE. Desde marzo de 2018, la representación gubernamental española ha sido elegida, además, para integrarse en el órgano permanente del primero de los anteriores, el *Programming Committee* (Comité de Programación). Así lo hace constar el propio INJUVE mediante su “Nota Informativa sobre la relación del INJUVE con el Consejo de Europa como consecuencia de una solicitud de información procedente del Portal de Transparencia”, con Expediente nº 001-033922.

¹⁶¹² Esta institución tiene el mandato del Consejo de Europa para velar porque la representación de la juventud europea ante el propio Consejo de Europa no responda a los intereses nacionales de los representantes individualmente designados para cada órgano, sino al común de la juventud europea, también de la española. Esto es así incluso cuando no haya de forma permanente representantes de las organizaciones juveniles españolas en los órganos participativos juveniles del Consejo de Europa (sobre los que profundizaremos más adelante).

¹⁶¹³ En los últimos años han destacado, y sirven de muestra sobre esta dimensión de interrelación, el desarrollo de tres programas específicos. El primero, la puesta en marcha en España, a través del liderazgo político y administrativo del INJUVE, de la Campaña *No Hate Speech Movement*, de naturaleza educativa no formal contra el discurso del odio. Para más información sobre esta iniciativa y el papel del INJUVE en ella, cfr. <http://www.injuve.es/convivencia-y-salud/noticia/finaliza-la-campana-no-hate-speech-movement> (disponible a 4 de abril de 2019). El segundo es el reconocimiento del “Centro Eurolatinoamericano de Juventud” (CEULAJ), como primera (y por ahora única) instalación juvenil en España merecedora del Sello de Calidad para centros juveniles del Consejo de Europa. Se trata de la única instalación de uso propiamente juvenil de la que es titular la Administración juvenil española de ámbito estatal, es decir, el INJUVE. Se encuentra en el municipio de Mollina (Málaga), y que es el centro público de

para otro instrumento de cooperación fundamental (en el Centro Europeo de Conocimiento sobre las Políticas de Juventud), a diferencia de lo que sucede en la mayoría de Estados parte del Consejo de Europa. Sobre esta última carencia no consta ninguna justificación¹⁶¹⁴.

B. El derecho vinculante del Consejo de Europa con especial relevancia en materia de juventud

España es parte de numerosos tratados internacionales de la Serie de Tratados del Consejo de Europa (ETS o CETS, por sus siglas en inglés)¹⁶¹⁵. Sobre estos, y no sobre el total de la Serie histórica, es a la que se refieren las siguientes páginas. Esta decisión obedece a la utilidad de este análisis para el conjunto del resto del estudio, que pivota en torno al derecho español. Como consecuencia de ello, aún es pronto para analizar las prometedoras perspectivas que ofrece, para los jóvenes de los Estados parte del Consejo de Europa, el reciente funcionamiento del control jurisdiccional de la Carta Social Europea Revisada, gracias a la regulación que permite presentar reclamaciones

referencia en España de actividades juveniles. El Sello Europeo de Calidad para Centros Juveniles constituye una de las iniciativas del Departamento de Juventud del Consejo de Europa, sobre la que se ofrecerá información más detallada más adelante. En tercer y último lugar, el Gobierno de España (a través del INJUVE) y el Consejo de la Juventud de España participan en la organización (desde el año 2000) de la Universidad sobre Juventud y Desarrollo (*University on Youth and Development*), como resultado de una alianza específica de estas instituciones junto al Gobierno portugués, el Foro Europeo de la Juventud y otras instituciones, en el marco funcional del Centro Norte-Sur del Consejo de Europa. Esta iniciativa constituye la más antigua de la llamada *Network of Universities* del Consejo de Europa. Para más información sobre esta iniciativa, cfr. la web oficial del programa (disponible a 23 de mayo de 2019):

<https://www.coe.int/en/web/north-south-centre/university-on-youth-and-development>.

¹⁶¹⁴ Esta circunstancia es confirmada por el INJUVE mediante su respuesta al Expediente de solicitud de acceso a la información pública nº 001-033922, ya mencionado, pero ni en este momento ni en ningún otro documento publicado consta la razón por la que no se produce esta designación, desde 2005 hasta hoy.

¹⁶¹⁵ Entre 1949 y 2003, los tratados internacionales emanados en el seno del Consejo de Europa formaban parte de la denominada Serie de Tratados Europeos (que se corresponde con aquellos numerados del 1 al 193). A partir de 2003, sin embargo, se modificó la nomenclatura del sistema, para reducir el margen de confusión plausible por los tratados ratificados en el seno de la Unión Europea, pasando a denominarse, en el caso que nos ocupa como Serie de Tratados del Consejo de Europa, o *Council of Europe Treaty Series*, de donde provienen las siglas CETS que preceden a la numeración de dichos textos internacionales vinculantes para las partes, desde el 194 en adelante (223 a fecha de junio de 2019).

colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales, por parte de los sujetos privados nacionales (dada su ratificación por España en junio de 2021).

Entre los tratados sí ratificados por España (hasta finales de 2020), pueden ser distinguidos tres grupos, según su conexión con los derechos de los jóvenes y las obligaciones de los Estados hacia este colectivo¹⁶¹⁶.

En primer lugar, destacan aquellos tratados generalistas sobre derechos humanos, que afectan de forma inevitable a la juventud, aun sin contener especificaciones etarias, por ser estos jóvenes ciudadanos una de las partes integrantes de la población protegida. Este primer conjunto será analizado, a continuación, solo desde la perspectiva de las alusiones que pueden desplegar efectos concretos en materia de participación juvenil, y no de la política general de juventud.

En segundo lugar, existe un conjunto de tratados que sí afronta de manera específica la distinción etaria de los sujetos protegidos por sus textos. Estos tratados son expuestos y analizados en la medida en la que aportan valor al tratamiento etario del derecho a la participación, en general, y de la participación juvenil en particular.

En tercer y último lugar, se puede distinguir un cierto número de tratados especializados por razón de la materia o por razones subjetivas que, no obstante lo antedicho, sí contienen referencias concretas y explícitas con relevancia para un derecho europeo de la participación juvenil, aunque sean marginales.

a. La juventud como sujeto de derechos humanos en los tratados generales del Consejo de Europa

Por tratados generales del Consejo de Europa se hace alusión, en este estudio, a aquellos textos sobre derechos humanos que abordan la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, sin un grado de especificidad objetiva o subjetiva significativo. Estos son, en síntesis, un primer conjunto vinculado al

¹⁶¹⁶ Sobre el valor para la juventud del texto ratificado en la primera mitad de 2021 por España (la Carta Social Europea Revisada, ya mencionada, y alguno de sus importantes Protocolos adicionales sobre reclamaciones colectivas), véase el informe de Presno Linero *et al.* (2021).

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, también conocido como Convenio Europeo de Derechos Humanos –CEDH–, de una parte¹⁶¹⁷; y un segundo conjunto que pivota en torno al Convenio Social Europeo¹⁶¹⁸.

a.1. Los elementos de conflicto y las carencias del Convenio Europeo de Derechos Humanos en materia de juventud

El conocido como Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) es el eje central de los tratados sobre derechos fundamentales del Consejo de Europa. Es un texto de 66 artículos, vigente desde 1953 (para España desde 1979), y es comúnmente reconocido como el texto más relevante del continente sobre derechos humanos. El respeto de los Estados miembros a su contenido es vigilado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sobre el que ya anticipábamos que no ha provocado una jurisprudencia específica sobre el derecho humano de los jóvenes a la participación¹⁶¹⁹.

El texto, en su versión consolidada y actualizada por los diversos protocolos adicionales ratificados por España, contiene solo tres menciones etarias y cinco alusiones indirectas hacia la dimensión participativa, o más bien democrática, de los Estados parte. Ninguna de ellas tiene una repercusión explícita sobre participación juvenil, pero sí pueden extraerse algunas notas con relevancia indirecta.

En primer término, aunque no exista una formulación explícita de un derecho a la participación democrática o de cualquier otra expresión participativa literal, parece fuera de controversia que el tratado en cuestión vincula a los Estados parte con el respeto a los valores democráticos, ya que cinco de las seis menciones antedichas acerca de la “sociedad democrática” son, en realidad, cláusulas de modulación de las

¹⁶¹⁷ Pueden ser incluidos en este primer subgrupo de tratados generales, aquellos numerados por el Consejo de Europa como 005, 009, 044 (protocolo adicional decaído por sustitución), 045 (*id.*), 046, 055, 067, 114, 117, 118, 126, 151, 152, 155, 161, 177, 187, 194, 197, 204 y 213, entre otros.

¹⁶¹⁸ Encajan en esta categoría, entre otros, los tratados numerados 035, 048, 078, 078A, 128, 142 (no vigente) y 163 (pendiente de ratificación).

¹⁶¹⁹ La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es frecuentemente analizada y anotada por la doctrina iuspublicista española. Destacan los análisis bianuales administrativistas de Bouazza Ariño en la Revista de administración pública (ISSN 0034-7639) desde 2018, o las notas anuales de Martínez Muñoz, de enfoque fiscal, en la Revista española de derecho financiero (ISSN 0210-8453) desde 2007.

restricciones de determinadas libertades fundamentales. La primera de estas seis, incluso, figura en el preámbulo, donde establece una relación explícita entre “un régimen político verdaderamente democrático” y los derechos humanos, al considerar el respeto a ambos elementos como fundamentos sobre los que descansa la justicia y la paz en el mundo. Para reforzar esta idea, el tratado prevé que los límites válidos al ejercicio de ciertos derechos (arts. 6, 8, 9, 10 y 11 CEDH) deben ceñirse a lo que sea admisible en una “sociedad democrática”. Por ejemplo, el artículo 6.1 CEDH reconoce de forma expresa que los intereses de protección de la infancia, entre otros factores, permiten limitar la publicidad de los procesos judiciales.

Por último, y aunque no tiene una especial incidencia sobre la participación juvenil, sí conviene advertir una debilidad sustancial muy notable en materia de protección de los derechos de la juventud. Esta se contiene en el artículo 12 CEDH, cuando vincula la capacidad para contraer matrimonio con la “edad núbil”, siendo esta edad aquella en la que se tiene aptitud biológica para procrear. Se trata, muy probablemente, de un arcaísmo cultural que no protege de forma suficiente a la infancia de la violación de sus derechos que se produce mediante los matrimonios forzosos o pactados, en los que de manera creciente, por paradójico que resulte, se ven involucrados menores de edad como víctimas en toda Europa (y de manera mayoritaria, niñas)¹⁶²⁰.

¹⁶²⁰ Se trata de un fenómeno en alza (aunque en España se carece de datos oficiales precisos), como han demostrado diversos estudios (por todos, véase Briones Martínez, 2009), que las legislaciones nacionales en Europa no están siendo capaces de combatir adecuadamente por el débil control que existe sobre la prestación del consentimiento, o por la validación automática de matrimonios celebrados en el extranjero, en los que no hubo ni el más mínimo control al respecto, que despliegan efectos jurídicos en España y en otros Estados, en buena medida por estos arcaísmos de rangos etarios decimonónicos. De hecho, España no ha acometido con éxito la recomendación de la ONU hecha al país, a raíz del último examen del Comité de los Derechos del Niño (V y VI Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño), que instaba a prohibir las bodas de menores de 18 años, sin excepción. No es suficiente, en este sentido, la adhesión de España a la “Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, edad mínima para contraer matrimonio y registros de los mismos”, firmado en Nueva York, el día 10 de diciembre de 1962, y cuya ratificación por parte de España fue publicada en el B.O.E. núm. 128, de 29 de mayo de 1969. Tampoco parece bastar el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011. Se trata, en cualquier caso, de un problema que sí incide en la participación de la juventud víctima de estos fraudes civiles, porque si carecen incluso de libertad en el plano familiar, cuanto más podrá presumirse que carecen de capacidad de intervenir como ciudadanía libre en el desarrollo integral de la sociedad. O como puede inferirse de los textos primigenios del Consejo de Europa sobre la política juvenil: si la participación cívica comienza a forjarse en el ámbito familiar, la doblegación de la autonomía personal en dicho ámbito condicionará, de manera inevitable, la ulterior

a.2. La juventud como sujeto de protección controvertido en la Carta Social Europea

La Carta Social Europea, tanto en su versión hoy vigente para España como en su versión Revisada, contiene normas aplicables para la protección de la juventud, mediante cláusulas explícitas de protección a la infancia y a los jóvenes en los ámbitos laboral y familiar¹⁶²¹. Se encuentran, en concreto, en los párrafos 7 y 17 de la Parte I, y los artículos 7, 9, 10.2 y 17 de la Parte II. Estas disposiciones merecen la atención por dos cuestiones de interés para el objeto de este estudio. Pero, además, existe una tercera alusión expresa a un derecho de participación individual y colectiva en la “creación y mantenimiento” de “los servicios sociales” (art. 14.2).

La primera cuestión que requiere atención, sobre las alusiones a la juventud, radica en un valor especial de este instrumento normativo que ya se ha anticipado con anterioridad. Los preceptos denotan que los jóvenes, en Europa, son sujetos de derecho a la protección del Estado, en sentido amplio. Es legítimo esperar que los poderes públicos interfieran en la sociedad para preservar bienes jurídicos que son propios, o dignos, de una protección especial, en la etapa de la vida de los ciudadanos correspondiente a la juventud, menor o mayor de edad, por ejemplo frente a las vulnerabilidades salariales que podrían conducir a la precariedad (véase el art. 7.5 de la Carta, en su versión Revisada).

La segunda cuestión parece formal, pero no lo es en realidad. Se trata de una divergencia de versiones entre los dos textos oficiales (en inglés y en francés) que puede afectar al ámbito subjetivo de aplicación de las reglas de protección contenidas en varios de los preceptos señalados. La divergencia se ha trasladado a una

participación cívica. Así se expresa, por ejemplo, la Recomendación núm. 1019 de la Asamblea Parlamentaria, de 28 de septiembre de 1985.

¹⁶²¹ Un temprano estudio jurídico sobre este texto normativo fue abordado por Alarcón Caracuel (1997: 169-190). Más reciente es el de Canosa Usera (2018b: 143-171). Sobre la versión revisada, en su conjunto, véase Costa (2000: 435-448). Acerca del valor jurídico de la Carta, es relevante el análisis de Freixes Sanjuán (2004: 113-136). Jiménez García (2010: 455-487) realizó una aproximación valiosa a la posición de España ante este texto, aspecto en el que profundizó de forma notable la tesis de Terrádez Salom (2014). Elías Méndez (2003: 1-27), primero, y muy recientemente Jimena Quesada (2020: 465-501) se han detenido, de forma particular, en el papel de los menores y la juventud en el esta Carta.

controvertida traducción al español realizada de dicho texto, especialmente en su artículo 7, sobre el “Derecho de los niños y adolescentes a protección”, según el texto publicado en España, frente a “*The right of children and young persons to protection*”, del texto en inglés¹⁶²². Esta diferencia de redacción puede alterar el ámbito subjetivo de aplicación del precepto, ya que en los apartados 7, 8 y 9 del artículo 7 se refiere de manera explícita a los menores de 18 años, mientras que en el apartado 1 señala como rango los 15 años cumplidos, y el apartado 4 lo reitera aludiendo a los menores de 16 años. Ninguno de los anteriores rangos es expresamente incorporado, por el contrario, en los apartados 5 y 6, proveyendo en ellos derechos y protecciones a los que la redacción en español (dado que emplea el término “menores”, ni siquiera “adolescentes”) limitaría a los 17 años cumplidos, frente a la versión en inglés o francés, que no habla de minoría en ningún apartado. Las dos versiones originales, pero en especial la inglesa, permiten la interpretación extensiva a los que otras fuentes jurídicas reconozcan como “trabajadores jóvenes”, “personas jóvenes”, “aprendices”, etc. De hecho, el propio Consejo de Europa, y España como Estado parte, dispone de fuentes vinculantes que conceden un sentido distinto a la expresión “*young persons*”, incompatible con la aludida traducción española de “menores”. Tal es el caso del Acuerdo Europeo sobre la circulación de jóvenes [*young persons*] provistos de pasaportes colectivos (ETS núm. 37), sobre el que volveremos a detenernos más adelante, pero que hace referencia a jóvenes de hasta 21 años, inclusive¹⁶²³. Este texto

¹⁶²² La traducción es desafortunada porque, por causas difíciles de entender, traduce como “adolescentes” la expresión “*young people*”, que comúnmente se acepta en inglés como “jóvenes” o en todo caso “personas jóvenes”. La diferencia no es baladí, porque la adolescencia es solo una parte de la juventud, en la comprensión ya demostrada de los elementos conceptuales del derecho de la juventud español. Así, la versión en español publicada en el Boletín Oficial del Estado (núm. 153, de 26 de junio de 1980), recoge una literalidad que no permite realizar las mismas interpretaciones que el texto en inglés, pero que, curiosamente, sí se aproxima más al texto en francés. Siendo estas versiones (en inglés y francés) los textos oficiales, conviene hacer notar que solo algunos apartados de los preceptos afectados hacen referencias a límites etarios que, en algunos de tales casos, sí coinciden con la adolescencia, pero no en todos ellos, y en otros abiertamente se emplea, también en la versión francesa, expresiones que obligan a hablar de juventud más que de adolescencia (por ejemplo *jeunes travailleurs*, en el art. 7.5, más coherente con la referencia a *young workers*, del texto en inglés, frente a la versión en español del mismo precepto, que utiliza la expresión “los menores”). De hecho, en fuentes jurídicas de la Unión Europea, sí se traduce esta misma expresión del original en inglés *young workers* como “trabajadores jóvenes”, por ejemplo en el Dictamen del Comité de las Regiones «Política de la vivienda y política regional» (2007/C 146/02), en DOUE de 30 de junio de 2007.

¹⁶²³ No es un texto en vigor, pero otro Tratado del Consejo de Europa (ETS núm. 175) alude expresamente a *young people* como ámbito subjetivo del texto, especificando luego la edad como

y otros semejantes confirman la interpretación antedicha, por la cual la traducción automática de *young persons* o *young people* como “adolescentes” o “menores” es un grave error que puede alterar el alcance subjetivo de los textos.

Por último, la tercera cuestión no ha desplegado efectos aún en España, por la falta de ratificación del Protocolo adicional de 1995 hasta 2021. Pero esto no impide que la Carta Social Europea (Revisada) ofrezca interesantes perspectivas para España, por el aprovechamiento que las organizaciones juveniles están haciendo de este texto jurídico para cuestionar la validez de determinadas normas, e incluso costumbres administrativas, en otros Estados europeos¹⁶²⁴. En el momento en el que España ratifique los textos precisos, las organizaciones juveniles españolas tendrán la experiencia de sus homólogas extranjeras, y el desafío de la precariedad laboral en España, para tomar parte en el desarrollo económico y social del país con una nueva herramienta: el cuestionamiento de parte del derecho interno que sea considerado incompatible con, precisamente, algunos de los preceptos antedichos de la Carta Social Europea (Revisada).

Se puede concluir, por estas tres claves, que la Carta Social Europea es el texto vinculante más relevante del Consejo de Europa con un contenido explícito en materia de derecho de la juventud, aunque España no haya permitido aún que despliegue su verdadero potencial para la participación social y económica juvenil en este país, y pese a que haya elementos de controversia que deban ser clarificados para su correcta exégesis.

b. Los tratados especializados por razón de la edad: infancia, juventud y tercera edad

El Consejo de Europa ha reconocido el factor etario como elemento digno de consideración diferenciadora a la hora de disponer de instrumentos de protección

el rango entre 18 y 25 años (art. 5.1), sin perjuicio de acuerdos bilaterales o multilaterales alternativos entre los Estados (art. 5.2).

¹⁶²⁴ Es decir, a la Demanda núm. 150/2017, presentada por el Foro Europeo de la Juventud ante el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, contra el Reino de Bélgica, aún pendiente de resolución.

especializada de los derechos humanos. En particular, ha considerado tres rangos de edad como sujetos de especial protección mediante instrumentos concretos: la tercera edad, la infancia, y la propia juventud¹⁶²⁵. La ausencia notable de un documento especializado de derechos humanos de los jóvenes en el contexto europeo no impide que los demás colaterales, cuya razón de ser pivota en torno a elementos etarios, demuestren que esta cuestión es reconocida en el Consejo de Europa como significativa para la protección eficaz de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su sentido más amplio. Aquellos alusivos a la tercera edad no suponen ningún otro valor añadido para el objeto de este estudio, por lo que no nos detendremos en ellos¹⁶²⁶.

b.1. Los tratados referentes a la protección de la infancia y sus alusiones a la participación juvenil

El Consejo de Europa no ha tenido reparos en asumir y en integrar en su propio derecho indicativo, como veremos más adelante, el derecho internacional de la protección de la infancia, emanado del Sistema de las Naciones Unidas. De hecho, uno de los principales apoyos para la participación infantil y juvenil en el derecho indicativo

¹⁶²⁵ Este último, no obstante, apenas aparece referido una sola vez de manera expresa en las nomenclaturas de los propios tratados de la Serie: el núm. 37, sobre el que nos detendremos sucintamente a continuación.

¹⁶²⁶ Los tratados alusivos a las personas mayores o la vejez son dos textos los que se dirigen de forma explícita a la población mayor o tercera edad, un tratado y su protocolo adicional. Ya en 1953, el Consejo de Europa sometió a firma y ratificación el Acuerdo europeo provisional sobre los planes de seguridad social para los casos de vejez, invalidez y supervivencia (ref. ETS-012), que entró en vigor para sus primeros Estados parte en 1954, y para España en 1984. Con idénticas fechas, entró en vigor el Protocolo de dicho tratado (ref. ETS-012A), que incorporaba a la protección prevista por el Acuerdo original a las personas con estatus de refugiada, además de los nacionales de los Estados parte. Ni este texto ni su protocolo adicional aportan ninguna referencia relevante sobre participación con enfoque etario, más allá de una alusión poco justificada que perjudica a los trabajadores jóvenes en términos más prestacionales que participativos. Se trata de los requisitos subjetivos recogidos en el art. 2.1.b del tratado, relativos al acceso a los beneficios regulados en el tratado en régimen de reciprocidad. Este precepto señala que un nacional de un Estado parte del tratado recibirá el mismo trato en un tercer país que los nacionales de ese tercer país, en materia de prestaciones contributivas o no, cuando “ha residido en ese territorio durante un período de no menos de quince años después de la edad de veinte años”, entre otras exigencias. Esta cláusula impide el acceso a la igualdad de trato regulada por el tratado a aquellos que hayan llegado para trabajar, por ejemplo, a los dieciséis años, edad laboral válida en España, aunque residan quince años más de forma ininterrumpida, como prevé la segunda parte de dicha cláusula. No existe ninguna justificación racional al mínimo de veinte años para considerar el cómputo de los quince siguientes. Conviene subrayar que en ningún caso se especifica un rango vinculante estricto sobre el concepto de vejez, por lo que queda a discreción de los poderes estatales, en cada caso.

del Consejo de Europa es el artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño (el derecho a ser escuchado). Pero, además, el Consejo de Europa ha desarrollado un sistema propio de protección de los derechos de la infancia, con incontables alusiones a los menores de dieciocho años en multitud de los tratados sobre diversos temas. No obstante, interesan ahora aquellos tratados de las Series del Consejo de Europa que abordan de forma singular los derechos de la infancia, y en concreto aquellos que añaden valor jurídico para la ordenación de la participación juvenil. Estos son seis, cinco de ellos efectivamente ratificados por España¹⁶²⁷. De todos ellos conviene subrayar dos, por su especial valor.

En primer término, encontraremos la Convención europea sobre el ejercicio de los derechos de la infancia, hecho en Estrasburgo en 1996 (ref. ETS núm. 160), y que entró en vigor en España el 1 de abril de 2015, tras su ratificación el 18 de diciembre de 2014. Es el primer texto de esta serie con una alusión explícita al derecho de la infancia a “participar en los procedimientos que les afectan ante las autoridades judiciales”, recogido en el artículo 1.2 de la Convención, como objeto del mismo, y en consonancia con los derechos procesales comunes, en este caso precisados para los menores de 18 años (ex art. 1.1 de la misma Convención). El texto del tratado, en efecto, precisa el alcance de los derechos procesales de estos sujetos. No aporta mayor valor sobre la participación cívica general, pero hace hincapié en el reconocimiento de intereses legítimos que deben ser preservados ante el ejercicio de poderes públicos y, en ciertos casos, convertidos en derechos potencialmente autoejercidos con anterioridad a la mayoría de edad general.

En segundo término, sobresale la Convención del Consejo de Europa sobre la Protección de la Infancia contra la explotación sexual y los abusos sexuales, hecha en

¹⁶²⁷ Los tratados aludidos, de los ratificados por España, son los ETS núm. 105, 160, 192, 201, 202. El sexto, no ratificado por España, es el tratado con ref. ETS núm. 58. Este tratado no es más que la versión original del núm. 202, que sí está ratificado y es una versión revisada del núm. 58, ambos sobre adopción internacional, y ninguno de ellos tiene un especial valor, ni añade nada significativo, acerca de la ordenación de la participación juvenil, en general. A lo sumo, el art. 6 de la versión Revisada, sobre la Consulta del niño, prevé que el derecho a que su opinión sea tenida en consideración debe ponderarse no en base a rangos de edad excluyentes, sino favorables, en todo caso, al grado de capacidad natural, o madurez real del niño, salvo que sea “manifiestamente contrario a su interés superior”.

Lanzarote el 25 de octubre de 2007. Su artículo 9 versa, de forma expresa, sobre la “participación de la infancia, el sector privado, los medios de comunicación y la sociedad civil”. Su contenido (apartado 1) recoge un principio fundamental de la participación en la que concurren los rangos de infancia y juventud, esto es, cuando nos encontramos ante ciudadanos menores de dieciocho años: los Estados parte deben fomentar la participación de la infancia de acuerdo con su capacidad evolutiva, es decir, la capacidad natural a la que se ha hecho alusión en este mismo estudio, con anterioridad. Además de esta primera obligación estatal, el precepto (apartados 2 y 3) señala también el deber de los Estados de promover la participación en la política pública de prevención y persecución de los abusos a la infancia por parte del sector privado, y, en particular, de la sociedad civil organizada (o sector privado no lucrativo), así como aquel sector empresarial vinculado al ámbito de la comunicación, la prensa y el turismo. Por último, el artículo 9 (apartado 4) contiene una alusión muy valiosa, según la cual la política de participación ciudadana requiere de financiación pública que pueda ser directamente gestionada por la sociedad civil. El mérito de esta cláusula radica en que es inédita en el derecho positivo de infancia y juventud del Consejo de Europa, aunque se corresponde con un principio de la doctrina indicativa general de la institución recogido en otros textos no vinculantes desde hace décadas: la participación efectiva requiere inversión pública (volveremos a ello más adelante).

b.2. Los tratados especializados en materias propias de la específica política de juventud

Existen dos tratados emanados del Consejo de Europa cuya razón de ser es, de forma expresa, la articulación de una determinada política pública de juventud. De un lado, el Acuerdo Europeo sobre la circulación de jóvenes provistos de pasaportes colectivos entre los países miembro del Consejo de Europa, hecho en París el 16 de diciembre de 1961 (ETS núm. 37)¹⁶²⁸; y de otro lado, el Convenio Europeo sobre la promoción de un servicio de voluntariado transnacional de larga duración para las personas jóvenes, hecho en Estrasburgo el 11 de mayo de 2000 (ETS núm. 175). Además de estos dos, y

¹⁶²⁸ En España, el Instrumento de Ratificación de 27 de abril de 1982, de dicho Acuerdo, fue publicado en el BOE núm. 161, de 7 de julio de 1982, habiendo entrado en vigor el 19 de junio de ese mismo año.

aunque no es explícito, debe considerarse como propiamente juvenil, por su contenido, el Acuerdo Europeo sobre la colocación “Au pair”¹⁶²⁹, hecho en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1969 (ETS núm. 68).

El primero de los textos antedichos guarda una estrecha relación histórica con los movimientos juveniles participativos del siglo XX europeo. Su contenido permite que grupos de jóvenes de entre cinco y cincuenta personas, menores de 22 años siempre acompañados por un responsable de al menos 21 años, puedan circular libremente por los Estados parte del tratado, exentos de presentar un documento nacional de identificación individual, por disponer de un “pasaporte colectivo”. El texto regula el contenido mínimo de dichos pasaportes colectivos, y sus reglas de validez objetiva y subjetiva. Desde el punto de vista sustantivo, constituye una herramienta jurídica de extraordinaria originalidad, dada su potencial cualidad alternativa, basándose en simples fundamentos etarios, frente a grandes marcos jurídicos generales como el Acuerdo de Schengen. El porqué de esta singularidad radica en que este Acuerdo de “pasaportes colectivos” instituye un régimen de circulación especial para grupos de jóvenes que encajan a la perfección en dos tipos: a) grupos de educación reglada o formal para intercambios cortos, y b) grupos de educación no formal o asociativa¹⁶³⁰.

Un texto tan específico como el mencionado responde a un enfoque propio de los primeros años de funcionamiento del Consejo de Europa, durante los cuales se

¹⁶²⁹ Término de origen francés referido a las personas que cuidan de niños pequeños, entre otras colaboraciones con las tareas domésticas, a cambio de alojamiento y una pequeña remuneración (“dinero de bolsillo”), normalmente en el extranjero, por un período limitado de tiempo, y con la vocación de aprender o perfeccionar el idioma del país de destino y conocer su cultura en un entorno familiar, desarrollando una experiencia vital más que profesional.

¹⁶³⁰ No responde a la mera casualidad la gran semejanza entre este texto de la década de 1960 y una serie de documentos precedentes, en el contexto de las Resoluciones de los órganos de gobierno y equipos de expertos de la Liga de Naciones, entre 1923 y 1933, como acredita la compilación normativa editada por Cardona *et al.* (2015: 60 y ss.), y en particular las Recomendaciones (adoptadas en la 4ª sesión ordinaria de 1923) del Subcomité de Expertos para la Instrucción de la Infancia y la Juventud en la Existencia y Objetivos de la Liga de Naciones, adoptadas por el Comité de Cooperación intelectual junto al Informe de Trabajo del Subcomité, que recogen de forma expresa el acuerdo de la Asamblea de “invitar a los Gobiernos de los Estados Miembros de la Liga de Naciones a conceder todas las facilidades posibles para viajar por tierra y por mar: (a) a los grupos de estudiantes de los centros de estudios secundarios o superiores; (b) a los grupos de Boy Scouts y Guías Scouts que pertenezcan a asociaciones nacionales registradas en cualquiera de los Estados Miembros de la Liga”. Sobre esta cuestión de la movilidad se pronuncian varios otros documentos de la época, con similares enfoques: facilitar la movilidad internacional juvenil como herramienta de construcción de la paz.

alcanzaron solo acuerdos puntuales y parcialmente inconexos entre sí acerca de la política juvenil entre los respectivos Estados. Pero no debe pasar desapercibido que el rango, la fecha y el contenido de la norma, convierten a esta en la única disposición explícita del Consejo de Europa sobre política juvenil vinculante para España. Y no es baladí que esta cuestión sea el objeto del primer y casi exclusivo texto normativo vinculante del Consejo de Europa sobre política juvenil: la movilidad ha sido una cuestión de extraordinaria importancia en los procesos de internacionalización cultural y social, como el que pretende respaldar el Consejo de Europa, en beneficio de sus valores nucleares (democracia, Estado de derecho, y derechos humanos).

Hoy en día, la utilidad práctica del Acuerdo se ciñe, en realidad, a la posible circulación de grupos de jóvenes entre Estados que no forman parte del Espacio Schengen con aquellos que sí, y viceversa, o entre los que no lo integran. Es decir, dado el estado actual de las ratificaciones¹⁶³¹ y la existencia de otros marcos de movilidad más ambiciosos y generalistas, este Acuerdo de pasaportes colectivos apenas puede favorecer la movilidad de grupos juveniles que tengan como origen o destino el Reino Unido, la República de Irlanda, Macedonia del Norte y Turquía.

El segundo de los textos mencionados (sobre un eventual servicio de voluntariado transnacional) no se encuentra aún vigente, dado que solo ha sido ratificado por Luxemburgo desde su adopción, y ni siquiera ha sido firmado por España. Esta falta de interés de los Estados europeos por la ratificación del tratado puede obedecer, muy probablemente, a la existencia del Servicio de Voluntariado Europeo, y de forma más reciente, al Cuerpo Europeo de Solidaridad, ambos programas gestionados por la Unión Europea, pero que tienen un alcance territorial que trasciende la actual Unión Europea (incluyendo Reino Unido). Siendo estos segundos programas de la Unión Europea más ambiciosos y, sobre todo, dotados económicamente con fondos comunitarios, frente a la mera habilitación normativa sin fondos del Consejo de Europa, es posible que el interés por un programa de voluntariado transnacional de

¹⁶³¹ Sobre la evolución del alcance vinculante de este Acuerdo, véase la información facilitada por la Oficina de Tratados del Consejo de Europa, en su página web (disponible a 2 de julio de 2019): https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/037/signatures?p_auth=LJO5V66v.

larga duración se haya trasladado de “sede” orgánica¹⁶³². En consecuencia, el interés del texto tiene un mero valor interpretativo que ya se ha mencionado con anterioridad: cuando el Consejo de Europa ha utilizado el término *young people* en los textos jurídicos en inglés, no se ha referido a lo que el Estado español ha traducido en su Boletín Oficial del Estado como “adolescentes” o “menores”, porque estos términos son incompatibles con el rango etario que el artículo 5 de este texto no vigente prevé como tales personas jóvenes: de dieciocho a veinticinco años. De tratarse de una norma vinculante, tendría un gran valor para la ordenación de la participación (especialmente de la participación social) juvenil. Al carecer de dicha fuerza, no aporta más al respecto que otros muchos textos indicativos que veremos más adelante.

Por último, el tercer texto, no explícito pero sí directa e intrínsecamente vinculado a la política de movilidad juvenil del Consejo de Europa, es el Acuerdo Europeo sobre la colocación “Au pair”¹⁶³³. La razón para esta consideración es el ámbito subjetivo que el tratado aporta. Por un lado, se fundamenta en la constatación de que “en Europa cada vez más personas jóvenes, especialmente chicas, se trasladan al extranjero para trabajar como ‘au pairs’”, en su parte expositiva. De otro lado, el texto señala en su artículo 4.1, que la “la persona colocada como ‘au pair’ no tendrá menos de diecisiete ni más de treinta años de edad”. Todo ello sin perjuicio de la matización del apartado segundo del mismo precepto, conforme al cual son posibles las excepciones de edad superior a treinta años, cuando las autoridades nacionales del país receptor lo admitan de forma justificada. Aparte de la valiosa referencia etaria, asentada para Europa ya en 1969 y vigente para España desde el 12 de septiembre de 1988, el texto no aporta mucho más valor sobre la ordenación de la participación juvenil.

¹⁶³² Sirva este acontecimiento como indicio del papel avanzado del Consejo de Europa en la formulación teórica sobre la política juvenil, frente a la mayor capacidad operativa de la Unión Europea de llevarlas a cabo.

¹⁶³³ Se trata de un texto con un limitado alcance jurídico en el plano territorial, ya que está vigente solo en Noruega (1971), Francia (1971), Dinamarca (1971), Italia (1973) y España (1988). Luxemburgo lo ratificó en 1990, pero lo denunció en 2002, dejando de estar vigente en 2003.

c. La juventud como sujeto explícito de derechos en los tratados especializados no focalizados sobre la juventud

Como he dicho con anterioridad, la juventud es sujeto de los tratados generales de derechos humanos, y de todos aquellos que persigan una mejor ordenación de la participación ciudadana general, por razones obvias. Sin embargo, en algunos de los tratados especializados, la juventud ocupa una posición singular, que la reconoce como sujeto jurídico diferenciado. En ocasiones son menciones circunstanciales, por lo que apenas serán aludidas a modo descriptivo. No obstante, en otras ocasiones pueden aportar un cierto valor a la regulación concreta de la participación juvenil, en cuyo caso intentaré sintetizar cuál es.

Entre las menciones circunstanciales, la gran mayoría hace referencia a contextos en los que la juventud (mayor o menor de edad) es sujeto de especial protección o sujeto pasivo de una intervención pública estratégica, pero no participativa. De las primeras, destacan las cláusulas favorables a la reagrupación familiar en los tratados sobre movilidad y migraciones¹⁶³⁴; o las cláusulas de especial protección a la infancia víctima de violencia de género¹⁶³⁵. También se han recogido, especialmente en tratados sobre el derecho a la salud, cláusulas que señalan de manera expresa la no discriminación por razón de la edad en el acceso a los derechos sanitarios y sociales¹⁶³⁶. De las segundas, es decir, aquellas normas con referencias que sitúan a la juventud como sujeto pasivo singular de la intervención pública, destacan (por su número) los tratados sobre cuestiones deportivas¹⁶³⁷.

¹⁶³⁴ Véanse, por ejemplo, los arts. 12 y 6 de los ETS núms. 93 y 107, respectivamente.

¹⁶³⁵ En concreto, véanse los arts. 3.f) y 26 del llamado Convenio de Estambul (ETS núm. 210). No obstante, como ya se ha señalado con anterioridad, la ordenación jurídica del Consejo de Europa no protege de forma suficiente a la infancia frente a los matrimonios forzados, al contemplar la posibilidad jurídica de que puedan existir matrimonios infantiles no forzados (art. 37 del Convenio, de forma implícita).

¹⁶³⁶ Véanse sobre la doctrina y la jurisprudencia en el sistema del Consejo de Europa, a propósito de la discriminación de los jóvenes por razón de su edad, tanto el informe de Presno Linero *et al.* (2021), sobre las barreras etarias en los ingresos mínimos vitales, como el trabajo de investigación en el marco del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, en marzo de 2018, y que ha dado lugar a la Resolución 442(2019) y a la Recomendación 433(2019) de dicho Congreso (cfr. Jimena Quesada, 2020).

¹⁶³⁷ A este respecto, véase el art. 3.5 del ETS núm. 120, el art. 6 del ETS núm. 135, el art. 7.2.d) del ETS núm. 215 y el art. 5.4 del ETS núm. 218.

Sea como fuere, para este estudio sí interesan los textos especializados en materias colaterales, cuando contienen referencias alusivas o relativas de manera indirecta a la población joven, pero reconociendo en ella a un actor estratégico del desarrollo, más que a un colectivo vulnerable o débil por razón de su edad. Enriquecen la ordenación de la participación juvenil cuando positivizan, por tanto, este enfoque. Se exponen a continuación las principales normas sobre juventud que cumplen tales requisitos.

c.1. Los jóvenes en los tratados sobre educación

El Consejo de Europa ha producido un total de cinco tratados internacionales ratificados por España con un contenido relacionado con el derecho a la educación¹⁶³⁸.

El primero de ellos, y el más antiguo, es el que recoge la justificación del tratamiento jurídico del asunto. Lo hace, precisamente, apoyándose en el papel que la juventud puede desempeñar en la cooperación cultural y científica. Así se aprecia en el Convenio europeo sobre la equivalencia de los diplomas que dan acceso a establecimientos universitarios, hecho en París el 11 de diciembre de 1953 (ETS núm. 15), y vigente en España desde el 20 de marzo de 1962 (BOE núm. 277, de 19 de noviembre de 1966). La parte expositiva de este acuerdo internacional señala que la razón de ser de su contenido se basa en dos justificaciones vinculadas: 1º) que es fin del Consejo de Europa “proseguir una política de acción común en los dominios cultural y científico”, y 2º) que para que “dicho objetivo” sea “logrado más fácilmente”, es necesario que “la juventud” tenga libre “acceso a los recursos intelectuales de los [Estados] Miembros”¹⁶³⁹.

El resto de tratados señalados no vuelven a mencionar a la juventud en su contenido, aunque persiguen la misma lógica: el reconocimiento entre los Estados miembros de las cualificaciones obtenidas por sus estudiantes a raíz de los sistemas educativos

¹⁶³⁸ Estos tratados son los ETS núms. 15, 21, 32, 69 y 165.

¹⁶³⁹ Este texto supone, por tanto, que varios Estados europeos ya estaban comprometidos con el reconocimiento mutuo de los títulos de acceso al sistema universitario entre sus respectivas titulaciones previas, y que el acceso y el reconocimiento de las titulaciones era una preocupación transnacional con una notable anticipación al actual Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

secundarios y, sobre todo, terciarios, en régimen de reciprocidad. Producen, así, un importante respaldo vinculante al derecho a la participación cultural transnacional de la juventud europea, en su sentido primario¹⁶⁴⁰.

c.2. Los jóvenes en los tratados sobre cultura

En íntima conexión con los tratados sobre educación, el Consejo de Europa ha producido una considerable cantidad de textos vinculantes para España y la mayoría de los demás Estados en materia de cultura. Excluyendo aquellos convenios ceñidos al ámbito de la cooperación en materia de producción televisiva, radiofónica y cinematográfica, destacan ocho textos concretos de cooperación cultural¹⁶⁴¹. A este respecto, conviene analizar dos en particular, a pesar de que uno de ellos no forme parte aún del ordenamiento español.

El primero es, naturalmente, el Convenio Cultural Europeo, hecho en París el 19 de diciembre de 1954, y ratificado por España en 1957 (ETS núm. 18). Se trata del texto normativo que reúne un mayor número de adhesiones del Consejo de Europa (cincuenta Estados), trascendiendo las fronteras del Tratado de Londres (cuarenta y siete Estados), y dando cobertura a la cooperación intergubernamental en materia de política juvenil. Es por este motivo que la política de juventud del Consejo de Europa se proyecta y se gestiona, en realidad, sobre un marco de estos cincuenta Estados, como ya se ha señalado. Sin embargo, este texto jurídico carece de referencias explícitas a los ciudadanos jóvenes. La razón por la cual se vinculan ambos conceptos (política juvenil y cultural), obedece más a motivos históricos que sustantivos, ya que ha sido al amparo de la cooperación cultural donde se ha gestado en España y en Europa una

¹⁶⁴⁰ Recordemos el doble sentido, primario y secundario, dado a la participación juvenil de tipo cultural, en función de si el joven desempeña un papel de participación pasiva, como usuario o consumidor de la producción cultural (sentido de primer nivel) o como productor y creador de esta cultura (sentido secundario, o de segundo nivel).

¹⁶⁴¹ Se trata de los ETS núms. 18, 66, 121, 143, 176, 219, 199 y 220.

política juvenil desagregada de la de origen meramente educativo o estudiantil, en parte por la convergencia, también circunstancial, con la política deportiva¹⁶⁴².

En segundo lugar, el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad, hecho en Faro el 27 de octubre de 2005, fue firmado por España el 12 de diciembre de 2018, pero aún no ratificado. Es relevante, a pesar de la carencia de ratificación, porque, de los convenios culturales antedichos, es el que presta una mayor atención a los dos fenómenos cuya convergencia da sentido a este estudio: la juventud y la participación. Por un lado, el artículo 12.d) señala que los Estados Parte del tratado deben “dar pasos para mejorar el acceso al patrimonio, especialmente entre las personas jóvenes y desfavorecidas, con el fin de incrementar la conciencia sobre su valor, la necesidad de mantenerlo y preservarlo, y los beneficios que se derivan de ello”. Es el único rango de edad que ha merecido una atención expresa en esta norma. Por otro lado, este es el tratado del sector que mayor relevancia da al reconocimiento expreso de la participación cultural como derecho humano¹⁶⁴³. De hecho, confirma que lo es en todos sus grados y dimensiones, no solo el acceso pasivo a la cultura (participación cultural primaria). En definitiva, la ratificación española de este tratado favorecería una exégesis más precisa del artículo 48 CE, asentada sobre derecho vinculante, con definiciones más claras de las que hoy disponemos acerca del alcance sustantivo de la participación democrática en el sector de la cultura (art. 12 del tratado), y la relación de esta participación con condiciones y requisitos previos de naturaleza socioeconómica –véase el art. 5.d) del tratado, entre otros preceptos–.

¹⁶⁴² Prueba de estas relaciones conceptuales (cultura, deporte y juventud) en el imaginario de los responsables públicos que operaron en los primeros años de formación de la política juvenil europea son, por ejemplo, instrumentos como el art. 3 del Convenio Europeo sobre la violencia e irrupciones de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y especialmente de partidos de fútbol, hecho en Estrasburgo el 19 de agosto de 1985, entre otros textos, coincidentes en todo caso con la adscripción de la primigenia política juvenil española de la etapa democrática a los departamentos ministeriales responsables de la cultura.

¹⁶⁴³ No es el primero, ya que alusiones de naturaleza participativa se contienen de forma explícita en los tratados ETS núms. 121 y 176.

c.3. Los jóvenes en los tratados sobre participación ciudadana

Existen dos tratados en el sistema normativo del Consejo de Europa que pueden ser calificados como aquellos principales y especializados sobre la participación ciudadana: 1º) el Convenio sobre la participación de extranjeros en la vida pública del ámbito local, hecho en Estrasburgo el 5 de febrero de 1992 (ETS núm. 144); y 2º) el Protocolo Adicional sobre la Carta Europea de la Autonomía Local sobre el derecho a participar en los asuntos de una autoridad local, hecho en Utrecht el 16 de noviembre de 2009 (CETS núm. 207). Ninguno de ellos ha sido ratificado por España¹⁶⁴⁴, por lo que su contenido no puede ser invocado en el derecho interno español, pero sí para otros Estados europeos. Tampoco alude ninguno de los dos de forma expresa a la población joven, por lo que sus previsiones solo tienen valor para la interpretación de la regulación participativa general.

No obstante, el contenido de estos textos refuerza la claridad de ciertos aspectos de la doctrina del Consejo de Europa acerca de qué es la participación, en su sentido cívico, gracias a las referencias que la proyectan, por ejemplo, sobre una triple configuración: a) derechos de participación civil y social (libertad de expresión, de reunión y de asociación, principalmente); b) derechos de participación orgánica (órganos consultivos y legitimación de representantes); y c) derechos procedimentales de participación política estricta en el ámbito local (sufragio)¹⁶⁴⁵. Acerca del contenido de la participación, estos tratados también apuntalan la heterogeneidad sustantiva de los derechos participativos, en especial en su dimensión procedimental, ya que prevén que los Estados configuren: a) procedimientos consultivos y propositivos (por ejemplo, derecho de petición), individuales y colectivos; b) procedimientos de acceso a la información como requisito preparticipativo; c) procedimientos adaptados especializados para involucrar a la diversidad subjetiva de la comunidad participativa; y

¹⁶⁴⁴ Entre otras razones, es posible que no se perciba una especial importancia acerca de estos textos, dado que buena parte de sus previsiones forman parte ya, en realidad, del derecho de los Estados de la Unión Europea, sobre todo en materia de reciprocidad en la participación política local. Tienen más sentido estos tratados para aquellos que no integran la UE.

¹⁶⁴⁵ Véanse, por ejemplo, los Capítulos A, B y C de la Parte I de la Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública del ámbito local.

d) procedimientos y mecanismos administrativos de rendición de cuentas y respuesta ante las anteriores iniciativas ciudadanas¹⁶⁴⁶.

Si lo anterior es válido para la ciudadanía general, es válido también para la juventud en particular. En especial, es aplicable mediante la especialización por razones subjetivas que la propia doctrina general del Consejo de Europa impone a los derechos participativos. Su ratificación por parte de España podría suponer una consolidación de la doctrina del Consejo de Europa que sí reitera y afecta a España, aunque por ahora de forma solo indicativa, como veremos más adelante.

C. La estructura básica del Consejo de Europa y las funciones sobre política juvenil de sus órganos principales

El sistema institucional del Consejo de Europa reviste una particularidad extraordinaria en materia de política de la participación juvenil, que hace a esta institución única en su tipo: es la más alta instancia intergubernamental que aplica, con décadas ya de experiencia, los principios de la cogestión y la codecisión en su intervención continuada sobre la política de juventud.

Desde el punto de vista orgánico general de la institución, en materia de juventud intervienen, con mayor o menor profusión, los principales órganos de los tratados estructurales, de los cuales estimo dignos de especial mención siete órganos generalistas (no especializados en juventud). Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 78) consideran de singular relevancia sobre la participación juvenil los textos emanados del Congreso de Poderes Locales y Regionales (primer órgano que requiere especial mención), y del Comité de Ministros (segundo órgano). Álvarez García y Arias Aparicio (2018a: 78) proponen una sistemática de cinco instituciones fundamentales del Consejo de Europa, en sentido general, que añaden tres a las dos aludidas: la Asamblea Parlamentaria (tercer órgano), la Secretaría General (cuarto) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (quinto). Este último no ha aportado ningún elemento significativo sobre participación juvenil, hasta la fecha, por lo que será el único de los

¹⁶⁴⁶ Para todo ello, véase, por ejemplo, el art. 2 del Protocolo Adicional antedicho (CETS núm. 207).

anteriores sobre el que no nos detendremos a continuación. Sin embargo, estimo que a estos cinco órganos conviene añadir, por su singular papel en la política sobre participación democrática del Consejo de Europa, una especial referencia al desempeño del Comisario para los Derechos Humanos (sexto órgano), y de la Conferencia de las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (séptimo)¹⁶⁴⁷.

Sin pretensión de describir el sistema institucional general del Consejo de Europa (cuestión que abordan, con gran calidad técnica, otras obras especializadas¹⁶⁴⁸), sí conviene apuntar el papel específico en materia de política juvenil que desempeñan las principales instituciones orgánicas no especializadas en juventud. El resultado concreto de la intervención de este entramado del Consejo de Europa en la materia ha sido expresado mediante tres dimensiones de compromiso con los cincuenta Estados parte del Convenio Cultural Europeo¹⁶⁴⁹: 1) medidas y actividades de apoyo multilateral; 2) medidas y actividades de apoyo bilateral; y 3) recursos permanentes.

a. El Comité de Ministros

El Comité de Ministros del Consejo de Europa es el principal órgano de decisión de la institución, regulado por el Capítulo IV del Estatuto. Como tal, es también el máximo órgano decisor en materia de política juvenil del Consejo de Europa. Además, entre sus competencias está la adopción de las reglas financieras y administrativas de la institución (art. 16 del Estatuto), que condicionan la capacidad de intervención directa de toda su Administración juvenil. Funciona mediante sesiones celebradas con tres niveles distintos: 1) nivel ministerial, reunido una vez al año, que es el órgano estatutario propiamente dicho y reúne a los ministros de asuntos exteriores de los Estados parte; 2) nivel delegado general, reunido una vez por semana, dando cita a los

¹⁶⁴⁷ Es imprescindible apuntar que existe una estructura orgánica especializada en política juvenil, a pesar de que revista mucha menor importancia institucional que cualquiera de los órganos anteriores. Lo veremos en el siguiente epígrafe de este capítulo.

¹⁶⁴⁸ Véanse, por ejemplo, Díez de Velasco (2008: 683-693) o Moreno Juste y Núñez Peñas (2017: 68-71), aparte de Álvarez García y Arias Aparicio (2018a).

¹⁶⁴⁹ Esta sistemática es la empleada por el propio Consejo de Europa, en sus recursos divulgativos como "The Council of Europe and the Youth policy. Support, assistance and resources for youth policy development in member states" (2018), accesible a través de: <https://rm.coe.int/the-council-of-europe-and-youth-policy-2/1680923f0d> (disponible a 11 de abril de 2019).

representantes permanentes de los Estados, como delegados para asuntos transversales; y 3) nivel delegado de ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que es una forma especializada de sesión por razón de la materia.

De forma transversal a los tres niveles, el Comité es asistido por distintos órganos, entre los que destacan los llamados “Grupos subsidiarios”, y para el objeto de este estudio, los “grupos de ponentes” (*rapporteur groups*), como categoría específica de los primeros. Todos ellos prestan auxilio técnico al funcionamiento del Comité de Ministros. Entre los grupos de ponentes existe uno de naturaleza permanente y de contenido específico (conocido como “GR-C”) en materia de Educación, Cultura, Deporte, Juventud y Medio Ambiente¹⁶⁵⁰. Sus funciones comprenden, de un lado, el apoyo al trabajo realizado en materia de Educación para la Participación, “Juventud para la Democracia” (*Youth for Democracy*), y de otro lado, el soporte específico a las Conferencias de Ministros de Juventud (institución informal, ajena al Comité de Ministros estatutario).

El Comité de Ministros es un auténtico órgano de producción normativa vinculante, pero, sobre todo, de derecho indicativo. Puede vincular al propio Consejo de Europa y a sus distintos órganos mediante la adopción de Decisiones y Resoluciones, y adopta el derecho indicativo dirigido (principalmente) a los Estados mediante las llamadas Recomendaciones¹⁶⁵¹. Además, es en el seno del Comité de Ministros donde también se delibera sobre los textos de los tratados que pueden llegar a ser firmados y

¹⁶⁵⁰ Sobre su importante labor, véase, por todos, el “Proyecto de recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel de los consejos nacionales de la juventud en el desarrollo de las políticas de juventud” [GR-C(2005)2], que derivó en la Recomendación núm. 1 del Comité de Ministros, de 11 de enero de 2006, sobre la que volveremos más adelante.

¹⁶⁵¹ Los Estados parte están obligados de forma indicativa por las Recomendaciones del Comité de Ministros, dado que este se compone por los propios gobiernos de los Estados. Ante los eventuales incumplimientos de los Estados, y sus gobiernos, sobre los acuerdos adoptados en el seno del Comité de Ministros por sus delegados habilitados, el propio Comité ha decidido instaurar un sistema de revisión de sus Recomendaciones en el plazo de cinco años (como se ha apuntado para las recientes CM/Rec(2016)7, CM/Rec(2017)14 y CM/Rec(2018)7, a modo de ejemplo). La formulación de las Recomendaciones, a pesar de su falta de fuerza vinculante plena, no escatima el empleo del verbo “deber” aplicado a los Estados parte, ni otras referencias a las garantías de implementación, además de la revisión temporal citada. El valor indicativo de estas Recomendaciones ha sido ya señalado por Fernández Tesoro (2013: 123-128).

ratificados por los Estados como verdaderos instrumentos jurídicos de obligado cumplimiento para ellos.

Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 80-84) subrayan el papel de este órgano debido a la especial relevancia que ellos identificaron en dos de sus documentos, para la participación juvenil en España, ante la crisis jurídica del Consejo de la Juventud de España en 2013. Estos textos son, primero, la Resolución núm. 7 del Comité de Ministros, de 29 de octubre de 2003 [CM/Res(2003)7], sobre la política del Consejo de Europa en el ámbito de la juventud; y, segundo, la Recomendación núm. 1 del Comité de Ministros, de 11 de enero de 2006 [CM/Rec(2006)1], a los Estados miembros, sobre el papel de los consejos nacionales de la juventud para el desarrollo de las políticas de juventud. No obstante, el análisis de este estudio debe trascender estos dos textos, como veremos a continuación, por la relevancia de otros que los fundamentan, los actualizan o los complementan de manera significativa para una auténtica ordenación europea de la participación juvenil.

b. La Asamblea Consultiva o Parlamentaria

El Capítulo V del Estatuto del Consejo de Europa (arts. 22 a 35) regula un órgano de contrapeso fundamental al Comité de Ministros. La Asamblea Consultiva, llamada Asamblea Parlamentaria desde 1974, está compuesta por trescientos veinticuatro representantes de las cámaras parlamentarias de los Estados parte del Consejo de Europa (doce de ellos elegidos por las Cortes Generales españolas, de acuerdo al art. 26 del Estatuto). En su seno celebra sesiones plenarias o especializadas por comités. Estos últimos sirven para el examen y la preparación de los asuntos de la Agenda de la Asamblea (art. 24 del Estatuto), existiendo nueve comités permanentes en la actualidad¹⁶⁵². Sobre política juvenil es especialmente relevante el Comité sobre Cultura, Ciencia, Educación y Medios de Comunicación (AS/Cult). Desde su origen, es en este último Comité donde se constituyó un Subcomité de Juventud y Deporte, al

¹⁶⁵² España cuenta con una representación de tres escaños en cada uno de los seis Comités enumerados a continuación, conforme a las Reglas de Procedimiento núm. 44.2 de la Asamblea Parlamentaria, adoptadas en su versión original por la Resolución 1202 de 4 de noviembre de 1999.

que alude la Asamblea Parlamentaria cuando adopta alguna medida específica interna sobre política juvenil especializada¹⁶⁵³.

La Asamblea adopta cuatro tipos de textos fundamentales: recomendaciones, resoluciones, opiniones y órdenes. En materia de política sobre participación juvenil, la Asamblea ha hecho uso de los cuatro tipos de textos, dando lugar a más de una veintena de ellos con relevancia específica sobre participación juvenil (y muchos otros abordan cuestiones diversas de política juvenil, distintas de la participación). En todo caso, la producción de la Asamblea Parlamentaria sobre participación juvenil ha sido catalizada, principalmente, mediante las recomendaciones y las resoluciones que mencionaré más adelante, al analizar la doctrina general del Consejo de Europa sobre la materia.

La Asamblea Parlamentaria es de los primeros órganos generales del Consejo de Europa en haber mostrado un interés explícito por el objeto de estudio. Sirvan como muestra dos ejemplos. En primer lugar, la Recomendación núm. 1019 de la Asamblea Parlamentaria, de 28 de septiembre de 1985 (coincidiendo, por tanto con el Año Internacional de la Juventud), instaba a adoptar medidas muy específicas para la participación política de la juventud tanto al Comité de Ministros y otros órganos del Consejo de Europa¹⁶⁵⁴, como a los Estados miembros¹⁶⁵⁵. En segundo lugar, en 1988,

¹⁶⁵³ También abordan cuestiones de participación juvenil, de forma tangencial, los siguientes cinco comités: 1) el Comité sobre Asuntos Políticos y Democracia (identificado por las siglas AS/Pol); 2) el Comité sobre Asuntos Legales y Derecho Humanos (AS/Jur); 3) el Comité sobre Asuntos Sociales, Salud y Desarrollo Sostenible (AS/Soc); 4) el Comité sobre Migraciones, Refugiados y Personas Desplazadas (AS/Mig); y 5) el Comité sobre Igualdad y No Discriminación (AS/Ega).

¹⁶⁵⁴ Con respecto al propio Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria planteó en aquella Recomendación las siguientes ideas clave: 1) todos los comités de la Asamblea deben incluir a representantes legitimados de la juventud en la preparación de sus informes; 2) en concreto, el Subcomité de Juventud y Deportes está llamado a indagar junto a los grupos políticos y a las organizaciones juveniles políticas, entre otros actores, cómo vincular de forma más estrecha a la juventud europea con la propia Asamblea Parlamentaria; 3) el Comité de Ministros recibió la recomendación expresa de implicar a representantes juveniles en todos sus comités permanentes de cooperación intergubernamental; 4) la adecuada consulta a la juventud requiere la expresa provisión de los recursos necesarios (es decir, la participación juvenil no se puede implantar a “coste cero”); y 5) el Consejo de Cooperación Cultural del Comité de Ministros debía considerar la elaboración de recursos para la educación para la participación, orientada a la preparación práctica de la juventud hacia la actividad política e institucional.

¹⁶⁵⁵ Con respecto a los Estados miembro, conviene subrayar las siguientes expectativas formuladas ya en 1985: 1) la participación política de la juventud empieza en el contexto de su propia casa y familia, y cada Estado debe incentivar (de manera proactiva) la implicación desde la educación formal (académica) y extracurricular (no formal e informal); 2) debe ser propio de las sociedades

mediante la Orden 441, la Asamblea Parlamentaria dio instrucciones precisas a todos los Comités para que tuvieran en particular consideración las perspectivas de los jóvenes en la preparación de sus informes, con un expreso mandato de proactividad. Además, en aquel mismo texto, la Asamblea admitió una propuesta concreta para invitar de forma sistemática a dos representantes juveniles a todas sus sesiones¹⁶⁵⁶.

c. El Secretario general

El Secretario general del Consejo de Europa es la máxima autoridad unipersonal de la institución. Constituye el centro de los tres pilares de la Secretaría de la institución, esto es, de todo el aparato funcional del Consejo de Europa. Así lo dispone el Capítulo VI del Estatuto (arts. 36 y 37), que alude a esta Secretaría general, junto al Secretario general adjunto y al resto del personal, como una tríada operativa que responde, a través del primero, ante el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria. Tanto el Secretario general como el Secretario general adjunto son nombrados por la Asamblea parlamentaria, según la propuesta (en forma de “Recomendación”) del Comité de Ministros.

Su conexión con la política juvenil del Consejo de Europa radica en dos perspectivas concretas. Por un lado, es la máxima autoridad funcional y organizativa interna del Consejo de Europa, por lo que el Departamento de Juventud responde ante él. Por otro lado, el artículo 15 del Estatuto del Consejo de Europa encomienda al Secretario

plurales que los partidos políticos sean corresponsables de introducir a la juventud en la participación política activa, “sin ninguna pretensión de manipulación ni adoctrinamiento”; y 3) los canales desarrollados de participación en el ámbito estatal (comités, consejos o foros juveniles) deben ser implantados en todos los niveles, y especialmente en los más próximos a la adopción de decisiones relevantes para la juventud, también en el nivel local y regional.

¹⁶⁵⁶ La propuesta figura realizada, según la propia Orden, por el Grupo de los Liberales, Demócratas y Reformistas, y no consta revocada en ningún documento posterior de la Asamblea, pero no existen evidencias de su cumplimiento. Por otra parte, esta Orden encomendó al Subcomité aludido, de Juventud y Deportes, que asegurara la transversalidad de la perspectiva juvenil en el resto de Comités. Poco después (Orden núm. 454), la Asamblea Parlamentaria insta expresamente al mismo Subcomité a cooperar con las instituciones de Administración juvenil nacientes del Consejo de Europa (el Centro Europeo de Juventud de Estrasburgo y el Fondo Europeo para la Juventud), y encarga, incluso, la creación de una red de parlamentarios jóvenes (de la que tampoco existen evidencias de su funcionamiento actual, que no debe confundirse, en ningún caso, con programas nominalmente semejantes, pero que son en realidad iniciativas educativas, como la organización no gubernamental de *European Youth Parliament*).

general una función esencial de transmisión, a los Estados parte, de las conclusiones de todo tipo que adopte el Comité de Ministros, y entre ellas se encuentra la vasta doctrina del Comité sobre la participación juvenil¹⁶⁵⁷. En sus Informes Anuales, constan alusiones específicas al grado de desarrollo de la política de juventud del Consejo de Europa al menos desde 2013, dentro de los ejes dedicados al fortalecimiento de “sociedades inclusivas”.

No puede obviarse que su figura y sus funciones sobre el sector juvenil fueron objeto de profunda controversia a raíz de 2019, por haber sido el precursor de una medida sorpresiva para el sector en toda Europa: la propuesta de acabar con la financiación del sector juvenil de la organización a partir de 2021, como reacción a la crisis financiera del Consejo de Europa. Al margen del desarrollo de la intensa polémica suscitada sobre el fondo de la propuesta¹⁶⁵⁸, uno de los aspectos más graves de la iniciativa del Secretario general residió en la deliberada vulneración de los procedimientos internos vinculantes sobre cualquier aspecto de política juvenil, ya que esta propuesta fue sometida al Comité de Ministros ignorando a todo el entramado orgánico y procedimental sobre juventud del propio Consejo de Europa¹⁶⁵⁹. Se llegó a producir al margen no solo de los representantes juveniles, sino sin que constara su intención a los propios representantes gubernamentales sobre política juvenil¹⁶⁶⁰. Este

¹⁶⁵⁷ De manera reciente, la figura del Secretario general adquiere una relevancia singular, por algunas de sus funciones y las implicaciones que conllevan para la política juvenil europea. Por un lado, el art. 38.c) del Estatuto señala que es el Secretario general quien somete anualmente al Comité de Ministros el presupuesto de la institución, y como hemos tenido ocasión de comprobar, esta cuestión ha suscitado una singular controversia entre las organizaciones juveniles europeas y el propio Consejo de Europa. Por otro lado, el Secretario general desarrolla desde 2014 una especie de Informe sobre el estado de los valores del Consejo de Europa, en los que ha ido advirtiendo año a año de los aspectos más relevantes sobre la política de juventud según la doctrina del Consejo de Europa, subrayando algunas de las recomendaciones de los órganos decisivos y deliberativos de la institución hacia el marco europeo, en general, y de los Estados parte, en concreto.

¹⁶⁵⁸ Esta propuesta fue contestada de forma rotunda y enormemente crítica por el grueso de las plataformas y organizaciones juveniles representativas, como se hará constar más adelante, que abarcan desde el propio Consejo Asesor sobre Juventud del Consejo de Europa, hasta la práctica totalidad de las organizaciones juveniles de los partidos políticos europeos, pasando por el Foro Europeo de la Juventud.

¹⁶⁵⁹ A través del documento interno (de acceso restringido) de ref. CM(2019)72, distribuido entre los Estados el 3 de mayo de 2019.

¹⁶⁶⁰ Así lo manifestó la Presidenta de turno del Comité Director Europeo sobre Juventud, Miriam Teuma (gobierno de Malta), a los investigadores (Judith Meißner, Ole Siever y Marika Welz) del informe de Youth Policy Press de 2019, ya aludido en otras partes de este estudio.

acontecimiento ha debilitado notablemente la confianza de las organizaciones juveniles europeas en la institución¹⁶⁶¹.

d. El Congreso de Poderes Locales y Regionales

El papel de los poderes territoriales de ámbito inferior al estatal ha adquirido un protagonismo creciente en el seno del Consejo de Europa. En 1953 se creó un comité, al principio en el seno de la entonces Asamblea Consultiva (hoy Parlamentaria), que a partir de 1975 fue reconocida como Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, convirtiéndose en Congreso homónimo en 1994¹⁶⁶². Su principal misión hoy es asegurar la correcta implementación del tratado vinculante denominado Carta Europea de Autonomía Local, hecho en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985¹⁶⁶³. Funciona dividido en dos Cámaras, una para las autoridades locales y otra para las regionales.

Su relevancia para la participación juvenil ha resultado fundamental, como ya señalaron Mestre Delgado y Álvarez García (*op. cit.*, p. 78), por la adopción en su seno de la Carta europea revisada sobre la participación de las personas jóvenes en la vida local y regional, en 2003¹⁶⁶⁴. Este texto indicativo, como veremos a continuación,

¹⁶⁶¹ Véanse, a este respecto, los informes emitidos por el Foro Europeo de la Juventud desde mayo de 2019 hasta la actualidad.

¹⁶⁶² Mediante la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa en la Cumbre de Viena del 9 de octubre de 1993, en la que aprobaron la creación de un órgano consultivo que representara a los poderes tanto locales como regionales de Europa, según se describe en la propia página web de la institución (disponible a 22 de mayo de 2019): <https://www.coe.int/en/web/congress/origins-and-history>

El funcionamiento actual de la institución está regulado por la Resolución estatutaria núm. 2 del Comité de Ministros, de 19 de enero de 2011.

¹⁶⁶³ Aunque el texto entró en vigor el 1 de septiembre de 1988, para España está vigente desde el 1 de marzo de 1989, tras la publicación de su instrumento de ratificación en el B.O.E. núm. 47, de 24 de febrero de 1989. Desde 2013 está ratificado por los cuarenta y siete Estados del Consejo de Europa. En 2019 ha celebrado los veinticinco años de cooperación con el Comité de las Regiones de la Unión Europea (creado en 1994).

¹⁶⁶⁴ En concreto, fue adoptada durante la sesión décima del Congreso, el 21 de mayo de 2003, como revisión del texto original adoptado en 1992.

supone un hito fundamental en la configuración multinivel y en la trascendencia de la participación política juvenil en la doctrina del Consejo de Europa¹⁶⁶⁵.

e. El Comisario para los Derechos Humanos

Desde 1999¹⁶⁶⁶, el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa es una institución independiente e imparcial no judicial, cuyo mandato es la concienciación y la promoción del respeto a los derechos humanos en los cuarenta y siete Estados parte del Consejo de Europa. Su trabajo aborda tres enfoques de intervención: a) el denominado “trabajo de país”, basado en el diálogo con las autoridades nacionales y las visitas a los países, b) el trabajo basado en ámbitos temáticos, y c) las actividades de sensibilización general.

La figura encarna una fórmula mixta de asesoramiento y defensoría en materia de derechos humanos. Es relevante para la política juvenil del Consejo de Europa porque ha sido una de las voces orgánicas más autorizadas que ha alertado sobre los efectos perjudiciales de la crisis económica 2008, y de ciertas de las llamadas “políticas de austeridad” sobre la realidad de la población joven¹⁶⁶⁷. Ocasionalmente interviene también como tercera parte, en procesos jurisdiccionales ante el Tribunal de Derechos Humanos, circunstancia que le permitió advertir sobre la cuestionable gestión del Estado español en materia de los migrantes menores no acompañados¹⁶⁶⁸. Por el momento, no constan intervenciones específicas sobre el derecho de participación entre los jóvenes¹⁶⁶⁹.

¹⁶⁶⁵ Nótese, por ejemplo, cómo en la Orden núm. 523 de la Asamblea Parlamentaria, todos los representantes de los órganos legislativos de los Estados allí reunidos calificaron, expresamente, la participación de la juventud en la vida institucional y política como “esencial para la supervivencia del sistema democrático” (T. del A.).

¹⁶⁶⁶ La figura fue establecida mediante la Resolución núm. 50 del Comité de Ministros, sobre el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, adoptada el 7 de mayo de 1999.

¹⁶⁶⁷ Véanse, al respecto, el Informe 2013-12 sobre su Visita de trabajo institucional a Estonia, el Discurso 2013-9, específico sobre juventud, y el Comentario general de Derechos Humanos de 3 de junio de 2014 (“Derechos humanos de los jóvenes en riesgo durante la crisis”).

¹⁶⁶⁸ A este respecto, véase, por ejemplo, el documento de ref. CommDH(2018)11.

¹⁶⁶⁹ Sin embargo, sí defendió el importante papel protagonista que debían tener las organizaciones juveniles y el propio Departamento de Juventud del Consejo de Europa en la implementación de medidas contra el racismo (*vid.* Discurso 2013-11).

f. La Conferencia de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales

En 1952, el Consejo de Europa comenzó a trabajar formalmente con las organizaciones no gubernamentales internacionales, mediante la concesión de un “estatus consultivo” a algunas de ellas. En 2003¹⁶⁷⁰, dado el papel creciente de estas organizaciones, el Consejo de Europa decidió distinguir esta nomenclatura de estatus creando otra, calificada y de carácter “participativo”. Esta última condición está actualmente regulada por la Resolución número 3 del Comité de Ministros, de 2016. Las entidades reconocidas con estatus participativo se reúnen en el seno de un órgano deliberativo propio del Consejo de Europa: la Conferencia de Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (*Conference of INGO's*). De esta manera, ha ido adquiriendo forma tangible la expresión del “cuadriálogo” al que se refieren las resoluciones de 2003 y 2016 aludidas, y que reflejan el sistema de conversación multilateral a cuatro bandas en el sistema del Consejo de Europa: 1) Comité de Ministros, 2) Asamblea Parlamentaria, 3) Congreso de Poderes Locales y Regionales, y 4) Conferencia de Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.

En la actualidad, la Conferencia está integrada por 307 organizaciones no gubernamentales internacionales, divididas en tres comités por razón de la materia: a) el Comité de Derechos Humanos, b) el Comité de Democracia, Cohesión Social y Desafíos Globales, y c) el Comité de Educación y Cultura. Cada uno de estos comités se subdivide en numerosos grupos de trabajo permanentes. En los tres comités participan organizaciones que son expresamente de composición juvenil, o dedicadas a la juventud, hasta un total de ciento veintitrés, entre las que se encuentran, además, redes como el Foro Europeo de la Juventud. Por tanto, la presencia de la juventud participativa en este órgano del Consejo de Europa es posiblemente la más notable del diálogo sobre cuatro pilares, ya mencionado.

El papel sustancial de la Conferencia, en materia de participación juvenil, es relevante en dos proyecciones distintas, una general y otra específica. Ambas

¹⁶⁷⁰ A través de la Resolución núm. 8 del Comité de Ministros, de 19 de noviembre de 2003.

hacen de esta institución una de las más vanguardistas del continente sobre participación juvenil.

De carácter general es su influencia y respaldo a la participación ciudadana estructurada en Europa, habiendo sido un órgano determinante para la adopción de dos textos especialmente destacados. El primero es la Recomendación núm. 14 del Comité de Ministros, de 10 de octubre de 2007, sobre la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en Europa. En segundo lugar, sobresale el Código de buenas prácticas para la participación civil en los procesos de toma de decisiones, de 1 de octubre de 2009¹⁶⁷¹. Estos y otros textos propios suponen un espaldarazo fundamental de derecho indicativo para la toma en consideración de la participación de la sociedad civil organizada en el seno de los Estados europeos¹⁶⁷².

Con carácter específico por razón de la materia, la Conferencia ha adoptado textos concretos y posicionamientos relevantes para el enriquecimiento de la doctrina sobre participación juvenil del Consejo de Europa. Aludiremos a ellos a lo largo de las siguientes páginas, pero conviene destacar la “Hoja de Ruta para la Participación Juvenil (2018-2021) – Un enfoque integrado presente en todo el trabajo de la Conferencia de ONGI’s”, adoptado por el pleno de la Conferencia el 29 de junio de 2018. No obstante, es frecuente encontrar alusiones a la dimensión etaria, y juvenil en concreto, en la práctica totalidad de los textos adoptados por esta Conferencia, ya que introduce el enfoque generacional de forma transversal en sus recomendaciones y trabajos.

¹⁶⁷¹ Este documento es especialmente valioso por la sistemática que consensua entre sus sujetos participativos acerca de qué es, precisamente, la participación cívica y política, y bajo qué principios, parámetros, instrumentos y requisitos pre-participativos se configura, según la perspectiva de la propia sociedad civil organizada.

¹⁶⁷² Tal es, como ya hemos tenido ocasión de constatar, una de las principales dimensiones de conflicto de la política pública de participación juvenil: el peso relativo concedido a la juventud organizada (asociada, en sentido amplio) en el marco de los procesos de participación cívica y de incidencia política de la ciudadanía joven.

D. La estructura orgánica especializada en materia de juventud en el seno del Consejo de Europa y sus efectos sobre la participación juvenil europea

En el seno del Consejo de Europa existe una infraestructura compleja y formalmente heterogénea al servicio de la política juvenil de la institución (recientemente denominada como *Youth Sector*¹⁶⁷³). Recordemos que se trata, además, del organismo internacional que ha alcanzado una mayor cota de participación juvenil estructurada, lo que supone que existen: 1º) órganos propios de participación juvenil; 2º) órganos de deliberación y decisión política gubernamental y, 3º) órganos mixtos de coordinación juvenil y gubernamental. Además, en cuarto lugar, y como es lógico, cuenta con dependencias administrativas al servicio de la ejecución de su propia política juvenil, así como originales instrumentos especiales de coordinación funcional con instituciones ajenas al Consejo de Europa. Por ello, el análisis de esta especialización juvenil se ha sistematizado en tres bloques: a) la estructura con dependencia gubernamental; b) su apoyo técnico funcional, configurado como Administración juvenil; c) los órganos y los canales de participación juvenil; y d) la original estructura de coordinación entre el Consejo de Europa y la Unión Europea en materia de juventud.

a. La estructura gubernamental especializada

La estructura gubernamental del Consejo de Europa especializada en la política juvenil, en la actualidad, puede reconocerse estructurada en dos pilares. Estos son dos órganos de cooperación intergubernamental sobre las políticas de juventud. De un lado, encontraremos el Comité Director Europeo para la Juventud (CDEJ), con atribuciones de planificación política y representatividad gubernamental, pero integrado por cargos intermedios de los Estados. De otro lado, encontraremos la Conferencia de Ministros responsables de juventud, reunida de forma irregular para la adopción de las grandes

¹⁶⁷³ Este Sector de la Juventud del Consejo de Europa es definido como el conjunto de la Administración juvenil principal (Departamento de Juventud), sus herramientas (Centros Europeos de la Juventud, etc.), sus socios (YFJ, etc.), sus órganos estatutarios (AC, CCJ, etc.), y las comunidades de práctica (en torno a la formación, la investigación y otros ámbitos expertos, como el EKCY, PEYR, etc.).

líneas maestras de la estrategia a largo plazo del Consejo de Europa y sus Estados en materia de política juvenil. Sometidas a sus directrices políticas, pero con una notable autonomía técnica, se encuentra la Administración juvenil propiamente dicha del Consejo de Europa, organizada en torno al denominado Departamento de Juventud, al que dedicaremos el subepígrafe siguiente (VI.2.D.b).

a.1. El Comité Director Europeo para la Juventud, o European Steering Committee for Youth

El Comité Director Europeo para la Juventud (CDEJ) fue implantado, al amparo del artículo 17 del Estatuto del Consejo de Europa, a partir de la Resolución núm. 24 del Comité de Ministros, de 9 de noviembre de 2011, que versa “sobre los comités intergubernamentales y los órganos subordinados, sus mandatos y sus métodos de trabajo”. Este es el único de los dos órganos intergubernamentales que tiene carácter estructural (*statutory body*) en el Consejo de Europa, por lo que opera bajo el Mandato de dos años que aprueba el Comité de Ministros.

Conforme al último Mandato bienal concluido (2018-2019), el CDEJ supervisa los programas del Consejo de Europa sobre política juvenil, y asesora formalmente al Comité de Ministros en la materia de su competencia (esto es, la política de juventud). Además, actúa como el órgano de representación de los intereses y posiciones gubernamentales en el marco de la cogestión de la política de juventud del Consejo de Europa, lo que le convierte en el interlocutor principal para otro órgano distinto, de composición no gubernamental (el Consejo Asesor sobre Juventud, conocido como AC, por sus siglas en inglés –*Advisory Council*–). En similares términos se pronuncian los “Términos de referencia” o Mandatos del periodo 2020-2021 y el Borrador de prioridades (de 30 de noviembre de 2020) para el Sector de la Juventud para 2022-2023.

El CDEJ está encargado por el Comité de Ministros de abordar un total de diecisiete objetivos de diversa índole: desde el asesoramiento gubernamental hasta el diseño de estándares de calidad sobre políticas de juventud, pasando por el fomento de la

investigación científica sobre juventud. A partir de todos ellos, las responsabilidades específicas encomendadas por el Comité de Ministros al CDEJ pueden ser sintetizadas en siete principales¹⁶⁷⁴:

- 1) La implementación de medidas de asistencia a los Estados miembros sobre asuntos de política juvenil, a demanda de estos.
- 2) El intercambio de información y buenas prácticas sobre el desarrollo de la política de juventud en el nivel estatal.
- 3) El asesoramiento mutuo en la implementación de la política juvenil europea (como “apoyo entre iguales”).
- 4) La preparación de estándares políticos en los ámbitos relevantes para la juventud¹⁶⁷⁵.
- 5) El desarrollo de la política del Consejo de Europa en materia de Centros Juveniles¹⁶⁷⁶.
- 6) La implementación de la Universidad Europea sobre Políticas de Juventud (conocida como Universidad de Verano), orientada a la mejora de la capacitación de los sujetos que participan en las estructuras de juventud del Consejo de Europa¹⁶⁷⁷.
- 7) El desarrollo de las asociaciones del Consejo de Europa en materia de juventud con otras instituciones europeas relevantes¹⁶⁷⁸.

El CDEJ está compuesto por cincuenta representantes con derecho de voz y voto, uno designado por cada gobierno de los Estados parte del Convenio Cultural Europeo, y se reúne dos veces al año. No obstante, a sus sesiones pueden acudir, sin voto, multitud

¹⁶⁷⁴ Las siguientes referencias son una síntesis de las responsabilidades específicas del órgano, según el Mandato bienal 2018-2021 (y conforme a la T. del A.).

¹⁶⁷⁵ En el período 2018-2021, se ha mandatado al CDEJ la especial atención, en este sentido, al apoyo a la juventud refugiada y a los menores en su transición a la edad adulta.

¹⁶⁷⁶ En este mismo período, destaca la puesta en marcha del Sello de Calidad del Consejo de Europa para Centros Juveniles, ya mencionado con ocasión de la obtención del mismo por parte del Centro Euro-Latinoamericano para la Juventud (CEULAJ), dependiente del Gobierno de España a través del Instituto de la Juventud (INJUVE).

¹⁶⁷⁷ En esta iniciativa en particular toman parte cada año los representantes gubernamentales designados para el CDEJ, empleados públicos de las Administraciones juveniles de cada país, y miembros del Consejo Asesor sobre Juventud, es decir, representantes de organizaciones juveniles no gubernamentales.

¹⁶⁷⁸ En particular, para el período antedicho, el Comité de Ministros encomienda al CDEJ “la implementación de los acuerdos de asociación con la Agencia Europea del Carné Joven (EYCA) y con la Agencia Europea de Información y Asesoramiento Juvenil (ERYCA) para mejorar la calidad de los servicios proporcionados a las personas jóvenes en los Estados miembros”.

de otros sujetos, en representación de diversos órganos del Consejo de Europa¹⁶⁷⁹, participantes externos¹⁶⁸⁰ u observadores ajenos¹⁶⁸¹. Para coordinar su funcionamiento ordinario entre las dos sesiones bianuales, sus miembros eligen un equipo permanente (el *Bureau*) por períodos de dieciocho meses, compuesto por ocho miembros.

a.2. La Conferencia de ministros responsables de juventud

Las Conferencias de ministros responsables de determinadas áreas son un órgano informal del Consejo de Europa, que da cita a las máximas autoridades políticas de los gobiernos sobre un ámbito sectorial específico. No son órganos estatutarios ni sometidos a un régimen jurídico concreto, sino espacios informales, para el encuentro y el intercambio gubernamental con el fin de desarrollar las bases de una determinada cooperación sectorial.

La primera Conferencia de este tipo sobre juventud fue desarrollada en 1985, en Estrasburgo¹⁶⁸², y desde entonces se han producido un total de nueve Conferencias

¹⁶⁷⁹ Como participantes sin derecho a voto, y con cargo a sus propias partidas presupuestarias del Consejo de Europa, pueden acudir a las sesiones del CDEJ representantes de: 1) la Asamblea Parlamentaria, 2) el Congreso de Poderes Locales y Regionales, 3) la Conferencia de Organizaciones Internacionales No Gubernamentales, 4) el Banco Europeo de Desarrollo (CEB), 5) el Centro Norte-Sur, 6) el Comité Director para la Política y la Práctica Educativa, y 7) otros comités intergubernamentales del Consejo de Europa que se considere pertinente. Excepcionalmente, el CDEJ sí cubre los gastos de participación de un posible representante invitado del Grupo de Investigadores Europeos sobre Juventud (*PEYR-Pool of European Youth Researchers*).

¹⁶⁸⁰ Con la categoría de participantes, no de observadores, pueden acudir sin voto y por su propia cuenta económica, representantes de la Unión Europea y de los Estados Observadores del Consejo de Europa: Canadá, el Estado de la Ciudad del Vaticano, Japón, México y los Estados Unidos de América.

¹⁶⁸¹ De acuerdo al Mandato bienal del CDEJ, son reconocidos expresamente como observadores: 1) representantes gubernamentales de Estados no miembros que tengan un Partenariado de Vecindad formal con el Consejo de Europa incluyendo la cooperación en actividades relevantes; 2) la Organización Iberoamericana de Juventud –hoy llamada Organización Internacional de Juventud para Iberoamérica–; 3) el Programa de Juventud de la Commonwealth; 4) la Liga Árabe; 5) la Unión Africana; 6) la Agencia Europea de Información y Asesoramiento Juvenil (ERYICA); 7) la Asociación Europea del Carné Joven (EYCA); y 8) el Foro Europeo de la Juventud. Nótese que solo el último de estos es realmente una estructura no gubernamental.

¹⁶⁸² Su Informe, lista de asistentes y texto final adoptado puede consultarse a través del archivo digital del Consejo de Europa (disponible a 10 de julio de 2019): <https://rm.coe.int/16807072d8>.

reconocidas como tal hasta 2012¹⁶⁸³. Desde entonces hasta 2019 no constan nuevas citas de estas características, lo que supone un intervalo considerable (el tiempo máximo transcurrido entre Conferencias anteriores ha sido de cinco años, ahora han pasado ya siete). No obstante, es plausible que este formato haya sido implícitamente sustituido por la remisión de los trabajos especializados del CDEJ al Comité de Ministros (con la salvedad de que, en este último, no se dan cita representantes de los Estados que no son parte del Tratado de Londres). Hasta 2012, en el seno de las Conferencias se han dado cita los cincuenta Estados parte del Convenio Cultural Europeo, y han sido precedidas por espacios de encuentro de la sociedad civil joven. Por lo tanto, puede concluirse que su marco operativo es similar al del CDEJ, si bien las Conferencias suelen reunir a las máximas autoridades políticas, con rango ministerial o equivalente (órganos superiores, en el lenguaje administrativista español), mientras que en el contexto del CDEJ se encuentran altas autoridades administrativas (órganos directivos, en el caso de la organización administrativa española).

b. La Administración juvenil especializada del Consejo de Europa: el Departamento de Juventud

El verdadero soporte funcional de los órganos de coordinación intergubernamental en materia de juventud es el Departamento de Juventud, como catalizador funcional-administrativo de toda la actividad del Consejo de Europa sobre política juvenil. Esta nomenclatura (*Youth Department*) es empleada desde 2011, fecha en la que se altera la estructura original, implantada en la década de 1990 (entonces instituida como *Directorate of Youth and Sport*, para la coordinación funcional de los servicios e infraestructuras del Consejo de Europa sobre política juvenil).

La vinculación orgánica (o adscripción) del Departamento de Juventud al Directorio de Ciudadanía Democrática y Participación no debe pasar desapercibida. Este enfoque de la política de juventud del Consejo de Europa, que prioriza en el fondo y en las formas

¹⁶⁸³ Los lugares de las Conferencias y los años han sido: Oslo en 1987, Lisboa en 1990, Viena en 1993, Bucarest en 1998, Tesalónica en 2002, Budapest en 2005, Kyiv en 2008, San Petersburgo en 2012. Los textos adoptados en cada una de ellas e informes sobre sus desarrollos pueden ser consultados a través de la web oficial del Consejo de Europa (disponible a 10 de julio de 2019): <https://www.coe.int/en/web/youth/ministerial-conferences>.

el tratamiento de la participación juvenil, distingue a la institución de otros organismos internacionales. En otros espacios, es frecuente que la política juvenil haya sido considerada una más de las políticas sociales, supeditando, por tanto, la dimensión cívica en beneficio de políticas prestacionales de transición y de equidad¹⁶⁸⁴. Incluso la adscripción orgánica de la Administración juvenil denota (o provoca, dado que no es fácil determinar cuál es la causa y cuál es la consecuencia) una apuesta decidida por la dimensión de derechos políticos y civiles, sin perjuicio de aquellos sociales, económicos y culturales.

Dentro del Departamento de Juventud, en realidad, tienen cabida diferentes dependencias administrativas. En particular, destacan dos de gran relevancia histórica (el Fondo Europeo para la Juventud y los Centros Europeos de Juventud de Estrasburgo y Budapest), y tres dependencias más recientes, funcionalmente especializadas por razón de subsectores de intervención. Son, primero, la División de Política de Juventud, segundo, la Unidad de Cooperación Intergubernamental, y tercero, el Equipo de la Alianza sobre Juventud de la Unión Europea y el Consejo de Europa, aunque este último requerirá una mención aparte más adelante.

Desde su creación, la Administración juvenil del Consejo de Europa desarrolla dos funciones principales. Por un lado, pone en marcha iniciativas y programas propios, de carácter transnacional, y conectados a los fines de la institución conforme a las planificaciones políticas y técnicas de los distintos órganos de gobierno¹⁶⁸⁵. Por otro lado, desarrolla una importantísima función de análisis y revisión sobre las políticas nacionales de juventud¹⁶⁸⁶.

¹⁶⁸⁴ Esto puede apreciarse no solo en la política nacional española de las últimas décadas, que en materia de juventud ponen el acento jurídico y político en la dimensión social, sino que es un enfoque sectorial extendido también, por ejemplo, en la estructura del Sistema de Naciones Unidas (véase, por ejemplo, Hernández Díez, E., 2017).

¹⁶⁸⁵ Esto incluye los proyectos propios de los Acuerdos parciales, es decir, de la convergencia de voluntades por cierta iniciativa de solo una parte, libremente adherida, del total de Estados del Convenio Cultural. Es claro ejemplo de estos proyectos, en el contexto de la política de juventud, el Acuerdo parcial sobre la movilidad de los jóvenes mediante el carné joven, de 1991.

¹⁶⁸⁶ A grandes rasgos, el procedimiento seguido para la elaboración de los informes nacionales incluye: a) el análisis realizado por expertos externos, b) la consulta pública a nivel estatal de los distintos agentes relevantes (gubernamentales y no gubernamentales) y, finalmente, c) la presentación de una primera versión al Consejo Conjunto sobre Juventud, que permite recabar la

Las revisiones sobre la política de juventud de los Estados representan una de las principales herramientas de influencia directa del Consejo de Europa sobre la política juvenil real en cada país. El Consejo de Europa considera que los objetivos principales de estas revisiones son tres ¹⁶⁸⁷: 1) el asesoramiento al país analizado sobre su política de juventud; 2) la identificación de los potenciales elementos de armonización de la política juvenil europea; y 3) la contribución al conocimiento, al desarrollo y a la implementación de la política de juventud propia del Consejo de Europa.

Como último elemento destacado sobre el funcionamiento actual del Departamento, conviene subrayar su implicación interdepartamental en el organigrama del Consejo de Europa. Con especial relevancia para la participación juvenil, esta cooperación interdisciplinar ha dado lugar, por ejemplo (en este caso, junto a las dependencias del Consejo de Europa especializadas en los derechos de la infancia), a toda una batería de posicionamientos indicativos y medidas específicas en materia de participación infantil y juvenil¹⁶⁸⁸.

b.1. Los Centros Europeos de Juventud o European Youth Centres y el Sello de Calidad del Consejo de Europa para Centros Juveniles

Los *European Youth Centres* (EYC) son dos instituciones semejantes, creadas con anterioridad al establecimiento formal del actual Departamento de Juventud, pero hoy integradas en él.

El primero de aquellos centros fue el EYC de Estrasburgo (EYCS, por sus siglas en inglés). El Comité de Ministros lo instituyó en 1971, y fue puesto en marcha en 1972¹⁶⁸⁹. Constituye, así, la primera institución del Consejo de Europa propia de

opinión de otros gobiernos y de organizaciones juveniles no gubernamentales con perspectiva europea.

¹⁶⁸⁷ Así lo señala el Consejo de Europa en su documento *“Intergovernmental co-operation in the youth field”*, o *“Cooperación intergubernamental en el ámbito de la juventud”*, de abril de 2014.

¹⁶⁸⁸ Se volverá sobre ella más adelante, pero entre los documentos descritos sobresale la Recomendación núm. 2 del Comité de Ministros, de 2012, sobre la participación de la infancia y la juventud menor de dieciocho años.

¹⁶⁸⁹ Mediante una Decisión del Comité de Ministros en su 196ª Sesión de 12 de enero de 1971.

Administración juvenil¹⁶⁹⁰. En sus instalaciones se encuentra, además, la sede del Fondo Europeo de Juventud.

El segundo de ellos, el EYC de Budapest (EYCB, por sus siglas en inglés), fue creado en 1995¹⁶⁹¹. Es el resultado de la apuesta estratégica del Consejo de Europa por situar una infraestructura de desarrollo de su política juvenil en un país de Europa del Este, tras la caída del Telón de Acero, y gracias a la cooperación del gobierno húngaro de la época en esta dirección¹⁶⁹².

Entre los objetivos de ambas instalaciones (EYCS y EYCB) destacan, conforme a la normativa propia del Consejo de Europa a este respecto, los siguientes¹⁶⁹³: 1) “asegurar la participación de la juventud europea y de las organizaciones juveniles internacionales no gubernamentales en la construcción de Europa”; 2) “dar soporte a la capacitación de los líderes juveniles en un contexto europeo”; 3) “desarrollar el entendimiento internacional, en un espíritu de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como al estudio de los problemas europeos”; 4) “buscar los medios para asegurar la participación de las personas jóvenes en la solución de los problemas que les afectan”; y 5) “contribuir a la implantación del programa del Consejo de Europa en el ámbito de las actividades juveniles”.

Como se puede apreciar, la participación juvenil forma parte explícita de dos de los cinco objetivos (núms. 1 y 4), pero además contribuye a una mejor participación, de forma implícita, mediante los otros tres (núms. 2, 3 y 5).

¹⁶⁹⁰ A propósito de una breve referencia histórica sobre el Mandato y la Misión de estos Centros, el propio Consejo de Europa subraya la importancia que tuvo para la creación del Centro de Estrasburgo el compromiso financiero del Gobierno de Noruega. Esto es reflejo de cómo buena parte del desarrollo de la política juvenil del Consejo de Europa ha pivotado sobre la apuesta singular de ciertos gobiernos en determinados momentos históricos. Sobre su misión y visión, véase el siguiente enlace (disponible a 24 de mayo de 2019): <https://www.coe.int/en/web/youth/mission-and-mandate>.

¹⁶⁹¹ Cfr. los documentos de trabajo con ref. CM(95)83 y CM(95)83-add.

¹⁶⁹² A este respecto, resulta de especial interés la Orden núm. 454 de la Asamblea Parlamentaria, de 1990, que ya felicita a los nuevos Estados de Europa del Este por su implicación en la cooperación específica sobre juventud, y da la bienvenida a las organizaciones juveniles y los movimientos juveniles emergentes de aquella subregión y su implicación decidida en el CENYC, constituyendo comités nacionales realmente plurales.

¹⁶⁹³ La enumeración es T. del A. a partir de la síntesis original en inglés elaborada por el propio Departamento de Juventud, y accesible (a 24 de mayo de 2019) mediante el siguiente enlace web: <https://www.coe.int/en/web/youth/mission-and-mandate>.

Las dos instituciones son infraestructuras de referencia para la política juvenil europea. Lo son, en primer lugar, porque permiten la celebración de las actividades ordinarias políticas, administrativas, participativas, formativas y de otra índole, tanto del propio organigrama del Consejo de Europa especializado o no en juventud, como de organizaciones juveniles europeas e internacionales. En segundo lugar, son instituciones de referencia porque el Centro de Budapest, en particular, dispone de la Colección Peter Lauritzen (un importante fondo bibliográfico sobre sociología, ciencia política, investigación juvenil y educación), accesible para el estudio¹⁶⁹⁴. El funcionamiento de ambos Centros constituye, además, la única fuente de ingresos no gubernamentales del Departamento de Juventud del Consejo de Europa.

Inspirado por los buenos resultados de los centros juveniles propios gestionados por el Consejo de Europa, el Comité Director Europeo sobre Juventud ha desarrollado una Plataforma de Centros Juveniles Europeos (*The European Platform of Youth Centres*), como punto de encuentro de las Administraciones responsables de infraestructuras semejantes a los EYC, en el ámbito de cada Estado miembro del Consejo de Europa. En esta plataforma se dan cita los Centros propios del Consejo de Europa (EYCS y EYCB) junto a otras instalaciones públicas de juventud, semejantes, de las que dispongan los Estados miembros y sus diversas Administraciones territoriales.

Como fruto de los encuentros anuales de la Plataforma, desde 2008, se ha llegado a configurar un estándar de calidad propio del Consejo de Europa sobre este tipo de centros dedicados a la política juvenil, que ha dado lugar a la iniciativa "*The Council of Europe Quality Label for Youth Centres*". En consecuencia, en la Plataforma participan, en la actualidad, tanto los centros que han obtenido este Sello de Calidad, como aquellos otros que, cumpliendo los requisitos de elegibilidad, aspiran a obtenerlo en el futuro.

¹⁶⁹⁴ Peter Lauritzen (1942-2007) fue una figura esencial de la política juvenil europea, desde la creación de la primera infraestructura juvenil del Consejo de Europa (fue Tutor del EYCS desde 1972), la propia creación del EYCB (fue el primer director ejecutivo del centro entre 1995 y 1999) y como Director del Departamento de Juventud y Delegado del Director sobre Juventud y Deportes en el organigrama del Consejo de Europa, desde 1999 hasta su fallecimiento, en 2007.

El “Sello de Calidad del Consejo de Europa para Centros de Juventud”¹⁶⁹⁵ constituye un hito en la formulación de criterios comunes de calidad operativa de las políticas de juventud en Europa, siguiendo un procedimiento de normalización multilateral de naturaleza técnica en materia de Administración juvenil (sintetizado en 15 estándares específicos¹⁶⁹⁶). El Sello solo se otorga a centros públicos con una función de intervención directa en política pública de juventud, y no a meras infraestructuras juveniles (están excluidos los simples *youth hostels*, albergues, centros de ocio, establecimientos comerciales para jóvenes, etc.). En la actualidad, son trece los centros europeos que han sido certificados con este Sello¹⁶⁹⁷.

Sin ánimo de exhaustividad, de esta estrategia certificadora puede destacarse su vocación por subrayar cinco áreas específicas de rendimiento social de los centros juveniles acreditados: 1) el valor educativo y formativo, 2) la capacidad de multiplicación del impacto social de las políticas de juventud, 3) la incidencia en la política de juventud europea y no solo local o nacional, 4) el desarrollo del conocimiento sobre la juventud y de la innovación educativa, y 5) la cooperación internacional.

b.2. El Fondo Europeo para la Juventud o European Youth Foundation

El mismo año de la implantación del Centro Europeo de Juventud de Estrasburgo fue adoptada la Resolución núm. 17 del Comité de Ministros, sobre el establecimiento del

¹⁶⁹⁵ La traducción elegida, no oficial, es la utilizada por el Instituto de la Juventud (INJUVE) del Gobierno de España en su propia página web (www.injuve.es), para referirse a esta certificación concedida al CEULAJ, ya mencionado.

¹⁶⁹⁶ La información específica sobre estos criterios está recogida en el documento oficial del proyecto (disponible a 24 de mayo de 2019: <https://rm.coe.int/quality-label-brochure-en-2015/16806fcf1b>), editado por primera vez en 2010, con revisiones y actualizaciones introducidas en 2012 y 2015. El mismo documento regula el procedimiento de concesión, mantenimiento, renovación o pérdida del Sello, así como las condiciones financieras del mismo (dado que incluye visitas técnicas de expertos internacionales, por ejemplo), y las condiciones de relación entre el Centro que obtiene el Sello y el Consejo de Europa a partir del reconocimiento.

¹⁶⁹⁷ Estos son: 1) Destelheide – Hanenbos Youth Centre (Bélgica), 2) Plovdiv Youth Centre (Bulgaria), 3) Stara Zagora Youth Centre (Bulgaria), 4) Villa Elba, Kokkola (Finlandia), 5) Marttinen Youth Centre, Virrat (Finlandia), 6) wannseeFORUM Youth Centre, Berlín (Alemania), 7) Killarney Youth Centre (Irlanda), 8) Marienthal Youth Centre (Luxemburgo), 9) Lisbon Youth Centre (Portugal), 10) Timisoara Youth House (Rumanía), 11) Ecocenter Radulovacki (Serbia), 12) Youth Centre Brežice (Eslovenia), 13) CEULAJ – Centro Eurolatinoamericano de Juventud (Mollina, España).

Fondo Europeo para la Juventud y el Estatuto del Fondo, del 15 de mayo de 1972. Este Fondo inició su funcionamiento en 1973, por lo que se trata de la segunda institución histórica del Consejo de Europa que aún funciona sobre política de juventud. Desde el punto de vista estructural, el Fondo es una División (dependencia administrativa interna) del propio Departamento de Juventud del Consejo de Europa. El Fondo se rige por un Estatuto propio, adoptado por Resolución del Comité de Ministros, el 25 de noviembre de 1998, que está desarrollado y complementado, a su vez, por las Normas Operativas (*Operational Regulations*) aprobadas, también, por el Comité de Ministros el 11 de enero de 2012¹⁶⁹⁸.

El objetivo del Fondo es dotar de soporte económico a determinadas iniciativas europeas sobre juventud. Solo pueden presentar su candidatura a la percepción de las ayudas las organizaciones juveniles no gubernamentales de los Estados parte de la Convención Cultural Europea.

En la actualidad, el Fondo dispone de un presupuesto anual aproximado de 3,7 millones de euros¹⁶⁹⁹. Pero su capacidad de incidencia real en el desarrollo de la política de juventud europea es mayor de lo que su presupuesto permite intuir. En síntesis, financia: 1º) iniciativas de organizaciones paneuropeas o sus estructuras permanentes; 2º) proyectos de alianzas circunstanciales o temporales para ciertos fines; 3º) redes subregionales de organizaciones juveniles; y 4º) iniciativas específicas de organizaciones nacionales y hasta de organizaciones de ámbito inferior (incluso locales).

Por lo expuesto, el Fondo es un poderoso instrumento para introducir programas y enfoques (alineados con los valores antedichos del Consejo de Europa) desde la

¹⁶⁹⁸ Vigentes desde el 1 de enero de 2013.

¹⁶⁹⁹ Esta cifra es la recogida por los últimos Presupuestos del Consejo de Europa, y la publicitada por la institución en su propia documentación pública. En los últimos años, el Consejo de Europa ha aplicado, al menos sobre el presupuesto destinado a la política juvenil, el criterio de “crecimiento nominal cero”, por lo que la cuantía referida es constante desde, prácticamente, el inicio de la crisis financiera mundial. No obstante, la situación a partir de 2021 puede variar, dada la especial crisis financiera del Consejo de Europa, como se reseña en otras partes de este estudio. Para más información al respecto, véase (disponible a 24 de mayo de 2019): <https://www.coe.int/en/web/youth/european-youth-foundation1>. O bien el Informe Anual correspondiente al año 2018 (disponible a 29 de mayo de 2019): <https://rm.coe.int/eyf-2018-annual-report-en-web/1680926951>.

iniciativa juvenil privada no lucrativa (participación social juvenil), y en determinados contextos y territorios estratégicos (por ejemplo, en áreas geográficas en proceso de democratización).

Los ámbitos materiales de intervención del Fondo (mediante el apoyo económico) son dictados por el artículo 1 de su Estatuto, cuyo apartado 2 recoge el catálogo ordinario: “a) iniciativas educativas, culturales, sociales y humanitarias, que tengan un carácter europeo; b) actividades que incentiven el fortalecimiento de la paz y la cooperación en Europa; c) actividades diseñadas para promover una cooperación más estrecha y un mejor entendimiento entre la juventud europea, en particular mediante el desarrollo del intercambio de información; d) actividades destinadas a estimular la ayuda mutua en Europa y en los países en vías de desarrollo, para objetivos culturales, educativos y sociales; e) estudios, investigación y documentación en asuntos juveniles”¹⁷⁰⁰. Sin embargo, los apartados 3 y 4 del mismo precepto contemplan situaciones particulares, o más o menos excepcionales. Por un lado (apartado 3), el Fondo puede financiar de manera reactiva aquello que sea expresamente decidido por el Comité de Programación (órgano ejecutivo del Comité Conjunto sobre Juventud, acerca de los cuales profundizaremos más adelante). Por otro lado (apartado 4), el Fondo también contempla la posibilidad de financiar los costes administrativos o estructurales de funcionamiento de las redes de organizaciones juveniles internacionales o de tales organizaciones, cuando se entienda que estas contribuyen singularmente al desarrollo del propio tipo de actividades ordinarias (apartado 2) a las que el Fondo pretende dar respaldo. Esta última cláusula es una clara alusión al papel del Fondo en el sostenimiento de redes privadas como el Foro Europeo de la Juventud.

En definitiva, el Consejo de Europa se dota de un instrumento financiero específico para la promoción de su propia política de juventud, a través de cuatro modelos de intervención a favor de organizaciones juveniles no gubernamentales¹⁷⁰¹, es decir, incidiendo de manera directa en la participación juvenil social europea, mediante:

¹⁷⁰⁰ T. del A. del texto original en inglés.

¹⁷⁰¹ Pueden consultarse públicamente todas estas intervenciones financiadas, y en qué condiciones, a través de la siguiente página web del Consejo de Europa (disponible a 29 de mayo de 2019): <https://www.coe.int/en/web/european-youth-foundation/projects-supported>.

- 1) Actividades internacionales puntuales, que contribuyan al trabajo del Consejo de Europa en materia de juventud (con lo que ello supone en cuanto a metodologías conectadas con la educación no formal, y las prioridades estratégicas), siempre que tengan una clara dimensión europea. De esta modalidad están excluidas las propuestas de las organizaciones juveniles locales, pero no las nacionales ni las internacionales.
- 2) Planes de trabajo anuales, es decir, un conjunto programado de actividades sucesivas interconectadas con una finalidad común, acorde a los criterios antedichos, en el período de un año. En esta línea de financiación solo son elegibles las propuestas de organizaciones y redes internacionales.
- 3) Financiación general de mantenimiento, que puede ser mediante dotaciones únicas (no renovables) o soporte estructural para dos años consecutivos. Pueden ser beneficiarias de estas ayudas tanto las redes y organizaciones propiamente internacionales, como aquellas redes subregionales (en el sentido de áreas específicas de Europa, supranacionales).
- 4) Actividades piloto, es decir, iniciativas con un enfoque de nivel local, basadas en la innovación o en la replicación de modelos sobre desafíos sociales estructurales.

Finalmente, las organizaciones juveniles y la juventud participativa no solo son relevantes desde la perspectiva de ser, naturalmente, potenciales beneficiarias de este Fondo. Además, los propios consejos nacionales de la juventud son reconocidos por el Comité de Ministros, a través de las Normas Operativas reguladoras de esta vía de financiación, como agentes estratégicos de verificación sobre la ejecución de las ayudas concedidas y ejecutadas en los Estados miembros del Consejo de Europa, incluso como alternativa del papel que puedan desempeñar las propias autoridades públicas nacionales de Administración juvenil¹⁷⁰². En los últimos años¹⁷⁰³, el Comité de Ministros ha dado su visto bueno a un marco de prioridades de financiación construido en torno a tres ejes sustantivos: 1) acceso a los derechos; 2) participación juvenil y

La regulación de este esquema de intervención está recogida en las Normas Operativas antedichas, por lo que está vigente desde el año 2013.

¹⁷⁰² Así queda expresamente recogido en el párrafo 30 de las Normas Operativas del Fondo.

¹⁷⁰³ No son solo las prioridades de 2018-2019, como se aprecia en el documento de *Priorities Youth Sector 2018-2019*, sino que lo han sido desde los documentos equivalentes de inicios de la década de 2000.

trabajo con jóvenes; y 3) sociedades inclusivas y pacíficas. Con la nueva Estrategia 2030, las prioridades planteadas para 2022-2023 se adaptan ya a los nuevos ejes, y en coherencia con la trayectoria histórica: 1) revitalización del pluralismo democrático; 2) acceso de los jóvenes a los derechos; 3) convivencia en sociedades inclusivas y pacíficas; y 4) trabajo profesional con jóvenes.

b.3. Las entidades de derecho privado asociadas a la política pública de juventud del Consejo de Europa

Un aspecto original de la política juvenil emanada del Consejo de Europa es la existencia de figuras regidas por el derecho privado que son, en realidad, plataformas independientes cuya razón de ser es la gestión de determinadas políticas propias de la institución. Destacan dos casos paradigmáticos: la *European Youth Card Association* (EYCA) y la *European Youth Information and Counselling Agency* (ERYICA). Ambas son entidades asociativas sujetas a derecho luxemburgués, compuestas por instituciones públicas y privadas. Tienen reconocido un singular estatus participativo o consultivo, según el caso, en diversos órganos colegiados del Consejo de Europa, y su exclusiva finalidad es la realización y el desarrollo de estos proyectos que tienen origen en el seno del propio Consejo de Europa: 1º) para EYCA, el Acuerdo parcial sobre la movilidad de los jóvenes mediante el carné joven, adoptado por el Comité de Ministros en 1991 –CM/Res(1991)20–, y reformado por la Resolución núm. 1, instituyendo dicho Acuerdo parcial (ref. CM/ResAP(2003)1); y 2º) para ERYICA, la Recomendación núm. 7 del Comité de Ministros a los Estados miembro, relativa a la información y el asesoramiento para las personas jóvenes en Europa, de 21 de febrero de 1990.

La importancia real de estas instituciones es tal, que los textos que adoptan sus órganos estatutarios llegan a ser tenidos en consideración como pautas de referencia indicativa por el Consejo de Europa, en ciertos ámbitos técnicos de la política juvenil. Prueba de ello son, por ejemplo, los Principios de la Información Juvenil Online

(*Principles for Online Youth Information*)¹⁷⁰⁴, o la Carta Europea de Información Juvenil (*European Youth Information Charter*)¹⁷⁰⁵.

Este tipo de cooperación público-privada es solo aparente en el caso de algunos Estados, entre ellos España. Una razón que podría justificar la gestión separada de estas políticas específicas, a través de tales plataformas privadas, es la potencial participación en ellas de organizaciones nacionales de derecho privado, que hayan adquirido la capacidad de gestionar estos programas en sus respectivos territorios nacionales, o sean en sí mismas estructuras de cogestión¹⁷⁰⁶. Sin embargo, las únicas entidades españolas que participan en ambas organizaciones son las propias Administraciones juveniles. Así, en el caso de EYCA, de cincuenta y cinco instituciones miembro, veinte son las direcciones generales de juventud españolas –de la Administración General del Estado (INJUVE), de las diecisiete comunidades autónomas, y de las dos ciudades autónomas–. El caso de ERYICA es más complejo, ya que tienen la consideración de entidades miembro el propio INJUVE y solo cinco Administraciones autonómicas¹⁷⁰⁷. Esta realidad española es completamente anómala en comparación con el resto de Estados, ya que incluso en aquellos que pudiéramos considerar descentralizados, la participación en ambas instituciones (EYCA y ERYICA) se compone a través de instituciones privadas (por ejemplo, Bélgica), o en todo caso de forma mixta entre instituciones públicas y privadas (por ejemplo, Reino Unido)¹⁷⁰⁸.

¹⁷⁰⁴ Adoptados por la Asamblea General de ERYICA celebrada en Rotterdam, el 5 de diciembre de 2009.

¹⁷⁰⁵ Adoptada por la Asamblea General de ERYICA celebrada en Bratislava, el 19 de noviembre de 2004.

¹⁷⁰⁶ Ejemplo de ello, en el caso de EYCA, es la participación directa del consejo de la juventud de Finlandia (Allianssi), o de asociaciones privadas específicas de ámbito nacional o regional, para la gestión del carné joven en cada territorio (Polonia, Rumanía, etc.).

¹⁷⁰⁷ Estas son la Agencia Catalana de Juventud, el Instituto Andaluz de la Juventud, el Instituto Valenciano de la Juventud, el Instituto Balear de la Juventud, y la Dirección General de Juventud del Gobierno de Cantabria.

¹⁷⁰⁸ Para más información sobre la composición heterogénea de estas plataformas, véanse sus páginas de Internet (disponibles ambas a 18 de julio de 2019): <https://www.eryica.org/> y <https://www.eyca.org/>.

c. La estructura participativa y de representación juvenil ante el Consejo de Europa

El régimen de cogestión de las decisiones y procedimientos sobre la política de juventud se traduce en la existencia, necesaria, de una estructura participativa en el seno del Consejo de Europa, directamente vinculada con la representatividad de los intereses colectivos y difusos de la juventud europea, para complementar la representatividad gubernamental en órganos mixtos. La estructura ciudadana del Consejo de Europa para la cogestión se fundamenta en un órgano propio de participación juvenil, definido como Consejo Asesor sobre Juventud, el cual toma parte de un órgano mixto, el Consejo Conjunto sobre Juventud. El primero (el Consejo Asesor) está compuesto íntegramente por representantes juveniles, no gubernamentales. El segundo (el Consejo Conjunto) es el máximo órgano de cogestión propiamente dicha, ya que reúne una mitad de miembros gubernamentales (procedentes del CDEJ) y otra mitad de representantes juveniles no gubernamentales (los propios del Consejo Asesor). Existe un tercer órgano, derivado del Consejo Conjunto, que es el Comité de Programación sobre Juventud, considerado el órgano ejecutivo, o de continuidad entre sesiones del Consejo Conjunto.

Este diseño estructural deriva del artículo 17 del Estatuto del Consejo de Europa, desarrollado mediante la Resolución CM/Res(2011)24, ya mencionada, sobre los comités intergubernamentales y los órganos subordinados, sus términos de referencia y los métodos de trabajo¹⁷⁰⁹.

c.1. El Consejo Asesor sobre Juventud o Advisory Council on Youth

El Consejo Asesor sobre Juventud es uno de los órganos más excepcionales del Consejo de Europa, al estar íntegramente compuesto por jóvenes representantes de la sociedad civil, y no de sus respectivos gobiernos nacionales. Está calificado por el Comité de Ministros de “Comité *ad hoc*”, para el cumplimiento de los compromisos del Consejo de Europa en materia de cogestión de su política juvenil. Esta naturaleza

¹⁷⁰⁹ A este precepto aluden los Mandatos bienales del Comité de Ministros dados a cada órgano, como fundamentación jurídica de su existencia y funcionamiento.

jurídica implica que el Comité de Ministros adopta un “Mandato” (*Terms of reference*) para su funcionamiento en períodos de dos años, que aborda cuestiones adjetivas, pero en ningún caso sustantivas.

Conforme a dichos Mandatos, y desde que fue creado, el Consejo Asesor desempeña un importante papel de representación de los intereses colectivos de la juventud ante las distintas instancias del Consejo de Europa. Tiene la potestad de remitir sus propias opiniones y propuestas, generales o específicas, al Comité de Ministros o a otros órganos decisorios de la institución. Naturalmente, además, designa a sus representantes del Consejo Conjunto que tomarán parte en el Comité de Programación.

El Mandato 2018-2019 establecía un marco de continuidad con los anteriores, por lo que su funcionamiento, en las últimas décadas, se ajusta a una composición de treinta miembros, elegidos de la siguiente forma:

- a) Siete representantes de consejos nacionales de la juventud de los Estados parte del Convenio Cultural Europeo, designados por el Comité de Ministros a propuesta del Foro Europeo de la Juventud.
- b) Trece representantes de organizaciones juveniles internacionales no gubernamentales (INGYO's), designados por el Comité de Ministros a propuesta del Foro Europeo de la Juventud.
- c) Diez representantes de redes u organizaciones juveniles no gubernamentales, que no sean miembros del Foro Europeo de la Juventud, designados por el Comité de Ministros a propuesta del Secretario general del Consejo de Europa.

Esta composición responde a una pretensión de pluralismo territorial y organizativo, que permita dar cabida a organizaciones no integradas en el Foro Europeo de la Juventud, hasta un tercio de ellas. No obstante, parece una distribución interesada y desproporcionadamente perjudicial para el Foro Europeo, ya que esta es, sin duda, la red de organizaciones plurales más representativa de la juventud a nivel global¹⁷¹⁰. De

¹⁷¹⁰ Debe tenerse en cuenta que las únicas entidades juveniles que no pueden formar parte del Foro Europeo de la Juventud, si lo desean, son aquellas que no son suficientemente representativas para unos estándares muy flexibles de implantación territorial y membresía (mucho más laxos que la inmensa mayoría de estándares establecidos para los consejos nacionales de la juventud

hecho, esta formulación solo puede responder a una lógica de integración de organizaciones juveniles representativas no ya de intereses colectivos, sino difusos (esto es, por ejemplo, para incorporar entidades directamente desde un plano local, del que sean extraídas porque puedan aportar una perspectiva para la cual no tienen legitimación democrática ni rinden cuentas, sino un mero valor prácticamente demoscópico). Este tercio de entidades no legitimadas por organizaciones juveniles, sino discrecionalmente propuestas por una autoridad que sí responde, desde un punto de vista político, ante los gobiernos de los Estados (vía Comité de Ministros, como mínimo), debilita la pretensión de heterocomposición equilibrada (al cincuenta por ciento) para la cogestión desde el Consejo Conjunto. En definitiva, los gobiernos pueden interferir en un tercio de su contraparte, además de disponer de su cincuenta por ciento de representación.

El Consejo de Europa, no obstante lo anteriormente dicho, admite de forma expresa en el Mandato que el Foro Europeo de la Juventud, por sí mismo y en su propia representación, pueda estar presente en las sesiones del Consejo Asesor, si bien sin voto ni asunción de los costes de su participación por parte del Consejo de Europa. Lo hace, por cierto, al mismo nivel que otra institución de composición mixta: la Asociación del Carné Joven Europeo (EYCA, por sus siglas en inglés). Quienes sí participan con cargo al presupuesto del Consejo de Europa son, por un lado, un posible representante observador enviado por la “Red Europea de Investigadores sobre Juventud” (*Pool of European Youth Researchers* – PEYR, por sus siglas en inglés, acerca de la cual nos detendremos más adelante) y, por otro lado, un representante de la Conferencia de ONG’s Internacionales del Consejo de Europa.

El Mandato del Comité de Ministros determina que las sesiones del Consejo Asesor se celebran en paralelo a las del Comité Director Europeo para la Juventud, con dos sesiones anuales de tres días.

reconocidos por los propios gobiernos de los Estados parte del Consejo de Europa), o bien porque sean estructuras que no puedan acreditar su independencia gubernamental (ni siquiera se exige una independencia o neutralidad política, ya que las organizaciones juveniles políticas europeas sí son parte indiscutida, también en su gran mayoría, del propio YFJ).

c.2. El Consejo Conjunto sobre Juventud o Joint Council on Youth y su Comité de Programación sobre Juventud o Programming Committee on Youth

El Consejo Conjunto sobre Juventud (también conocido como CMJ, por sus siglas en francés), es el espacio orgánico del Consejo de Europa para la realización de su principio de cogestión al máximo nivel representativo. Es en él donde tiene lugar este máximo grado de participación juvenil vigente en un organismo internacional público. Esto le convierte no en el órgano más importante sobre la política juvenil del Consejo de Europa, pero sí en la estructura de referencia sobre participación juvenil en todo el continente, por ser la que mayor grado de influencia (centralidad) juvenil representa en un esquema de derecho público.

Reúne, de una parte, a los miembros del Comité Director Europeo para la Juventud y, de otra parte, el Consejo Asesor sobre Juventud. Se reúne dos veces al año, a continuación de las sesiones celebradas en paralelo del CDEJ y del Consejo Asesor. En 2019 cumplió veinte años de funcionamiento, celebrando su vigésima sesión.

Su Mandato¹⁷¹¹ le convierte en el órgano central del Consejo de Europa para la determinación de las prioridades de la institución sobre el sector de la juventud, sus objetivos y la distribución general de su presupuesto (el techo de gasto es fijado por el Comité de Ministros, como máximo órgano decisor del Consejo de Europa). El CMJ es un órgano colegiado que actúa supervisando la implantación, el desarrollo y el respeto de los Estados miembros hacia a las recomendaciones del Comité de Ministros, y hacia las resoluciones de carácter operativo interno para el Consejo de Europa (que permiten ejecutar su propia política de juventud).

De las sesiones de este órgano se publican Informes Abreviados (*Abridge Reports*) de acceso público, que incluyen, también, anotaciones resumidas sobre las previas sesiones en paralelo del Consejo Asesor y del Comité Director¹⁷¹².

¹⁷¹¹ Adoptado igualmente por el Comité de Ministros cada dos años, al amparo del art. 17 del Estatuto del Consejo de Europa, y conforme a las Resoluciones ya mencionadas sobre este tipo de órganos [CM/Res(2011)24].

¹⁷¹² Solo los últimos de ellos pueden consultarse a través del siguiente enlace (disponible a 30 de mayo de 2019):
<https://www.coe.int/en/web/youth/latest-decisions>.

Del CMJ depende un órgano ejecutivo, que es el ya aludido Comité de Programación sobre Juventud (CPJ, por sus siglas en francés). Este órgano cuenta con su propio Mandato del Comité de Ministros, también para períodos de dos años, con una composición de dieciséis miembros¹⁷¹³: a) ocho elegidos de entre los representantes gubernamentales del CDEJ por ellos mismos, con la única exigencia de atender a un equilibrio territorial; y b) ocho miembros del Consejo Asesor, designados también de entre ellos mismos. Además, incluso en este órgano ejecutivo tiene reconocido el estatus de “Participante” un representante de la Comisión Europea (sin voto y a su propio coste), mientras que el Foro Europeo de la Juventud ostenta el estatus de “Observador invitado”¹⁷¹⁴.

La función esencial de este órgano, subordinado en todo caso al CMJ, consiste en adoptar y verificar la implantación de los programas del Departamento de Juventud, incluyendo expresamente los Centros Europeos de Juventud (de Budapest y de Estrasburgo, obviamente), y del Fondo Europeo de Juventud, siempre en concordancia con las decisiones previas del CMJ.

d. La estructura para la Alianza estratégica entre el Consejo de Europa y la Unión Europea en materia de juventud: Youth Partnership

La Alianza sobre Juventud de la Unión Europea y el Consejo de Europa es un ejemplo paradigmático de cooperación administrativa supranacional en la materia. Formalmente, se considera iniciada en 1998, si bien estas sinergias son una cuestión presente en el debate paneuropeo desde mucho tiempo atrás¹⁷¹⁵.

¹⁷¹³ Este marco dado por el Comité de Ministros es el que permite, posteriormente, que el propio órgano establezca su Reglamento interno (*Rules of Procedure*), estando vigentes en la actualidad aquellas disposiciones revisadas en diciembre de 2017 sobre la decisión original del Comité de Programación de 16 de junio de 1999 (en su primera sesión histórica) y enmendadas posteriormente por el Comité de Ministros en noviembre de 2002. Puede consultarse el texto íntegro consolidado a través del siguiente enlace (disponible a 30 de mayo de 2019): <https://rm.coe.int/2017-cpj-revised-rules-of-procedure-dec-17/168077d597>.

¹⁷¹⁴ En ambos casos (UE y el YFJ), sin voto, y a su propio coste.

¹⁷¹⁵ Por ejemplo, véase el párrafo 8 de la Recomendación núm. 902, de 28 de septiembre de 1980, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que expresa “el deseo de una colaboración más estrecha entre las instituciones de las Comunidades Europeas y el Consejo de Europa en su

Se trata de una cooperación entre ambas instituciones que fue iniciada mediante el “Acuerdo de Cooperación entre el Consejo de Europa y la Comisión Europea sobre los cursos de formación de los profesionales juveniles”, de 1998¹⁷¹⁶, por lo que en 2018 la iniciativa celebró su vigésimo aniversario¹⁷¹⁷. En realidad, no obstante, el marco jurídico de la cooperación entre estas instituciones, no ceñido al ámbito de la política de juventud, tiene su origen en el intercambio de cartas (con valor de notas diplomáticas) entre el Secretario general del Consejo de Europa y el Presidente de la Comisión Europea (en junio de 1987, y después en noviembre de 1996), como bien subraya Schild¹⁷¹⁸. Esta cooperación bilateral fundamentada en la mera disposición política dio origen a un total de veintiséis Programas Conjuntos entre ambas instituciones, hoy vigentes, además de la Alianza sobre Juventud. Sin embargo, esta última ha alcanzado un grado tal de desarrollo que la sitúa en un plano diferenciado del resto de Programas Conjuntos¹⁷¹⁹. Puede sorprender que sea en el ámbito de la política juvenil donde la cooperación técnica del Consejo de Europa y de la Unión

forma de desarrollar la representación de las aspiraciones de las personas jóvenes en el nivel europeo”.

¹⁷¹⁶ Cfr. documentos de ref. Notas 98/878, CM/Del/Dec(98)645/8.1. No obstante, debe tenerse en cuenta el antecedente de cooperación sobre el ámbito de la juventud que ya estableció el Consejo de Europa, dos años atrás (1996), con la *European Youth Information and Counselling Agency* (ERYICA), como resultado de la recomendación explícita al respecto adoptada en el seno de la Conferencia de Ministros Europeos Responsables sobre juventud, celebrada en Viena en abril de 1993. Para más información sobre este precedente, véase el documento de ref. CM(96)167 Addendum 2 (disponible a 30 de mayo de 2019): https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680506e9b.

¹⁷¹⁷ Esta celebración, igual que la anterior del vigésimoquinto aniversario, ofrecen la oportunidad de documentar de forma sintetizada la evolución de la Alianza, y su fundamentación. De hecho, gracias a los documentos producidos por tales efemérides podemos conocer cómo se ha entendido este proceso, desde los sujetos y órganos involucrados en él. Entre 1998 y 2005 se desarrollaron acuerdos bilaterales de cooperación para la formación de profesionales en el ámbito de la juventud. Entre 2003 y 2005 se aumentó el grado de cooperación mediante un enfoque Euro-Mediterráneo. En los mismos años se implantó una programación sobre investigación juvenil conjunta. En 2005 toma forma la actual estructura de cooperación integral mediante el primer Marco de Acuerdo de Cooperación para el período del 1 de mayo de 2005 al 31 de diciembre de 2006, que fue sucedido por períodos de Marco de Acuerdos de la Alianza o Cooperación trienales (del 1 de enero de 2007 al 31 de junio de 2010; del 1 de julio de 2010 al 31 de diciembre de 2013; y del 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2016). Desde 2017 la estructura se configura mediante Acuerdos de Financiación Anuales (para 2017, 2018 y 2019, por separado).

¹⁷¹⁸ Esta cita (s. f., presumiblemente de 2003, por ser esta la del correspondiente aniversario) se refiere a las notas de Hanjo Schild publicadas por la Alianza (en su web), tituladas “15 years of partnership between the European Commission and the Council of Europe in the field of youth: past achievements – future perspectives”.

¹⁷¹⁹ Tal es la apreciación que puede realizarse a partir de esta visualización de los programas (disponible a 5 de junio de 2019): <https://pjp-eu.coe.int/en/>.

Europea haya logrado un desarrollo mayor, pero así es. Sin embargo, permanece regido por acuerdos generales, no juveniles, con un valor programático, sin especificaciones de ninguna clase (ni técnicas ni financieras): la Declaración Conjunta sobre Cooperación y la Alianza entre el Consejo de Europa y la Comisión Europea, de 2001, actualizado, en 2007, por un Memorando de Entendimiento entre el Consejo de Europa y la Unión Europea.

Ambas instituciones protagonistas, Consejo de Europa y Unión Europea, dan soporte jurídico a esta cooperación sobre juventud en sus propias fuentes, con carácter estable, y solo lo hacen de forma conjunta para cada concreto período de financiación (antiguamente plurianual, y anual desde 2017). Esta relación, por lo tanto, carece de un convenio o acuerdo de carácter estable (es decir, que trascienda los acuerdos financieros) y vinculante entre las partes. Por ello, hay que buscar la fundamentación jurídica, del lado de la Unión Europea, en las decisiones relativas a los programas presupuestarios de juventud, como el último programa Erasmus+ 2021-2027. Por parte del Consejo de Europa, la fundamentación equivalente se halla en las resoluciones del Comité de Ministros (en particular, en aquellas en las que insta a su propia estructura a tener en cuenta, sin mayor detalle, la “valiosa colaboración” y la “alianza” –en sentido genérico– con la Unión Europea en el ámbito de la política de juventud).

A pesar del protagonismo natural de aquellas dos instituciones, existe un amplio elenco de entidades también involucradas (sin capacidad de decisión, pero sí con legitimidad para tomar parte en las sesiones y enriquecer las deliberaciones de la Alianza). Son el propio Foro Europeo de la Juventud, las Agencias Nacionales del programa Erasmus+ de la Unión Europea (esto es, por lo general, la Administración juvenil de cada Estado de la UE), y otras organizaciones y órganos de distinta naturaleza (algunos propios del Consejo de Europa, como el Comité Director Europeo sobre Juventud, y otros ajenos, como algunos organismos de investigación).

Desde un punto de vista jurídico-estructural, la Alianza tiene la naturaleza y la forma de una División del Departamento de Juventud del Consejo de Europa. Sin embargo, desde un punto de vista funcional, el personal a su servicio y su gestión ordinaria están

regidos por una Junta de Administración de la Alianza (*Partnership Management Board*) que incluye tanto a representantes con atribuciones directivas del Consejo de Europa como de la Comisión Europea, junto a otros observadores. Este máximo órgano de decisión se reúne de forma bianual. La Alianza ha establecido, aparte del órgano gestor central, cuatro grupos sectoriales (desde 2005), que celebran reuniones anuales. El órgano gestor es asistido, además, por un órgano consultivo (esto es, al nivel de mero asesor) de la Alianza: el *Consultative Partnership Meeting*, o también denominado *Partnership Advisory Group*. No obstante, sus sesiones no son estructurales ni han guardado una continuidad sistemática en los últimos años (aunque se ha pretendido que fueran de periodicidad anual)¹⁷²⁰.

d.1. Fines, funciones y resultados de la Alianza

Sin un marco jurídico claro de continuidad sobre esta Alianza, no resulta sencillo extraer sus fines y funciones estables, más allá de la información divulgativa dispuesta por la propia estructura, y de los estudios y anotaciones de diversos autores (Schild, *op. cit.*, en particular), recogidas por la institución en sus canales de comunicación digital.

Sea como fuere, parece obvio que el propósito general de la Alianza es el fomento de las sinergias entre la Administración juvenil de ambas instituciones (Unión Europea y Consejo de Europa), mediante el trabajo en ámbitos de interés común, y en temas que justifiquen un enfoque paneuropeo. Por ello, parece que la Alianza asume tres prioridades generales, tres prioridades territoriales y dos objetivos estables.

Las prioridades generales son: 1º) “participación/ciudadanía, incluyendo nuevos conceptos y herramientas”; 2º) “inclusión social con especial atención en la sensibilización, el acceso a los derechos, y el contrarresto de la discriminación contra

¹⁷²⁰ Las referencias a estos órganos aparecen dispersas y desestructuradas entre la documentación del Consejo de Europa.

grupos vulnerables”; y 3º) “el desarrollo de calidad del trabajo [profesional] con jóvenes”¹⁷²¹.

Desde un punto de vista territorial, la Alianza centra su atención también en tres ámbitos territoriales subregionales específicos: a) la Europa oriental y el Cáucaso, b) los Balcanes occidentales, y c) el sur del Mediterráneo, en determinados ámbitos concretos.

Los objetivos se sintetizan, a lo largo de los sucesivos acuerdos de financiación, mediante las expresiones de “mejor conocimiento” (*better knowledge*) y “promoción del trabajo [profesional] con jóvenes” (*promotion of youth work*)¹⁷²². El primero de estos objetivos persigue “establecer una imagen clara de los desafíos y tendencias actuales y futuros en la participación de todos los jóvenes, sobre la base de la evidencia de la investigación, el análisis sociológico y estadístico y los aportes desde y hacia el sector juvenil”¹⁷²³. El segundo, por su parte, pretende destacar “la contribución del trabajo con jóvenes a la participación juvenil y la inclusión social de la juventud, incluida la innovación en el trabajo con jóvenes, las alianzas, la sensibilización, la movilidad en el aprendizaje y el reconocimiento del trabajo con jóvenes”¹⁷²⁴.

Como resultado de sus veinte años de existencia, la Alianza ha desarrollado una intensa actividad de formación y capacitación en el sector de las políticas públicas de juventud, con más de un centenar de iniciativas formativas transnacionales, más de medio centenar de eventos científicos especializados y una profunda apuesta por la cooperación interregional (principalmente en el área mediterránea y en el marco Europa-África). Los temas centrales que han catalizado su actividad en sus más de dos

¹⁷²¹ Las referencias entrecomilladas son T. del A. a partir del texto original en inglés disponible (a 4 de junio de 2019): <https://pip-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/about-us>.

¹⁷²² No existe un consenso amplio en España para la traducción exacta del concepto “*youth work*”, y he optado por traducirlo, siempre que sea posible, como “trabajo profesional con jóvenes”, dado que la definición que ofrece de este el propio Glosario de Juventud de la Alianza hace alusión a la profesionalización (remunerada o no, pero técnicamente capacitada) para el desempeño de funciones de servicio a la juventud, al margen del sistema educativo reglado. Puede verse más al respecto, también, en el documento interno de trabajo de P. Lauritzen (2006) sobre la definición de este concepto.

¹⁷²³ T. del A., a partir de la misma fuente.

¹⁷²⁴ *Id.*

décadas de funcionamiento han sido, con diferencia, el trabajo con jóvenes, la propia participación juvenil, y el conocimiento (científico) sobre la realidad de la juventud.

Sea como fuere, la relevancia de esta fórmula de alianza entre ambas instituciones trasciende, con creces, la organización de eventos, y constituye una de las fuentes de información y la plataforma de divulgación de datos, análisis y reflexiones científicas sobre juventud más significativas a nivel global. Es indudable que la producción documental, científica y política de la Alianza podría llegar a tener, en un futuro próximo, una incidencia determinante en el desarrollo de la política de participación juvenil en todos los niveles de los poderes públicos, en Europa y fuera de ella¹⁷²⁵.

d.2. El Centro Europeo del Conocimiento para la Política de Juventud, o European Knowledge Centre for Youth Policy (EKCP), y su sistema de Corresponsales

En el contexto de la segunda etapa de desarrollo de la Alianza (a partir de abril de 2003), se inició un eje de actividad conjunta centrado en la promoción de un mejor conocimiento y comprensión de la juventud, mediante la investigación en este ámbito (*youth research*). El primer paso fue, precisamente, la puesta en marcha del Centro Europeo del Conocimiento para la Política de Juventud, con el fin de desarrollar una gestión avanzada del conocimiento, a través de Internet, y mediante la creación de una red de corresponsales de cada Estado, incluyendo iniciativas para su capacitación.

El referido Centro, por lo tanto, es una base de datos y documentos digitalizados, no una infraestructura con un espacio físico. Está orientado al servicio del sector juvenil público y privado europeo, como vertebración de una triple hélice entre el mundo

¹⁷²⁵ Destacan, entre su vasta producción y por su especial trascendencia para la configuración de la participación juvenil, iniciativas como: 1º) la revista Coyote (divulgativa, no científica, con 27 números anuales ordinarios y otros extraordinarios, más de la mitad de ellos abordando cuestiones específicas ligadas a la participación juvenil); 2º) los trece “paquetes de formación” publicados –llamados *T(raining)-Kits*–, para su implementación directa por Administraciones juveniles y el movimiento juvenil de todo el continente (ligados a cuestiones operativas de la participación social juvenil, fundamentalmente); y 3º) la colección Youth Knowledge Books, con 24 monografías publicadas en distintos ámbitos de la investigación sobre juventud, y hoy en día convertido en un conjunto bibliográfico de referencia para el conocimiento sobre el origen y desarrollo reciente de la política juvenil en Europa.

académico, el ámbito político, y la práctica profesional con jóvenes¹⁷²⁶. Debe tenerse en cuenta que, en la actualidad, España es uno de los pocos Estados que no ha nombrado un corresponsal de la Administración juvenil nacional en la red que da soporte a esta iniciativa¹⁷²⁷.

d.3. La Red Europea de Investigadores sobre Juventud, o Pool of European Youth Researchers

En 2003, en paralelo a la creación del Centro Europeo del Conocimiento descrito con anterioridad, surgió una Red Europea de Investigadores sobre Juventud que se planteó desarrollar reuniones bianuales. Esta primigenia Red, junto al Centro, dio soporte a diversos seminarios científicos de ámbito europeo sobre la investigación en juventud¹⁷²⁸. La Alianza valoró, en el período 2007-2010, y durante el II periodo de los Acuerdos del Marco de la Alianza, la sustitución de la Red primigenia por una segunda, más selectiva, que ha sido denominada *Pool of European Youth Researchers* (PEYR)¹⁷²⁹.

¹⁷²⁶ Los aspectos clave recogidos en esta plataforma digital se agrupan en cinco grandes áreas: 1) información nacional, que reúne tanto fichas informativas sobre las políticas nacionales de juventud como información temática de cada país, y enfoques comparativos por ámbitos subregionales; 2) información temática, que organiza una ingente cantidad de documentación jurídica, política y científica en torno a los principales ámbitos temáticos de la política pública de juventud (desde empleo, educación, formación o igualdad de género, hasta juventud rural, desarrollo, inclusión, salud juvenil, o trabajo con jóvenes, etc.); 3) una “Biblioteca” online, académica y política, con un buscador propio; 4) una base de buenas prácticas públicas y privadas, sobre proyectos e iniciativas de éxito, en el ámbito local, regional y nacional; y 5) un “Glosario” propio elaborado por expertos, que define una gran cantidad de términos clave en relación a la política europea de juventud y al trabajo con jóvenes.

¹⁷²⁷ Así lo hace constar el propio Instituto de la Juventud (INJUVE) en la respuesta al requerimiento de información cursado ya citado (mediante un procedimiento administrativo de solicitud de información a través del Portal de Transparencia, con Expediente nº 001-033922).

¹⁷²⁸ Hasta siete entre abril de 2003 y diciembre de 2006, cuatro de ellos con conexiones explícitas o implícitas con la participación juvenil, lo que denota la importancia de la cuestión para la propia investigación académica europea sobre juventud ya en aquel momento, antes incluso de las Recomendaciones del Comité de Ministros que insisten sobre su importancia (que mencionaré más adelante).

¹⁷²⁹ El nuevo órgano (PEYR) celebró su primera sesión en febrero de 2011, en Estrasburgo. Fue organizado en el marco del YouthFrame III (Youth Partnership Framework Programme 2010-2013), en el contexto de los Programas Conjuntos generales del Consejo de Europa y la Unión Europea. Desde entonces, se han celebrado reuniones anuales. Para el siguiente período de Acuerdos trienales (2014-2016), de hecho, el objetivo de “mejor conocimiento” (better knowledge) se sitúa como primera meta de la Alianza, concretándose en once iniciativas específicas, entre las que destacan la modernización del Centro Europeo del Conocimiento antedicho (EKCYP). Esta red modernización se concreta la incorporación a este del enfoque

La principal diferencia es el formato restringido de una y otra. Este segundo modelo, aún vigente, se compone a partir de una selección realizada por los órganos gestores de la Alianza, tras una convocatoria abierta. Contrasta, así, con la cierta indeterminación y flexibilidad de los participantes en el primer modelo. La segunda técnica favoreció la formación de un equipo más restringido o selecto (treinta y cinco miembros actualmente¹⁷³⁰) y de más fácil coordinación por parte de la Alianza. Se convirtió y perdura, de esta manera, como “una iniciativa única en el ámbito europeo y representa una contribución tanto del Consejo de Europa como de la Comisión Europea para el desarrollo de políticas en el ámbito de la juventud basadas en evidencias”¹⁷³¹.

La misión actual del PEYR trasciende el asesoramiento requerido por la Comisión Europea o el Consejo de Europa, ofreciendo su potencial interdisciplinar y académico a cualquier institución con intereses convergentes en materia de investigación sobre juventud.

E. El derecho indicativo del Consejo de Europa sobre la participación juvenil

La estructura descrita en el epígrafe anterior ya da una idea preliminar de la actividad reguladora y material que realiza el Consejo de Europa sobre la participación juvenil. Eberhard (2002b: 41 y ss.) desarrolló un análisis sistemático de los principales textos adoptados, sobre política juvenil general, hasta principios de los años 2000. Sin embargo, desde entonces hasta ahora se ha producido un enorme desarrollo de los posicionamientos y una importante reorganización doctrinal y de profundización sustantiva en ciertos temas, que hacen aconsejable abordar el asunto desde un nuevo enfoque.

temático-sectorial (además del nacional, preexistente), y de la celebración de sus sesiones anuales de manera conjunta con los corresponsales del EKCYP. Cfr. (disponible a 30 de mayo de 2019): <http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/Default.asp?ID=30862>.

¹⁷³⁰ La última renovación responde a la convocatoria realizada por la Alianza en 2017.

¹⁷³¹ Así presenta esta red la Alianza, en su página web (disponible a 5 de junio de 2019, T. del A.): <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/peyr>.

A continuación, pretendo dar respuesta a cuatro preguntas fundamentales. La primera es cuál es el objetivo del Consejo de Europa al intervenir en el ámbito de la política de juventud, es decir, la finalidad de la ordenación indicativa que esta institución ha construido, según sus propios textos. La segunda pregunta es por qué ha optado por afrontar ese fin en particular, esto es, la justificación del objetivo. La tercera se refiere a quién, según el Consejo de Europa, debe intervenir en la consecución del objetivo o, dicho en otros términos, a qué sujetos políticos les corresponde la realización del resultado deseado. Finalmente, la cuarta pregunta es cómo plantean los órganos de esta institución que sea posible alcanzar la meta. Todo ello respondido desde la prioridad objetiva de este estudio, es decir, el análisis de las normas sobre la participación juvenil.

a. La posición estratégica del Consejo de Europa sobre su política de juventud: evolución, situación y perspectivas

Como respuesta a la pregunta de qué pretende alcanzar el Consejo de Europa en materia de política juvenil, debe tenerse en cuenta que la expectativa no ha sido la misma al inicio de su andadura sobre esta cuestión que en la actualidad. Existe, por tanto, una evolución histórica que debe ser conocida, para comprender mejor las certidumbres actuales y las perspectivas plausibles sobre su eventual desarrollo futuro.

Hoy en día, el recorrido trazado por los textos indicativos de sus órganos principales permite inferir que el punto de llegada deseado por la política juvenil del Consejo de Europa es la centralidad social integral de la juventud. Es decir, la aspiración del Consejo de Europa en esta materia puede sintetizarse en que la población joven forme parte integrada de la sociedad a la que pertenece, por contraposición a una juventud periférica, situada (por acción excluyente u omisión inclusiva) fuera de los centros de decisión política, social, económica y cultural. La manifestación más tangible de esta apuesta del Consejo de Europa es su propia operatividad sobre la política de juventud, regida por el principio de cogestión. De hecho, este grado es el pautado, por el Consejo de Europa, como meta deseable para la política de juventud desarrollada por cualquier poder público, lo que significa que la aspiración de esta institución es lograr el mayor

grado de participación de la población joven en todo el espacio público. No sorprenderá, por lo tanto, que, según el Consejo de Europa, el elemento más relevante de la política general de juventud sea, precisamente, la participación juvenil.

Veamos, a continuación, cómo ha llegado el Consejo de Europa a esta postura sobre la razón de ser de su propia política de juventud.

a.1. La evolución de la contribución indicativa del Consejo de Europa sobre el derecho de participación juvenil en el seno de los Estados

Desde un punto de vista histórico, fue el Comité de Ministros del Consejo de Europa quien sentó las bases de la cooperación continental en materia de política juvenil. Lo hizo entre 1971-1972, mediante la creación del Centro Europeo de Juventud (EYC, por sus siglas en inglés) de Estrasburgo¹⁷³², y el Fondo Europeo para la Juventud¹⁷³³. Sin embargo, estas medidas del Comité son, en realidad, resultado de la insistencia de la Asamblea Parlamentaria. Este órgano de representación de los poderes legislativos adoptó un primer texto que sirve de muestra anticipada sobre la conexión entre el Consejo de Europa y el protagonismo de la participación juvenil: la Resolución núm. 17(1950) relativa a la organización de una Conferencia Europea de Juventud, adoptada el 28 de agosto de 1950 como conclusión del debate sobre el segundo informe del Comité de Asuntos Generales. Más relevantes aún son otros dos textos adoptados veinte años después, en 1970, que fundamentan las medidas apuntadas del Comité de Ministros (Eberhard, 2002b: 41). El segundo de los textos es el más importante: la Recomendación núm. 592(1970), sobre los problemas de la juventud en Europa¹⁷³⁴, que se dirige de forma explícita al Comité de Ministros, para que invite a los Estados

¹⁷³² Mediante Decisión del Comité de Ministros en su 196ª Sesión de 12 de enero de 1971. Entró en funcionamiento en 1972. Sin embargo, la Asamblea Parlamentaria parece considerar la entrada en funcionamiento del Centro en 1968, en su Recomendación 1585, de 2002 (párrafo 2). Es posible que se deba a un error de redacción.

¹⁷³³ A través de la Resolución núm. 17 del Comité de Ministros, sobre el establecimiento del Fondo Europeo para la Juventud y el Estatuto del Fondo, adoptado en su 50ª Sesión, del 15 de mayo de 1972. Entró en funcionamiento en 1973.

¹⁷³⁴ El primero de estos textos es la Orden núm. 298(1970), con título idéntico al segundo señalado (“sobre los problemas de la juventud en Europa”). En ella se insta al Secretario General a adoptar toda la acción necesaria para asegurar la publicación del informe “145 Documents on Youth”, realizado por encargo de la Asamblea Parlamentaria por Hicter (consultor externo).

miembros a “incrementar la coordinación entre las diversas organizaciones internacionales que tratan los problemas de la juventud”, entre otros mandatos (Eberhard, *op. cit.*).

Estos acuerdos pusieron en marcha los cimientos del actual mecanismo de cogestión en materia de política juvenil del Consejo de Europa¹⁷³⁵. También tienen cierto valor histórico un conjunto de ocho Recomendaciones sobre diversas materias vinculadas a la incipiente política de juventud del Consejo de Europa, adoptadas entre 1979 y 1998¹⁷³⁶. No obstante, no aportan contenido sustancial de interés actual para el objeto de este estudio.

La evolución de los posicionamientos del Consejo de Europa sobre juventud, en general, y sobre participación juvenil, en particular, podría estructurarse en tres etapas básicas.

La primera etapa abarca desde los orígenes de la institución hasta la segunda mitad de la década de 1990, y se plasma en diversos posicionamientos sectoriales (independientes entre sí), instando a los Estados a adoptar medidas en aspectos muy específicos, a veces incluso marginales o circunstanciales de la política de juventud¹⁷³⁷.

Una segunda etapa comienza alrededor de 1995 y se extiende hasta el final de la década de 2000, caracterizada por el esfuerzo sistematizador y generalista del posicionamiento del órgano en materia de política juvenil integral¹⁷³⁸.

¹⁷³⁵ Posteriormente, ha reformado ambas instituciones mediante la Resolución (98)31 sobre el Estatuto del Centro Europeo de la Juventud y el Estatuto del Fondo Europeo para la Juventud, y mediante la Decisión núm. 1130 sobre la Regulación Operativa revisada del Fondo Europeo para la Juventud, de 11 de enero de 2012.

¹⁷³⁶ Estas son: 1º) la Recomendación núm. 3 de 1979, relativa a la integración de las personas jóvenes en el mundo del trabajo; 2º) la Recomendación núm. 4 de 1982, sobre la prevención del alcohol como causa de problemas especialmente entre las personas jóvenes; 3º) la Recomendación núm. 7 de 1992, relativa a la comunicación y la cooperación en el ámbito de la investigación sobre juventud en Europa; 4º) la Recomendación núm. 11 de 1992, sobre la integración social y vocacional de las personas jóvenes; 5º) la Recomendación núm. 8 de 1995, sobre movilidad académica; 6º) la Recomendación núm. 16 de 1995, sobre personas jóvenes y deporte; 7º) la Recomendación núm. 7 de 1996, sobre movilidad académica regional; y 8º) la Resolución núm. 3 de 1998, sobre el acceso a la educación superior.

¹⁷³⁷ Muestra de ello son varias de las Resoluciones mencionadas en la nota anterior.

¹⁷³⁸ En esta etapa se ubican, por tanto los primeros esfuerzos por ordenar una política de juventud coherente, a lo que contribuye la CM/Res(1998)6, sobre la política de juventud del Consejo de

La tercera y penúltima etapa comprende desde 2008 hasta 2019. Se puede caracterizar por la atención estructurada a cuestiones específicas de la política juvenil, pero formulada en estrecha coherencia con los planteamientos generales de la etapa anterior, y conservando un espíritu de sinergia en todos los posicionamientos sobre juventud¹⁷³⁹, a diferencia del primer período aludido.

Finalmente, conviene subrayar que aquella etapa de 2008 a 2019 ha dado lugar a una reforma muy relevante de los posicionamientos adoptados sobre política juvenil. Desde 2016, se ha implantado una cláusula de revisión acerca del contenido adoptado en los textos de derecho indicativo de las principales instituciones¹⁷⁴⁰. Por lo tanto, es obvio que el Consejo de Europa parece caminar hacia la asunción de mecanismos de evaluación del propio derecho indicativo al máximo nivel de la institución. Esto significa que será el Comité de Ministros quien se pronuncie sobre el cumplimiento de los Estados parte, y no solo los informes técnicos del CDEJ o del Departamento de Juventud. Quizá ello favorecerá un grado mayor de interpelación pública del compromiso cierto de cada país con los acuerdos adoptados.

a.2. El marco estratégico histórico sobre la política de juventud del Consejo de Europa

La segunda etapa, como anticipaba, sentó las bases de una posición integral y coherente del Consejo de Europa sobre su política de juventud gracias, en concreto, a tres textos del Comité de Ministros: las Resoluciones que dan pie a las estrategias de 1998, 2003 y 2008.

Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 80-81) abordaron, con especial atención a las alusiones participativas la Resolución núm. 7 de 2003, basada a su vez en otra

Europa. Esta Resolución será posteriormente sustituida de forma implícita por la CM/Rec(2003)7, a la que aludieron ya Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 80-81), que ha sido a su vez sustancialmente superada por la CM/Rec(2008)23.

¹⁷³⁹ Constituye un claro ejemplo de esta última etapa la CM/Rec(2010)8, sobre información juvenil, pero también la más reciente CM/Rec(2017)4, sobre el trabajo con jóvenes.

¹⁷⁴⁰ Así sucede, por ejemplo, con la obligación de revisar el desarrollo que los Estados hayan hecho de aquellas pautas contenidas en las últimas Recomendaciones del Comité de Ministros sobre política de juventud –lo que supone, como muestra, la obligación de revisar el cumplimiento de la CM/Rec(2016)7 en 2021, y de la CM/Rec(2017)4 en 2022–.

Resolución del mismo órgano (núm. 6 de 1998, la primera con esta vocación generalista sobre la política juvenil). Estos dos documentos pretendieron ordenar la política juvenil del Consejo de Europa (de 1998 y 2003, respectivamente), sin diferir apenas en los grandes objetivos planteados. De hecho, la última Resolución (2008) directamente renuncia a expresar objetivos propios, pasando a enunciar, sin más, las nuevas prioridades para la consecución de los objetivos que permanecen inalterados desde el texto de 2003. En la formulación de los objetivos de 1998 y 2003 sobresale la importancia que el Consejo de Europa concede a la participación juvenil, aludida de forma explícita e implícita, y en su máxima amplitud (desde la propia educación para la participación, hasta la disposición de normativas y estructuras públicas adecuadas para el objetivo final: el mayor grado posible de participación juvenil).

En 2003, por lo anteriormente expuesto, el Consejo de Europa conservó las mismas cuatro metas que estableció en aquella Resolución de 1998 como objetivos principales de la política de juventud de la institución. Entre estos cuatro objetivos, por su afectación a la participación, destacaron dos. Por un lado, una obligación autoimpuesta de reconocer a la juventud como actor de realización de una mayor integración europea, sobre la base de los valores del Consejo de Europa (democracia pluralista, derechos humanos y Estado de derecho). Por otro lado, el Consejo dice aspirar a mejorar las oportunidades de participación de la juventud en el fortalecimiento de la sociedad civil europea, por ejemplo, mediante el aprendizaje (especialmente el no formal) sobre las competencias cívicas y sociales, es decir, de la educación para la participación.

En 2008 el Comité de Ministros sí actualiza las prioridades estratégicas, distanciándose de las formuladas en 1998¹⁷⁴¹ y en 2003¹⁷⁴². Fue el texto aplicable hasta enero de

¹⁷⁴¹ El primer texto, de 1998, apenas esbozaba un catálogo de diez prioridades, más parecido a una lluvia de ideas que en ocasiones, incluso, se reitera de forma innecesaria. No obstante, destacan de aquel escrito dos prioridades de mayor trascendencia para la participación juvenil europea: por una parte, “el desarrollo de la cooperación para estimular el desarrollo equilibrado de estructuras de juventud en todos los Estados miembro”, y por otra parte, “el ánimo a nuevas formas de participación y de organización juveniles” –T. del A. a partir del texto original en inglés, en el segundo bloque de la CM/Res(98)6–. De forma tímida, pero ya palpable, el Consejo de Europa llama la atención de los Estados sobre cuáles son sus actuales estructuras de juventud, y qué tipo de participación favorecen, que no debe ceñirse a las formas tradicionales.

2020, con vigencia imperativa para los órganos del propio Consejo de Europa en su intervención sobre política juvenil (si bien no debe obviarse que es un texto programático). Sirvió para dar carta de naturaleza a la implantación de la denominada Agenda 2020, sobre la política de juventud del Consejo de Europa¹⁷⁴³. En este último documento, se puede apreciar que la participación democrática desapareció como un eje en sí mismo, pero su contenido se integra de manera transversal en las tres que planteaba el Consejo de Europa en esta nueva etapa. Así, las tres prioridades temáticas establecidas en 2008 fueron¹⁷⁴⁴: a) “derechos humanos y democracia”¹⁷⁴⁵, b)

¹⁷⁴² En 2003, la segunda Resolución del Consejo de Ministros sobre política general de juventud estructuró de forma más metódica las prioridades estratégicas en tres bloques: 1) la promoción del diálogo intercultural y de la paz; 2) la educación sobre derechos humanos y la promoción de la dignidad humana, así como la cohesión social; y 3) la participación y la ciudadanía democráticas. Este tercer eje prioritario es el de mayor importancia para el asunto que nos ocupa, y proponía “poner el acento, en particular” en cinco claves: a) “sobre la formación de jóvenes responsables democráticos y jóvenes que puedan desempeñar un papel multiplicador”, b) “sobre el apoyo y el desarrollo de organizaciones y de recursos no gubernamentales democráticos de jóvenes”, c) “sobre la participación y el acceso de los jóvenes, especialmente de aquellos grupos en contextos desfavorecidos y de las minorías, a las instituciones y en los procesos democráticos”, d) “sobre la reducción de barreras a la participación de los jóvenes, en los niveles local, regional, nacional y europeo”, y d) “sobre la puesta en marcha y el buen funcionamiento de órganos democráticos de juventud representativos de los jóvenes y de las organizaciones no gubernamentales de juventud, en los niveles local, regional y nacional”.

¹⁷⁴³ La Resolución de 2008, adoptada sobre la política general de juventud del organismo, se fundamenta sobre tres documentos ajenos al Comité de Ministros: 1) la Declaración Final y Plan de Acción de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, celebrada en Varsovia en mayo de 2005; 2) la Declaración Final adoptada por la octava Conferencia de Ministros de Juventud del Consejo de Europa, celebrada en Kiev los días 10 y 11 de octubre de 2005 (que sustancia el acuerdo político sobre la Agenda 2020 al máximo nivel intergubernamental); y 3) la Recomendación 1844 (2008) de la Asamblea Parlamentaria, sobre “Refrescar la agenda de juventud del Consejo de Europa”, sobre la que volveré más adelante.

¹⁷⁴⁴ En 2003, el Consejo de Europa apuntaba en aquella Resolución previa tres prioridades temáticas plurianuales: 1) la promoción del diálogo intercultural y la paz; 2) la educación en los derechos humanos y la promoción de la dignidad humana y de la cohesión social; y 3) la más relevante para el asunto que nos ocupa, la participación y la ciudadanía democrática. Esta tercera prioridad se concreta, a su vez, en a) la acentuación de la capacitación de jóvenes responsables que actúen como multiplicadores; b) el apoyo y el desarrollo de organizaciones y recursos no gubernamentales de juventud democráticos; c) la atención singular a la juventud más vulnerable en los procesos participativos; d) la reducción de barreras a la participación multinivel (local, regional, nacional y europeo); y e) la puesta en marcha y el buen funcionamiento de órganos democráticos representativos de la juventud y de las organizaciones no gubernamentales de juventud, en los niveles local, regional y nacional.

¹⁷⁴⁵ Sobre “derechos humanos y democracia”, y en lo que a participación juvenil respecta, la Resolución marca un especial énfasis en “la promoción de la participación activa de las personas jóvenes en los procesos y estructuras democráticas”, en la “promoción de la igualdad de oportunidades para la participación de toda las personas jóvenes en todos los aspectos de sus vidas” y, finalmente en “la garantía del pleno disfrute por parte de las personas jóvenes de los derechos humanos y la dignidad humana”. Al margen de la clave expresamente participativa, conviene reconocer que emerge en este texto ya el concepto del “desarrollo sostenible”, como

“convivencia en sociedades plurales”¹⁷⁴⁶, y c) “inclusión social de las personas jóvenes”¹⁷⁴⁷.

Además de las prioridades, el Comité de Ministros recogía, en aquel mismo texto de 2008, diversos aspectos clave para el desarrollo de la intervención propia y de los Estados. Sobresalen una serie de enfoques, métodos e instrumentos de implementación de las políticas de juventud europeas y nacionales. Destaco tres de ellos, para ilustrar mejor el estado actual de la doctrina de la institución.

En primer lugar, emergió una firme apuesta del Consejo de Europa por el establecimiento de estándares sobre la calidad de las políticas de juventud implementadas por parte de los Estados¹⁷⁴⁸. De esta previsión emanó la actividad del Consejo de Europa orientada a ofrecer indicadores para la medición del desarrollo de distintos aspectos de la política de juventud en el seno de los países¹⁷⁴⁹, de sus regiones y de sus entes locales, pero también las revisiones periódicas, meramente informativas y sin fuerza jurídica, sobre el estado de la cuestión en cada país.

En segundo lugar, el Consejo de Europa puso el foco en la profesionalización sobre juventud, y en la educación y la formación, considerados como aspectos esenciales de una política juvenil coherente con los valores de la institución. Esta Resolución

ámbito de conexión natural con las políticas de juventud. Los entrecorillados son T. del A. a partir del texto original en inglés.

¹⁷⁴⁶ Acerca de la “convivencia en sociedades plurales”, y de su conexión tangencial con la participación juvenil, el Comité de Ministros desea que se conceda un especial énfasis al apoyo de las iniciativas de las personas jóvenes y de sus organizaciones, atendiendo a la prevención de los conflictos y su gestión, así como a los procesos de reconciliación, mediante el diálogo intercultural, en su sentido más amplio. Posiciona, de esta forma, a las organizaciones juveniles y a la juventud participativa como agentes estratégicos de la convivencia intercultural, y reconoce la importancia de la potestad (de los jóvenes) de tomar la iniciativa en los procesos participativos, que no deben ser diseñados, por lo tanto, solo con mecanismos “reactivos”. Los entrecorillados son T. del A. a partir del texto original en inglés.

¹⁷⁴⁷ En cuanto a la “inclusión social de las personas jóvenes”, el Consejo de Europa ubica en este eje el especial énfasis al reconocimiento del aprendizaje y educación no formal, la garantía de acceso igualitario a la cultura, y el ánimo al diálogo y a la solidaridad intergeneracionales. Los entrecorillados son T. del A. a partir del texto original en inglés.

¹⁷⁴⁸ Fruto de esta determinación es la adopción, por parte del propio Comité de Ministros, de nuevas Recomendaciones especializadas sobre distintos aspectos de esta Resolución. Sobresalen las CM/Rec(2010)7, (2015)3 y (2016)7, acerca de las cuales volveré más adelante.

¹⁷⁴⁹ Un claro ejemplo de estos estándares, apuntados con anterioridad a la Recomendación de 2008, se encuentra en la propia CM/Rec(2006)1, sobre los consejos nacionales de la juventud, que aborda (como veremos más adelante) estándares sobre su funcionalidad independiente de las injerencias de los poderes públicos.

anticipó, así, lo que posteriormente desarrollarán diversos textos especializados o transversales para los Estados (con la forma de Recomendaciones, principalmente)¹⁷⁵⁰.

En tercer lugar, la Resolución de 2008 instó a prestar especial atención a la política basada en evidencias, atendiendo al conocimiento empírico y a la investigación científica sobre juventud. El Comité de Ministros conectó esta idea con la relevancia práctica y real de los órganos de cogestión, pero también con la coordinación operativa de las Administraciones juveniles con los departamentos públicos de infancia, con la transversalidad de la política juvenil en la estructura general del Consejo de Europa y¹⁷⁵¹, naturalmente, con el papel del Centro Europeo del Conocimiento y la Investigación sobre la Juventud (EKCY, por sus siglas en inglés)¹⁷⁵².

Por último, un asunto donde se puede apreciar una clara evolución de los textos aludidos del Comité de Ministros es la cuestión de la cooperación exterior del Consejo de Europa. En 1998 se puso en marcha, formalmente, la Alianza con la Unión Europea, de lo que la Resolución de entonces dejaba constancia implícita, al instar a “mejorar la cooperación con la Unión Europea y con otras organizaciones internacionales”, mientras que en 2003 añade ya una referencia explícita a otras organizaciones, a modo de ejemplo (UNICEF y UNESCO). En este segundo momento concreta un aspecto metodológico: que la cooperación con la Unión Europea se debe conducir “a través de protocolos de acuerdo”. En 2008 se realizó la primera referencia expresa a la Alianza entre la Unión Europea (a través de la Comisión) y el Consejo de Europa, como estructura singular y buena práctica que debía ser reforzada.

¹⁷⁵⁰ Ejemplo de esta concreción es la CM/Rec(2017)4, sobre el trabajo con jóvenes; o también la CM/Rec(2010)7, sobre la Carta del Consejo de Europa acerca de la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos.

¹⁷⁵¹ Esta vocación transversal no es exclusiva, en absoluto, del Comité de Ministros, como queda patente, por ejemplo, en la Orden núm. 441, de 1988, de la Asamblea Parlamentaria, ya mencionada con anterioridad.

¹⁷⁵² Muestran una especial atención a la investigación en juventud las Recomendaciones de este órgano núms. 4 y 7 de 2018, pero era un ámbito de atención para el Comité desde la CM/Rec(1992)7, relativa a la comunicación y la cooperación en el ámbito de la investigación sobre juventud en Europa.

a.3. La Estrategia 2030 para el Sector de la juventud del Consejo de Europa, o The Council of Europe Youth Sector Strategy 2030

El Consejo de Europa afrontó entre 2017 y 2019 la preparación de un nuevo marco estratégico plurianual sobre su política de juventud. En esta ocasión ha sido, además, la primera vez que la ha diseñado con un proceso de reflexión plurianual en el seno de la propia estructura participativa y de órganos estatutarios ya descritos (con el protagonismo particular del Consejo Conjunto-CCJ). Este marco fue culminado el 22 de enero de 2020, mediante la adopción de la Resolución del Comité de Ministros número 2 de 2020, sobre la Estrategia 2030 para el Sector de la Juventud del Consejo de Europa.

A pesar de la aparente continuidad de los procesos de planificación, conviene subrayar un acontecimiento singular que puso en jaque esta nueva Estrategia 2030, y el trabajo de las décadas anteriores. Resulta significativo que esta última proyección ha sobrevivido a un intento de “racionalización” estructural del Consejo de Europa (muy semejante, en fondo y forma, a los intentos ya referidos en España, que condujeron durante la pasada década a la supresión de numerosos consejos de la juventud en distintos niveles territoriales). La propuesta unilateral del entonces Secretario General del Consejo de Europa, a finales de 2019 (ya mencionada al referirme a esta figura), estuvo cerca de fulminar la labor de la institución sobre la política de juventud¹⁷⁵³.

¹⁷⁵³ Este intento se plasmó en un Plan de Contingencia presupuestaria que pudo haber dado lugar a la repentina supresión del Departamento de Juventud, y de la política juvenil de la institución, como resultado de un recorte presupuestario del trece por ciento del presupuesto total del Consejo de Europa. Véase, a este respecto, la descripción del conflicto suscitado por el Secretario General en 2019, descrito en el epígrafe anterior correspondiente a esta figura del Consejo de Europa. Tal y como fue propuesto en un primer momento, la práctica totalidad del recorte presupuestario necesario habría sido aplicado sobre la política de juventud. Este recorte es el resultado previsto para 2021 por la suspensión del pago de las cuotas de membresía al Consejo de Europa por parte de la Federación Rusa desde 2017, y la significativa reducción de la contribución de Turquía. Aquel Plan de Contingencia desató una particular controversia política, social y doctrinal acerca de la continuidad de toda la estructura de Administración juvenil ya expuesta, y de la capacidad real de la institución de continuar sus programas, o delegar el protagonismo de la política juvenil europea en la Unión Europea. La posición de las organizaciones juveniles fue expresada de manera contundente, tanto desde el Consejo Asesor sobre Juventud (Frente al Plan de Contingencia inicialmente presentado por el Consejo de Europa, el *Advisory Council on Youth* dio a conocer su rotundo rechazo a la afectación de los recortes de forma desproporcionada entre los distintos departamentos de la Secretaría del Consejo de Europa), como a través del Foro Europeo de la Juventud junto a las principales organizaciones juveniles partidistas de Europa (lo dieron a conocer mediante un comunicado específico, hecho público –entre otros medios– a través de sus *mailings* desde el mes de abril de 2019, así como mediante la actualización de la situación de 8 de

Finalmente, la incidencia efectiva de los actores propiamente juveniles y de las Administraciones juveniles de los Estados miembros hizo prevalecer los planteamientos alternativos a la supresión del Departamento Juventud y, en definitiva, del entramado organizativo del Consejo de Europa hacia la política de juventud y sus valiosas herramientas.

Sea como fuere, superada la crisis “racionalizadora”, y tomando en consideración el aprendizaje extraído de las décadas precedentes, el Consejo de Europa ha diseñado un nuevo marco estratégico para la década de 2020 a 2030. Ante todo, es muy relevante subrayar el valor que el propio Consejo de Europa confiere a este documento, y es que pretende ser el marco estratégico de su propio Sector de la Juventud (*Youth Sector*). No es, por tanto, una Estrategia para el ámbito de la juventud en Europa, sino para el esquema institucional del Consejo de Europa especializado en el servicio a la juventud. Así lo recalca de forma nítida el Documento de Referencia (*Background document*)¹⁷⁵⁴.

La fuerza normativa de la Estrategia 2030 proviene de su aprobación por el Comité de Ministros, mediante la Resolución CM/Res (2020)2, homónima. Se trata, por tanto, de una herramienta con fuerza vinculante interna, no directa en los Estados (donde puede producir efectos solo indicativos). No obstante, este mismo texto se reconoce basado en el previo documento aprobado por el Comité Conjunto de Juventud (el Documento de Referencia), como acuerdo entre los representantes juveniles y de los gobiernos de los Estados participantes.

mayo de 2019). Ambas figuras coincidían, naturalmente, en la inadmisibilidad de la propuesta de recorte planteada. Como alternativa, las organizaciones juveniles y las autoridades gubernamentales sobre juventud parecen reivindicar de forma coordinada un ajuste presupuestario (asumido como inevitable) basado en dos criterios: 1º) la preservación sin recorte alguno de los órganos de control de los derechos humanos en el seno del Consejo de Europa, destacando el respeto a la financiación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; y 2º) la proporcionalidad de la reducción presupuestaria entre el resto de departamentos del Secretariado de la institución, de forma que no afecte en exclusiva o de manera irracionalmente acusada al Departamento de Juventud.

¹⁷⁵⁴ Este Documento no tiene valor normativo, en sentido estricto, al no estar integrado en la Resolución adoptada por el Comité de Ministros. Sin embargo, por expresa indicación de la parte expositiva de esta, sí es una herramienta interpretativa fundamental del contenido adoptado. Puede ser consultado (a 2 de noviembre de 2020): <https://rm.coe.int/16809f69de>.

El contenido de la Estrategia aprobada por el Comité de Ministros distingue seis bloques clave, al margen de la parte expositiva¹⁷⁵⁵: 1) una visión concretada en tres misiones nucleares, o, si se prefiere, un objetivo general con tres objetivos específicos; 2) cuatro prioridades temáticas, con sus respectivas previsiones de impacto y resultados esperados; 3) siete principios que diferencian la intervención sobre juventud del Consejo de Europa de la de otros actores¹⁷⁵⁶; 4) doce herramientas metodológicas de implementación, basadas en su aportación distintiva histórica¹⁷⁵⁷; 5) una clarificación de los instrumentos que componen el Sector de la juventud del Consejo de Europa, directamente afectados por la Estrategia¹⁷⁵⁸; y 6) una cláusula de revisión y evaluación periódica de la planificación expuesta¹⁷⁵⁹.

¹⁷⁵⁵ La parte expositiva de la Resolución subraya los antecedentes históricos normativos del Consejo de Europa, retrotrayendo el origen de su Sector de Juventud hasta 1972, como ya he señalado. Pero, además, esta parte de la Estrategia 2030 justifica el encaje contextual de la misma y su conexión actual con una serie de documentos estratégicos de sus contrapartes: la Estrategia de Juventud de la Unión Europea 2019-2027, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, y la específica Estrategia de Juventud también de las Naciones Unidas, concretada en el documento *Youth 2030: Working with and for young people*.

¹⁷⁵⁶ El período 2020-2030 del trabajo del Consejo de Europa hacia la juventud aparece perfilado por siete principios que deberán sustentar toda su intervención. Se han formulado, de acuerdo con el Documento de Referencia, como principios distintivos de la intervención del Consejo de Europa frente a otros actores internacionales multilaterales. Estos principios son el respeto y la confianza mutua entre las partes (1º), la plena inclusión (2º), la durabilidad y consistencia del compromiso (3º), la participación (4º), la equidad (5º), la transparencia (6º) y la colaboración entre actores (7º).

¹⁷⁵⁷ Para la aplicación de las prioridades temáticas emerge el cuarto bloque del contenido de la Estrategia 2030: el Consejo de Europa ha reconocido la adopción o disposición doce herramientas metodológicas, que se remontan (de acuerdo con lo que expone el Documento de Referencia) a su singular aportación histórica, y a la proyección de esta. Estas son: 1º) una cooperación intergubernamental paneuropea, tanto en la preparación o diseño como en la aplicación o ejecución de la política pública de juventud; 2º) la asistencia para la elaboración de las políticas estatales de juventud, tanto mediante el apoyo bilateral como de medidas multilaterales; 3º) la capacitación de jóvenes como multiplicadores de las intervenciones (destacando en ello el papel que deben jugar los Centros Europeos de la Juventud y sus programas de educación y formación); 4º) el buen gobierno y la participación juvenil, especialmente mediante la exportación del método de cogestión a otros espacios de decisión multilateral sobre juventud; 5º) apoyo financiero específico para la sociedad civil joven (en particular, a través del Fondo Europeo para la Juventud); 6º) la innovación en el trabajo profesional con jóvenes, las políticas de juventud y la investigación sobre juventud; 7º) una cooperación de triple hélice (es decir, entre decisores políticos, profesionales del sector e investigadores en el ámbito de la juventud); 8º) el desarrollo de la calidad y la implantación de estándares en el ámbito de las políticas de juventud; 9º) la continuidad de la Alianza con la Unión Europea y la cooperación con otros actores supranacionales relevantes; 10º) el posicionamiento interdepartamental de la política de juventud dentro del Consejo de Europa, en aras de una auténtica transversalidad; 11º) la búsqueda proactiva y la implicación de la juventud que sufre situaciones desfavorables; y 12º) la anticipación a las tendencias de futuro, los desafíos y las oportunidades venideras.

¹⁷⁵⁸ El quinto bloque es presentado como instrumentos específicos del sector de la juventud del Consejo de Europa. Estos son tres, de acuerdo con la Estrategia: a) el sistema de órganos

Por su especificidad y el valor cualitativo de su aportación respecto de los marcos estratégicos previos y ya analizados, merecen ahora una especial atención los dos primeros bloques del contenido de esta Estrategia. Los cuatro últimos (los principios, las herramientas metodológicas, la composición orgánica e instrumental del Sector y la cláusula de revisión) añaden poco a lo ya descrito sobre tales materias en las páginas precedentes.

a.3.1. La Visión y las misiones nucleares de la Estrategia 2030

El primer bloque de los contenidos de la Estrategia 2030 aborda la declaración de la Visión, o finalidad esencial, de la propia estrategia. Esta consiste, según el Comité de Ministros, en reconocer que la juventud es actora estratégica del desarrollo de los valores nucleares del Consejo de Europa (derechos humanos, Estado de derecho y democracia). El reconocimiento admite dos vertientes de esta identidad singular de la juventud en Europa: como sujeto pasivo de la acción pública y como sujeto activo, ejerciente de derechos y libertades fundamentales.

La Visión se concreta, a su vez, en tres misiones nucleares, u objetivos específicos (no declarados así de forma explícita, pero sí parecen ser tales por la redacción dada, en forma y fondo).

En primer término, el Consejo de Europa se propone fortalecer el acceso de los jóvenes a sus derechos, tanto desde su ejercicio individual como colectivo, mediante

estatutarios de cogestión (aclarando que desarrollará programas de actividades y remitirá al Comité de Ministros propuestas específicas de estándares para su adopción formal); b) el Departamento de Juventud, como Administración juvenil, y sus órganos desconcentrados, como los Centros Europeos de Juventud (de Estrasburgo y de Budapest) y el Fondo Europeo para la Juventud, que deben orientarse en ambos casos hacia los valores nucleares del Consejo de Europa; y c) la continuación de la Alianza con la Comisión Europea, calificada como ejemplo de buena cooperación entre socios (aunque el Documento de Referencia subraya que el Consejo de Europa debe fortalecer su colaboración con la Comisión Europea más allá de la propia Alianza, aun reconociendo el papel esencial de esta).

¹⁷⁵⁹ Finalmente, el sexto bloque de los contenidos de la Estrategia está dedicado a incorporar una cláusula de revisión o evaluación periódica de esta, tanto en la dimensión programática sustantiva como en la efectiva dotación presupuestaria que permita su realización hasta 2030. El Consejo de Europa comisiona al Comité Conjunto sobre Juventud como órgano central operativo para implementar todo lo antedicho.

políticas públicas, mecanismos jurídicos y la dotación con recursos materiales concretos.

En segundo término, la institución aboga por profundizar en el conocimiento de la juventud (expresado, a veces, en el sentido de construir las políticas del sector a partir de evidencias, esto es, sobre una base empírica y racional de tipo académico).

En tercer y último término, con la Estrategia se pretende provocar una ampliación de la participación juvenil, que sea significativa, reflejo de un amplio consenso, inclusiva y basada en la rendición de cuentas (de los propios procesos participativos, y ante estos procesos por parte de los actores políticos).

a.3.2. Las cuatro prioridades temáticas de la próxima década

En concordancia con el esquema de contenidos de las anteriores Estrategias, la de 2030 formula una revisión de las áreas temáticas prioritarias (*thematic priorities*) para la siguiente década. El Consejo de Europa adopta, así, cuatro ámbitos materiales de intervención preferente, tanto para el desarrollo de su política juvenil propia (sectorial y transversal), como para incentivar la labor de los Estados y las demás administraciones territoriales internas: a) el pluralismo democrático, b) el acceso efectivo de los jóvenes a los derechos y libertades fundamentales; c) la convivencia en sociedades pacíficas e inclusivas; y d) el trabajo profesional con jóvenes (*youth work*).

Cada una de las prioridades temáticas está formulada, de manera poco elocuente en la Resolución propiamente dicha, pero bastante más clara en el Documento de Referencia, de forma que incluye (cada una) la precisión de un impacto específico y una serie variable de resultados esperados.

Respecto de la primera prioridad (la revitalización de la democracia pluralista), el impacto deseado es que la ciudadanía democrática de las personas jóvenes y su participación activa produzcan una contribución mayor a los desafíos actuales y venideros de la democracia. A este respecto, la Estrategia formula cuatro resultados

esperados, que en síntesis son: 1) la mejora de la capacidad participativa de la sociedad civil organizada y, en particular, el impacto de esta en la ciudadanía que no está integrada en estas organizaciones; 2) el aumento cuantitativo de iniciativas políticas y procesos de gobernanza llevados a cabo con una participación significativa que involucre a la juventud y a sus representantes y organizaciones; 3) el fortalecimiento de la política de juventud y del trabajo profesional con jóvenes, para poder remover mejor las barreras de la participación juvenil; y 4) la mejora de las respuestas institucionales a las innovaciones democráticas, tanto de los cambios en los patrones participativos de la juventud como, en particular, de la digitalización de los procesos.

La segunda prioridad temática persigue un mejor acceso de los jóvenes al disfrute efectivo de los derechos y las libertades fundamentales. Ello ha sido concretado en tres planos de resultados esperados. En primer plano, se invita a los poderes públicos para que realmente implementen, aun de forma progresiva, los estándares normativos (indicativos y vinculantes) del Consejo de Europa para la calidad de la política pública de juventud, y especialmente en materia de acceso a los derechos fundamentales. En segundo plano, la Estrategia sugiere fortalecer la capacidad y los medios de las propias organizaciones juveniles para, de una parte, desplegar un mayor alcance de la educación (no formal) en los derechos humanos, y, de otra parte, poder incidir en la defensa de estos (quizá, aunque no se mencione expresamente, como actores legitimados para instar procesos jurisdiccionales específicos en la defensa de intereses colectivos y difusos). El tercer plano es la mejora de las respuestas institucionales hacia la transición de la juventud a la vida adulta, y en clave de cooperación intergeneracional, para la mejora de la intervención pública institucional sobre cinco ejes específicos, aunque no exclusivos: 1º) el cambio climático; 2º) la inteligencia artificial; 3º) el desarrollo de la digitalización; 4º) el aumento de la movilidad humana; y 5º) el surgimiento de nuevas formas de empleo.

La tercera prioridad temática (la convivencia en sociedades pacíficas e inclusivas) aspira a que la juventud, en toda su diversidad, disfrute una vida libre de discriminación, violencia y exclusión, y que esta misma juventud contribuya de forma

directa a una sociedad así. Para ello, la Estrategia formula cuatro resultados esperados. El primero es un entorno de actores (*stakeholders*) mejor equipados para afrontar los desafíos relativos a la construcción de esta sociedad más inclusiva, mediante políticas públicas, programas y proyectos que acojan la diversidad y que monitoricen de manera efectiva la lucha contra la discriminación, la violencia y la exclusión. El segundo resultado debería ser que las personas jóvenes, y en concreto aquellas que padecen experiencias discriminatorias, se beneficien de oportunidades específicas para desarrollar su compromiso cívico. El tercero aspira a una inclusión tangible, entre las políticas de juventud, de los valores cívicos generales, no juveniles, como la solidaridad mundial, la paz, la diversidad, el diálogo intercultural e intergeneracional, y la sostenibilidad ambiental, en particular en las dimensiones de la política, la práctica social y la investigación (juveniles o no). El cuarto resultado esperado es la capacitación cívica de la juventud, mediante el apoyo económico concreto y tangible, el trabajo en red y el fortalecimiento de las capacidades, reconociendo expresamente el pluralismo organizativo de la juventud.

El cuarto y último ámbito de las prioridades sectoriales de la Estrategia (es decir, el trabajo profesional con jóvenes), debe traducirse en tres resultados específicos. Primero, debe ser una década que permita ver la luz a un concreto programa paneuropeo de *youth work*, en cooperación con la Unión Europea. En segundo lugar, la Estrategia subraya la importancia de mejorar la calidad del trabajo profesional con jóvenes, con independencia de su realización por actores remunerados o desde el ámbito del voluntariado. Por último, la institución se propone hacer hincapié en la ampliación de la población joven que pueda ser beneficiaria del trabajo profesional con jóvenes, y disfrutar de experiencias de educación y aprendizaje no formal.

b. La justificación del Consejo de Europa para el tratamiento diferenciado de la participación de los jóvenes en las democracias europeas

A lo largo de las últimas décadas, el Consejo de Europa ha desarrollado una justificación extensa de las razones por las que la participación juvenil requiere un tratamiento político, pero también jurídico, diferenciado o singularizado respecto de la

participación ciudadana general. A grandes rasgos, puede sintetizarse esta fundamentación en dos motivos esenciales. El primero de ellos radica en la identificación empírica de una serie de vulnerabilidades que afectan de manera más acusada, o de forma cualitativamente distinta, a la juventud con respecto del resto de la sociedad, ya sean por causas circunstanciales o intrínsecas a la propia condición etaria. El segundo motivo es la consideración de una potencialidad cívica que caracteriza a la juventud como agente participativo distinto del resto de la sociedad.

b.1. La juventud como sujeto singular de amenazas y debilidades descentralizadoras

Existe una extensa documentación de los principales órganos del Consejo de Europa que alertan de la especial vulnerabilidad de la juventud en el continente. Naturalmente, esto tampoco significa que el Consejo de Europa presuma a toda la juventud una debilidad que la haga requerir una actitud protectora, como las políticas basadas en el ya expuesto enfoque de riesgo. Pero el Consejo de Europa no ha ignorado diversas realidades constatadas por distintas disciplinas científicas. En síntesis, el Consejo de Europa asume como válidas las evidencias empíricas sobre cómo la juventud sufre, de forma diferenciada por razón de su edad, las violaciones de sus derechos humanos, o cómo los jóvenes son dejados al margen de los centros de decisión política, social, económica y cultural (ya sea por una expulsión derivada de una cultura adultocrática, o por la falta de mecanismos de inclusión de nuevas generaciones de ciudadanos, que llegan con competencias distintas de las generaciones dominantes).

Sin ánimo de exhaustividad, la posición descrita sobre las vulnerabilidades circunstanciales y estructurales, en concreto, tienen un claro reflejo en las Recomendaciones más recientes emanadas del Consejo de Europa, en el contexto posterior a la crisis económica mundial de 2008. La Recomendación núm. 3 de 2015, por ejemplo, reconoce la preocupación por “el deterioro continuado de la situación social y los cambios vitales de las personas jóvenes en el contexto de la crisis económica europea”. Poco después, la Recomendación núm. 4 de 2018 advertía que

“(L)as sociedades están en un alto riesgo de menoscabo de la estabilidad y la cohesión social si se permite que las difíciles circunstancias actuales creen una ‘generación perdida’ de personas jóvenes desilusionadas y desvinculadas”. Como puede comprobarse, la alerta del Comité de Ministros sobre el impacto de la crisis económica en la brecha política generacional no ha sido, tampoco, especialmente temprana (una década tras el inicio de la crisis). Quizá por la falta de reacción de los Estados, el “deterioro” apreciado en 2015 se convierte en “riesgo” y amenaza cierta en 2018. A esta misma lógica responde también, por ejemplo, una de los textos más recientes del Comité de Ministros: la Recomendación núm. 4 de 2019, sobre el apoyo a los refugiados jóvenes en su transición a la vida adulta.

Con motivo de la crisis sanitaria desatada a raíz de la covid-19, el trabajo del Consejo de Europa sobre el sector de la juventud ha abordado esfuerzos específicos orientados a la mitigación de los efectos de la pandemia sobre la juventud en el continente. Esto ha incluido, entre otras medidas, la dotación de líneas específicas de financiación de iniciativas piloto para afrontar necesidades emergentes por parte del Fondo Europeo de la Juventud, o la publicación de orientaciones concretas sobre la defensa de los derechos de la juventud en el contexto de la epidemia¹⁷⁶⁰.

b.2. La juventud como agente estratégico del desarrollo de los valores del Consejo de Europa

La segunda causa que motiva un derecho distinto de participación juvenil, según la doctrina del Consejo de Europa, tiene raíces más hondas, dado que no responde a circunstancias de vulnerabilidad, sino a una construcción teórica sobre el papel de la juventud en las sociedades democráticas contemporáneas, en la defensa activa de los derechos humanos (no solo para su protección) y en la preservación del Estado de derecho. Tiene claras conexiones con el planteamiento del constituyente español de 1978, que categoriza a la juventud como actora estratégica del desarrollo (art. 48 CE).

¹⁷⁶⁰ Cfr. la web específica desarrollada en torno a estas iniciativas y reorientación del trabajo, desde marzo de 2020 (disponible a 1 de noviembre de 2020): <https://www.coe.int/en/web/youth/covid-19>.

En torno a esta idea encontramos dos referencias clave. En primer lugar, la alusión a la viabilidad de una participación de la juventud como prerequisite de un diálogo intergeneracional, sin el cual es más difícil el respeto de los derechos humanos de cualquier persona, con independencia de su edad¹⁷⁶¹. En segundo lugar, el Comité señala “el papel fundamental de los jóvenes y del trabajo realizado [hoy, tiempo presente] por las organizaciones de jóvenes en el desarrollo de nuestras sociedades”¹⁷⁶², sobre lo que conviene remarcar la dimensión “presentista”, y no “futurista” con la que frecuentemente se alude a la juventud¹⁷⁶³.

En 1998 (mediante la ya referida Resolución núm. 31), el Consejo de Europa se reconoce a sí mismo como dinamizador de una mayor implicación presente de la juventud en el progreso democrático y en la maximización de la contribución de una generación al desarrollo de toda la comunidad. Asume, de esta manera, una responsabilidad que le obliga a intervenir como sujeto distinto de los Estados, como verdadero actor público con una política juvenil propia. Es en este aspecto en el que insiste, veinte años después, el Comité de Ministros, mediante la Recomendación núm. 7 de 2018 (párrafo A.11 del Apéndice). Lo hace al reconocer el potencial cívico singular de un determinado rango etario, es decir, de una colectividad cambiante a medida que avanzan las generaciones por el simple transcurso del tiempo: la juventud de ayer, de hoy y de mañana, aunque son generaciones distintas, aportan a sus sociedades, y mientras que son jóvenes, un valor diferente al que aportarán cuando dejen de serlo. Por todo ello, ya en 2006 (mediante la Recomendación núm. 14), el Comité de Ministros consideró que la participación juvenil debía ser la prioridad de cualquier intervención pública en materia de juventud, y que debía serlo por este

¹⁷⁶¹ Esta vinculación conceptual es particularmente intensa en la Recomendación núm. 2 de 2013, referida no solo a la juventud sino también a la infancia, en la que el Comité de Ministros combina con particular sencillez la cualidad de sujetos estratégicos con el especial riesgo derivado de una vulnerabilidad por multidiscriminación. Para prevenirlo, precisamente, reivindica a los Estados que implanten mecanismos de participación de la juventud “en todos los aspectos de la vida política, pública, económica, social y cultural”, en CM/Rec(2016)7.

¹⁷⁶² *Id.*

¹⁷⁶³ Sobre la importancia de la juventud en su momento presente y no futuro también insiste la CM/Rec(2017)4, al instar a los gobiernos nacionales a que consideren a las personas jóvenes como miembros autónomos de la sociedad, y no como sujetos merecedores de ningún tipo de tutela por parte de los adultos. Esta idea también está expresada en la Recomendación núm. 2 de 2012, por ejemplo, que señala la contribución de los jóvenes como “un recurso único” para el fortalecimiento de los derechos humanos, la democracia y la cohesión social en las sociedades europeas.

enfoque de la juventud como actora estratégica en las sociedades europeas. Estas posiciones hunden sus raíces en textos precedentes, como la Recomendación núm. 902 de la Asamblea Parlamentaria¹⁷⁶⁴. Finalmente, veremos más adelante que esta forma de entender la participación juvenil está, también, recogida de forma muy completa en la Carta europea revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional.

c. Hacia un consenso europeo sobre la responsabilidad concurrente de los poderes públicos respecto de la centralidad política de la juventud

Como se desprende de los textos mencionados *ad supra*, la posición del Consejo de Europa es que la prioridad de la política juvenil no es la transición de la juventud a la vida adulta, sino la incorporación de los ciudadanos jóvenes al espacio común, es decir, su plena integración en la “demos”, o en la *res publica*. Por tanto, se trata de acelerar su centralidad como ciudadanía en igualdad de oportunidades y derechos, y combatir las causas que puedan tender a su marginación social, económica, política o cultural, dado que todas ellas se retroalimentan.

c.1. La atención pública sobre la participación juvenil es una responsabilidad de todos los niveles políticos

Las instituciones descritas del Consejo de Europa no son más que el reflejo de la cooperación entre Estados, por lo que sus posiciones proyectan, en definitiva, la posición que los Estados pactan con sus homólogos dentro de la institución. Las Recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados miembros no son, por lo tanto, más que recomendaciones de los propios Estados a ellos mismos, tras la deliberación conducida en un espacio y un contexto paneuropeo. La articulación de una Administración juvenil dependiente de sí mismo demuestra que, tanto el Consejo de Europa como sus Estados parte, reconocen que la institución tiene

¹⁷⁶⁴ Dice la Asamblea Parlamentaria en esta Recomendación, por ejemplo, en su párrafo 2, que “el principio democrático de participación del individuo en el desarrollo de la sociedad es aplicable”, también, “a las personas jóvenes” (T. del A. a partir del original en inglés).

responsabilidades de intervención para una mejor política de juventud en el plano europeo, sin perjuicio de la autonomía de cada Estado para el desarrollo de su propia política. Pero el pacto entre Estados, aun cuando sea mediante instrumentos indicativos, demuestra que son alcanzados ciertos consensos acerca de cómo deben comportarse los poderes públicos hacia un sujeto tercero: su ciudadanía joven.

El Consejo de Europa ha sido rotundo sobre la responsabilidad concurrente entre las distintas Administraciones territoriales en materia de participación juvenil. Lo demuestra cómo los principales órganos del Consejo de Europa han reconocido, de forma clara e indubitada, que la participación juvenil es una cuestión que requiere la intervención multinivel de todos los poderes públicos: en la esfera paneuropea, en la esfera estatal y en el plano interno inferior (regional y local).

En 1980, mediante la Recomendación núm. 902 de la Asamblea Parlamentaria, de 28 de septiembre, este órgano instó a la Conferencia de Poderes Locales y Regionales a esforzarse en el ámbito de sus competencias para prestar especial atención al fomento de un contacto más estrecho entre, de una parte, las autoridades locales y regionales con, de la otra parte, las personas jóvenes, en los asuntos de sus respectivas comunidades.

En otra dirección, la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa (antecedente del actual Congreso homónimo) adoptó su Resolución núm. 144, de 1983, sobre las personas jóvenes en las ciudades, señalando que la Conferencia contribuiría a la decisión de Naciones Unidas acerca de convocar un Año Internacional de la Juventud en 1985, mediante una “consideración detallada” del órgano acerca de los problemas de la juventud en las sociedades contemporáneas. Mediante la Opinión núm. 118 de la Asamblea Parlamentaria (de 1984), este segundo órgano expresó a la Conferencia su deseo de que se prestara atención particular a la juventud no residente en las ciudades (suburbana o rural)¹⁷⁶⁵.

¹⁷⁶⁵ Un primer punto de inflexión, ahora de simple valor histórico, lo constituyó la adopción, en 1992, de la Carta europea sobre la participación de los jóvenes en la vida municipal y regional, emanada de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. Se trata del primer gran documento sobre esta cuestión que adoptó uno de los órganos principales de la

En la actualidad, puede tenerse como referencia un conjunto de dos textos indicativos principales sobre la participación juvenil multinivel. El primero es la versión revisada de la Carta ya aludida, es decir, la “Carta europea revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional”, adoptada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales en Estrasburgo, el 21 de mayo de 2003. La segunda es la asunción del contenido de dicha carta por el Comité de Ministros, a través de la Recomendación núm. 13, de 17 de noviembre de 2004. En ella invita a los gobiernos de los Estados a que incorporen este enfoque doctrinal sobre la participación juvenil, regional y local, en sus políticas nacionales, y a que faciliten a sus respectivos poderes locales y regionales (mediante medidas jurídicas y políticas) la implantación de aquella Carta europea revisada.

La doctrina de la responsabilidad multinivel es una convicción del Consejo de Europa, y está presente en muchos otros textos no especializados sobre las políticas de juventud¹⁷⁶⁶. Además, no es una concurrencia en la que quepan diferentes grados de compromiso o “receptividad” de la participación: el Comité reivindica para todos los niveles territoriales la implementación del mismo sistema de decisión sobre política juvenil del que se ha dotado el Consejo de Europa: la cogestión¹⁷⁶⁷. La expectativa del Comité de Ministros, por tanto, es que dicho grado de participación (recordemos que es el máximo posible, según parte de la literatura científica) sea el alcanzado en todos los ámbitos del sector público. No obstante, debe advertirse que esta insistente recomendación no ha significado que el Comité de Ministros inste a los Estados parte a replicar el modelo orgánico y procedimental del que se ha dotado el propio Consejo de Europa. Dicho en otros términos, el Consejo de Europa marca un punto de llegada deseable, pero no se constriñe el camino por el cual alcanzarlo.

institución. Una década más tarde, sin un enfoque exclusivo sobre la juventud, el Comité de Ministros se pronunció instando a los Estados miembros a adoptar una determinada postura sobre la participación local general, con alusiones explícitas y valiosas sobre la participación juvenil, mediante la Recomendación núm. 19, de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local.

¹⁷⁶⁶ Así se recoge, por ejemplo, en las CM/Rec(2017)4, CM/Rec(2016)7 y CM/Rec(2006)14, entre otras muchas.

¹⁷⁶⁷ Tanto la CM/Rec(2006)14 (en su recomendación 1.e) como la CM/Rec(2016)7 abogan por esta expansión expresa del principio de cogestión en el nivel estatal, regional y local.

c.2. La estructura y el contenido esencial de la Carta europea revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional

El documento que nos ocupa consta de cinco grandes bloques de contenido: 1) una parte expositiva e introductoria, 2) un elenco de principios sobre la participación juvenil local y regional, 3) unas pautas sobre el papel de los jóvenes como destinatarios de las diversas políticas sectoriales, 4) una descripción de los instrumentos y las condiciones para la participación juvenil, y 5) una referencia a las principales formas de participación institucional de los jóvenes en la vida local y regional.

No es este el espacio para realizar una exégesis profunda sobre el contenido de la Carta, pero sí conviene señalar los elementos más destacados de su contenido. En ella encontraremos “directrices a las autoridades locales y regionales”, “instrumentos encaminados a fomentar la participación de los jóvenes” y pautas de “asesoramiento sobre cómo ofrecer condiciones institucionales que favorezcan su participación”. Es decir, el contenido previsible de un texto de *soft-law*, o derecho indicativo.

La parte expositiva es de enorme valor interpretativo sobre toda la doctrina del Consejo de Europa acerca de la participación juvenil. En primer lugar, recuerda que el objetivo de esta participación es la construcción de una sociedad mejor, y no la satisfacción del propio colectivo participativo. En segundo lugar, advierte que esta participación supone “tener el derecho, los medios, el espacio, la oportunidad, y cuando sea necesario, el apoyo para participar e influir en las decisiones” orientadas hacia el fin antedicho. En tercer lugar, destaca la virtud potencial de la participación juvenil local y regional, como aquella dirigida a la Administración más cercana a toda la ciudadanía. En cuarto lugar, insiste en la dimensión presentista de la participación juvenil, al recordar que “es fundamental que [los ciudadanos] puedan influir e intervenir en las decisiones y actividades cuando son jóvenes, y no en una fase posterior de la vida”. Y en quinto y último lugar, el preámbulo de la carta arroja luz sobre uno de los grandes riesgos de la ordenación sobre la participación juvenil, previniendo contra un nominalismo administrativo: “no basta con elaborar o reestructurar sistemas políticos o administrativos”.

Los principios que guían la Carta, y por tanto la posición de los Estados consensuada después en la Recomendación del Comité de Ministros de 2004, son tres principales.

El primero de ellos podría definirse como un principio de transversalidad política. La participación juvenil debe formar parte de los asuntos regulados y recogidos en las normas y políticas públicas sobre participación ciudadana general (nacional, regional y local). El propio Comité de Ministros así lo hace, por ejemplo, mediante la Recomendación núm. 7, de 11 de mayo de 2010, por la que adopta la Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos.

El segundo de ellos puede expresarse como principio de transversalidad social: “todas las políticas sociales deberían tener en cuenta a los jóvenes”. Fruto de ello es el reconocimiento del pluralismo formal participativo. Por esta razón llama a los poderes públicos a aplicar “diferentes formas de participación, en consulta y en colaboración [nótese la diferencia de consultar y colaborar] con los jóvenes y sus representantes”. Esta última alusión permite inferir que la transversalidad social supone, además, el reconocimiento de una pluralidad de sujetos participativos: jóvenes, a título individual y personal, y sujetos legitimados como representativos de todo el colectivo.

El tercero y último es el principio jurídico general, reconocido por los ordenamientos europeos, de la igualdad formal y material, por lo que la Carta es aplicable “a todos los jóvenes sin discriminación”, debiendo implantarse medidas de igualdad positiva para la incorporación “de los jóvenes procedentes de sectores desfavorecidos”, y minorías de cualquier tipo u otros conjuntos de jóvenes vulnerables¹⁷⁶⁸.

En cuanto a la dimensión sectorial sobre la cual la Carta predica directrices, instrumentos y pautas de asesoramiento, son catorce los ámbitos materiales conectados con la política de juventud deseada por el Consejo de Europa en el plano local y regional. De los catorce, es necesario advertir cuatro de especial relevancia para el objeto de este estudio: 1º) el papel del asociacionismo juvenil es esencial para el desarrollo de los valores nucleares del Consejo de Europa, por lo que este

¹⁷⁶⁸ Sobre esto insiste, además, la CM/Rec(2012)2.

asociacionismo debe ser apoyado institucionalmente para mejorar la capacitación juvenil y la potencialidad de la sociedad civil organizada por jóvenes; 2º) las autoridades locales y regionales deben asumir responsabilidades concretas en materia de educación para la participación y la formación cívica, tanto en los espacios educativos formales, como aquellos no formales e informales; 3º) la “política sobre el acceso a la cultura” contenida en la carta coincide con la interpretación de este estudio sobre el significado de la participación cultural ex artículo 48 de la Constitución española de 1978, dándose la necesidad de configurar una participación cultural primaria y otra de segunda fase; y 4º) la participación juvenil requiere una especial “política de acceso a los derechos y la legislación”, que pasa por evitar una dispersión normativa que haga inalcanzable el conocimiento, el respeto y el seguimiento del cumplimiento de las normas sobre derechos y deberes de las personas jóvenes.

En la denominada Parte II de la Carta, esta es especialmente profusa sobre una heterogeneidad de instrumentos de participación juvenil, destacando ocho claves instrumentales necesarias para la participación juvenil. La primera es la advertencia sobre la obviedad de que es necesaria la educación cívica. La segunda alude a la condición pre-participativa del acceso a la información. La tercera subraya el papel de la tecnología (informativa y comunicativa) para la socialización participativa. Las cinco últimas son claves propias de la participación social juvenil: a) la relevante presencia en los medios de comunicación; b) la obligación pública de la promoción del voluntariado; c) la necesidad de apoyar las iniciativas juveniles (esto es, la reacción a la potestad propositiva); d) la importancia de promover las organizaciones propias de los jóvenes; y e) el valor de la participación de los jóvenes en la sociedad civil organizada general (ONG's) y en los partidos políticos.

Finalmente, la Carta recoge una serie de valiosas pautas para la participación institucional. En su Parte III presta atención a dos factores determinantes: 1º) la existencia de espacios orgánicos propios de participación juvenil, con independencia de su nomenclatura (“consejos, parlamentos y foros de jóvenes”)¹⁷⁶⁹; y 2º) la posición

¹⁷⁶⁹ Destaca la Carta, en este aspecto, por su singular apuesta por las estructuras estables de representatividad juvenil autogestionada (ya sea mediante los más extendidos consejos de la juventud, u otras fórmulas), como paso indispensable para posibles procedimientos de cogestión

pública hacia dichos espacios orgánicos u otras formas de participación no juvenil no puede ser meramente reactiva, sino un auténtico apoyo público (financiero, técnico y material), desde la legitimación de las estructuras mencionadas del primer factor, hasta la vigilancia sobre “las medidas de apoyo”¹⁷⁷⁰.

d. Las pautas para una ordenación sustantiva de la participación juvenil en el seno de los Estados del Consejo de Europa

El Consejo de Europa ha producido una ingente cantidad de posicionamientos vinculantes para sí mismo, que sirven de ejemplo y de buena práctica para los Estados y otros niveles de intervención política juvenil. Pero es más amplio aún el número de recomendaciones y orientaciones que los representantes de los propios poderes públicos de los Estados han sido capaces de consensuar en el seno de los órganos centrales de la institución. Como se podrá apreciar a continuación, en las pautas dadas a los Estados sobre cómo ordenar la participación juvenil, destaca con luz propia el Comité de Ministros. Este y el resto órganos del Consejo de Europa han concretado una doctrina profunda sobre qué debería significar la participación juvenil para los Estados, en términos de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Por su aplicabilidad a la regulación interna y sustantiva, destacarán en este subepígrafe cinco grandes bloques de pautas indicativas consensuadas en el Consejo de Europa, acerca de la participación juvenil. Se notará, también, que la posición de esta institución no es muy diferente para los poderes públicos estatales que para las autoridades locales y regionales (adelantada, esta última, con ocasión del análisis

local y regional de las políticas públicas. Insiste, la Carta, en la importancia de la legitimación del liderazgo de la juventud representativa emanada de espacios plurales, y con auténtica capacidad propositiva. Es decir, los meros consejos sectoriales donde la juventud es una más de las invitadas sin capacidad de autogestión no cubren esta funcionalidad representativa esperada, ni tampoco lo hacen los órganos meramente consultivos (especialmente aquellos de consulta solo reactiva). De hecho, por esta misma razón, y quizá con este ejemplo se entienda mejor, el Consejo Conjunto sobre Juventud del Consejo de Europa no se compone, en su mitad “juvenil”, por miembros jóvenes individualizados, sino provenientes de un órgano propio, autogestionado, que es primer espacio de legitimación coordinada: el Consejo Asesor de Juventud.

¹⁷⁷⁰ La Carta contiene una propuesta sobre la que nos hemos detenido en otras partes de este estudio, y es la existencia de mecanismos de defensoría y supervisión de las garantías y expectativas legítimas de la ciudadanía joven con respecto a los poderes públicos (véanse, a este respecto, los párrafos 68, 69 y 70 de la Carta revisada).

precedente sobre la Carta europea revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional).

Antes de abordar estos aspectos específicos, conviene apuntar dos ideas transversales sobre cómo espera, el Consejo de Europa, que se comporten los poderes públicos de los Estados en relación con toda su política de participación juvenil. Por una parte, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha reiterado (de forma más implícita que explícita) que la participación de la juventud no tiene ningún recorrido si las autoridades públicas destinatarias de las reivindicaciones y propuestas juveniles no actúan de forma coherente con la importancia formalmente atribuida a la participación. Es decir, que no digan algo y hagan lo contrario, o lo que en términos jurídicos denominamos racionalidad e interdicción de la arbitrariedad. A este respecto resulta enriquecedora la Recomendación núm. 1 de 2006, sobre los consejos nacionales de la juventud¹⁷⁷¹. Por otra parte, un discurso creciente que recogen las Recomendaciones de este mismo órgano (el Comité de Ministros), trata sobre la importancia de la revisión de los “obstáculos jurídicos, administrativos y prácticos” que contengan las normas, estructuras y medidas administrativas de participación juvenil, contando en tales revisiones con la participación, naturalmente, de los representantes juveniles legitimados, a través de sus organizaciones propias¹⁷⁷².

d.1. La participación juvenil implica una forma diferenciada de ejercer determinadas libertades fundamentales

Varias decenas de documentos indicativos del Consejo de Europa son formulados en íntima conexión con el sistema de tratados sobre los derechos humanos, y en muchos casos, interpretando de manera expresa el contenido de tales convenios y tratados, aunque sean interpretaciones orientativas, no vinculantes. Sea como fuere, estos acuerdos reflejan un consenso sobre una teoría común de la participación juvenil,

¹⁷⁷¹ La Recomendación se apoya en la propia Resolución de 2003, y en otros textos de los demás órganos del Consejo de Europa. Por la especialidad del tema tratado, tiene también en particular consideración los resultados del estudio de Flessenkemper (2003), ya aludido con anterioridad.

¹⁷⁷² Así lo reclama la CM/Rec(2016)7.

fundamentada en la manera de ejercer determinados derechos civiles y políticos, auténticas libertades fundamentales.

En primer lugar, la propia participación juvenil es reconocida como derecho humano por el Comité de Ministros –CM/Rec(2016)7–, que la define como aquella intervención activa y efectiva de los ciudadanos jóvenes (y “desde las edades más tempranas”) en la sociedad y en las instituciones políticas. Parte de la justificación de esta calificación emana del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). En 2012, el Comité de Ministros –CM//Rec(2012)2– ya había insistido en la vinculación entre este precepto de aquella Convención de Naciones Unidas y una forma de ejercer la participación por parte de los ciudadanos menores de dieciocho años (que abarca a la adolescencia) de la que destaco cuatro consecuencias: 1º) que el derecho a la participación debe poder disfrutarse sin discriminación por razón de la edad (art. 2 CDN); 2º) siempre atendiendo al interés superior del sujeto menor de 18 años (art. 3 CDN); 3º) subrayando la importancia de la educación informal (familiar) en el aprendizaje cívico (art. 5 CDN); y 4º) considerando que la propia participación ciudadana forma parte del desarrollo personal integral (art. 6 CDN). El grado y forma de participar reconocido a la infancia constituye un mínimo común, como ya se ha sostenido con anterioridad en este estudio, dado que la regresión de potestades participativas por razón de la edad (es decir, por sobrepasar la protección de la infancia) carecería de cualquier justificación objetiva y razonable¹⁷⁷³.

En segundo lugar, existen variados textos de los órganos del Consejo de Europa que relacionan la participación juvenil general con la forma de ejercer otras libertades fundamentales concretas. Esto incluye un amplio abanico del que conviene subrayar, al menos, el siguiente conjunto destacado de derechos civiles y políticos conexos:

1º) El derecho de acceso a la información sobre los aspectos en los que les interese tomar parte como ciudadanos. Incluye el derecho a la transparencia pública, pero lo

¹⁷⁷³ A este respecto se ha pronunciado recientemente el Comité de Ministros [CM/Rec(2019)4] con ocasión de la protección especial que requieren los jóvenes refugiados llegados a Europa sin sus familias, aunque tengan más de 18 años.

trasciende¹⁷⁷⁴. Para el Comité de Ministros, el “respeto a la democracia, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales implica que las personas jóvenes tengan acceso completo, objetivo, comprensible e información fiable sobre todas aquellas cuestiones que tratan sus necesidades específicas”. Tal derecho constituye “un requisito para la participación activa” –CM/Rec(2010)8–. Este derecho a la información por parte de la juventud ha sido especialmente tratado por el Consejo de Europa, por lo que se dispone de un grado de profundidad indicativa y de estandarización excepcionales¹⁷⁷⁵, que incluyen códigos de conducta ética de las Administraciones públicas en materia de información juvenil¹⁷⁷⁶.

2º) La libertad de expresión es reivindicada por diversos posicionamientos con unas consecuencias muy similares a las dimensiones o vertientes aplicadas, páginas atrás,

¹⁷⁷⁴ Sobre la transparencia, en particular, como condición para la participación juvenil, el Comité ha determinado –en la CM/Rec(2018)4, párrafo B.I.6 del Apéndice- que debe producirse: a) en la proyección procedimental (cómo participar y dónde se toman las decisiones); b) en la dimensión sustancial y documental en sí misma (sobre qué participar y qué está en juego en los procesos participativos), c) en el enfoque orgánico o estructural (quién decide y en qué espacios deciden).

¹⁷⁷⁵ Hasta el punto de haber dado lugar a la Agencia Europea de Información Juvenil, y a multitud de textos orientativos al respecto, señalando que los Estados deben, por ejemplo, disponer de servicios públicos dotados de personal e inversiones que adapten la información pertinente no solo para la juventud como conjunto, sino reconociendo la heterogeneidad de la misma y las distintas necesidades y capacidades de los ciudadanos jóvenes. Así lo recoge en la CM/Rec(2012)2, pero también en la CM/Rec(2010)8, que aborda específicamente la información juvenil como elemento de derechos humanos de los jóvenes, fundamentado históricamente en la CM/Rec(1990)7, relativa a la información y asesoramiento para la juventud europea. También sobresale el mandato de que la información debe ser acercada a la ciudadanía joven y no reactiva a la búsqueda de esta [CM/Rec(2018)7], y que los jóvenes deben disponer de procedimientos específicos para la reclamación ante violaciones de este derecho –*vid.* párrafos 6 y 23 del Apéndice de la CM/Rec(2018)7–. También afecta, a la Administración sobre la participación juvenil, la exigencia del Consejo de Europa de que los empleados públicos de todos los sectores que interactúen con la juventud deben recibir capacitación específica sobre principios, canales y métodos de la información juvenil: la CM/Rec(2012)2 señala expresamente, entre tales profesionales, “profesores, juristas, jueces, policías, trabajadores sociales, dinamizadores comunitarios (...), funcionarios [en sentido general], (...) líderes mediáticos y líderes de organizaciones infantiles y juveniles”.

¹⁷⁷⁶ Así se desprende de la CM/Rec(2015)3. Como ejemplo de los estándares éticos de comportamiento público, el Comité ha subrayado decisiones indiciarias específicas de la voluntad gubernamental de transparencia, como la traducción de las propias Recomendaciones del Comité de Ministros sobre derechos de los jóvenes a los idiomas oficiales de los Estados parte. En este sentido, por cierto, España no supera de ninguna manera tal medición indiciaria, dado que la inmensa mayoría de las Recomendaciones no han sido traducidas ni publicadas por ninguna autoridad pública española de Administración juvenil. Podría pensarse que esta cuestión de las traducciones y la divulgación de los textos del Consejo de Europa es un ejemplo marginal, pero el Comité insiste en ello en la CM/Rec(2012)2, la CM/Rec(2018)4 y la CM/Rec(2018)7, convirtiéndolo en indicio del compromiso de los Estados. No es baladí que tras las últimas Recomendaciones de 2018, en concreto, varios Estados hayan optado por traducir los textos en mayor número que antes. Entre ellos no están los poderes públicos españoles.

para el principio de participación libre del artículo 48 de la Constitución española. Es decir, el Consejo de Europa también considera que la libertad de expresión, desde un enfoque participativo, tiene consecuencias sobre el contenido de la expresión participativa (sin límite sustantivo por razón de la edad), o sin límite para acudir a los medios válidos en derecho para el conjunto de la población (libertad procedimental) como vía de ejercicio de la libre expresión¹⁷⁷⁷.

3º) La libertad de asociación y la libertad de reunión son dos de los pilares históricos y nucleares de la realización de la participación juvenil en Europa. Ya se ha explicado la razón histórica de ello en páginas anteriores. La CM/Rec(2012)2 insiste, también, en que la realización del artículo 12 CDN, sobre el derecho del niño a ser escuchado, implica que este pueda contar con representación colectiva, hasta el punto de que las organizaciones de infancia y juventud deben participar en la evaluación del grado de respeto de los Estados a este derecho humano. La libertad asociativa no supone solo, por tanto, que la juventud pueda asociarse y dirigir asociaciones, sino que estas tienen un protagonismo legitimado en la defensa y vigilancia del propio derecho a la participación.

d.2. La capacitación de los jóvenes mediante la educación cívica es un requisito previo indispensable para una participación válida

A propósito de la educación cívica, el Consejo de Europa se ha convertido en una de las instituciones internacionales de mayor relevancia a nivel mundial, no solo por la amplitud, profundidad y vanguardia de los posicionamientos de sus órganos, sino también por el notable esfuerzo realizado en la producción de recursos y procesos de capacitación orientados a tal fin.

Por educación cívica debemos entender un mismo contenido llamado, a veces, de forma distinta (educación para la ciudadanía democrática, educación para la participación, alfabetización cívica, educación en competencias cívicas y sociales, etc.).

¹⁷⁷⁷ Sobre esta cuestión, véanse las CM/Rec(2018)7 (párrafo 16 del Apéndice) y CM/Rec(2006)14. También la CM/Rec(2012)2 relaciona la participación aludida con la libertad de expresión de la infancia, recogida en el art. 12 CDN.

Todo ello tiene en común la conexión de los procesos de adquisición o aprendizaje de conocimientos, habilidades y actitudes, vinculadas con el ejercicio de la ciudadanía en las sociedades democráticas. En el ordenamiento interno español, esta idea forma parte del ya analizado artículo 27.2 de la Constitución de 1978¹⁷⁷⁸. Su promoción es, por lo tanto, una obligación pública, condición *sine qua non* para que pueda existir una auténtica participación juvenil (y ciudadana).

Para el Consejo de Europa, la educación para la ciudadanía democrática se orienta a facilitar el aprendizaje de “los derechos y las responsabilidades democráticas y la participación activa, en relación con los aspectos cívicos, políticos, sociales, económicos, jurídicos y culturales de la sociedad”, sin olvidar que “un elemento fundamental” de esta educación debe ser, además, “la promoción de la cohesión social, del diálogo intercultural y de la conciencia del valor de la diversidad y la igualdad, incluida la igualdad entre hombres y mujeres”¹⁷⁷⁹.

Aunque el Consejo de Europa considere que esta educación cívica es un asunto de “aprendizaje a lo largo de la vida” (*lifelong learning*), y no solo asunto de los jóvenes, su particular tratamiento en el derecho indicativo de esta institución sí es una clara consecuencia de las decisiones y las reivindicaciones surgidas en el contexto de la política juvenil. Así se constata en la parte expositiva de la Recomendación del Comité de Ministros núm. 7, de 11 de mayo de 2010, que adopta la Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos¹⁷⁸⁰. Así pues, para el Consejo de Europa, la juventud es el actor protagonista

¹⁷⁷⁸ El Consejo de Europa, también a través de la CM/Rec(2010)7, recuerda que el derecho a la educación es un derecho humano reconocido como tal en sus tratados, y que la educación cívica forma parte de tal derecho humano, cuyo disfrute debe ser garantizado mediante la intervención proactiva de los poderes públicos, además del respeto a las libertades pertinentes.

¹⁷⁷⁹ Véanse los arts. 3 y 5.f. de la Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en los derechos humanos (traducción de M. Mar Etienne Pérez y M. Guillermo Díaz – Ministerio de Educación del Gobierno de España).

¹⁷⁸⁰ De hecho, esta Recomendación dice apoyarse en distintas conclusiones de cumbres gubernamentales internacionales (sobresale el llamamiento hecho, en el sentido de un texto de las características de esta Carta, en la Declaración de la VII Conferencia de Ministros europeos responsables de la juventud, reunidos en Budapest en 2005); así como en las previas recomendaciones de los órganos del Consejo de Europa acerca de esta cuestión (entre las que destacan: a) la CM/Rec(2003)8, sobre la promoción y el reconocimiento de la educación no formal de los jóvenes; b) la CM/Rec(2004)4, sobre la Convención europea de los derechos humanos en la enseñanza universitaria y en la formación profesional; y c) la Recomendación de la Asamblea

indiscutible de estos procesos de aprendizaje (como sujeto activo y pasivo). Los posicionamientos del Consejo de Europa a este respecto reivindican esta educación “desde las edades más tempranas” [CM/Rec(2016)7] y como aprendizaje a lo largo de toda la vida (*lifelong learning*), también más allá de la edad joven [CM/Rec(2015)3]. Sin embargo, la juventud es la etapa considerada como el punto de inflexión de este proceso de alfabetización cívica.

Según el Consejo de Europa, la educación cívica requiere una estrategia amplia (*holistic*), que aproveche todas las vías por las que la ciudadanía adquiere competencias: la educación formal (académica o reglada), la educación informal (familiar y no planificada), y la educación no formal (planificada en el contexto no reglado)¹⁷⁸¹. En este sentido, la sensibilidad del Consejo de Europa ha evolucionado desde posturas centradas en reconocer el protagonismo del ámbito informal (familiar) en la capacitación de los ciudadanos¹⁷⁸², hacia la reivindicación de asociaciones estratégicas para su fomento, entre los actores formales, no formales e informales¹⁷⁸³.

Al servicio del fortalecimiento democrático que permite una ciudadanía mejor capacitada como tal, el Consejo de Europa insta a los Estados a “poner en marcha las medidas basadas en las disposiciones de la Carta” y a “asegurar que la Carta sea ampliamente difundida entre las autoridades responsables de la educación y la política juvenil”. Es decir, sobre esta cuestión, el Consejo de Europa propone una convergencia de la responsabilidad entre la Administración educativa y la Administración juvenil [CM/Rec(2010)7]. De esta forma, la Carta aludida, complementada con otros varios textos de *soft law* del Consejo de Europa, traza un conjunto de expectativas sobre la intervención de los poderes públicos nacionales en el aprendizaje cívico:

Parlamentaria 1682(2004), a favor del establecimiento de un convenio marco europeo sobre la educación para la ciudadanía democrática y los derechos humanos).

¹⁷⁸¹ Dice la Carta, en su art. 5.c, que “(T)odos los modos de educación y formación, sean formales, no formales o informales, juegan un papel importante en este proceso de aprendizaje y son útiles para la promoción de sus principios y el logro de sus objetivos”.

¹⁷⁸² Véase, sobre esta postura histórica, la ya mencionada Recomendación núm. 1019 de la Asamblea Parlamentaria, de 28 de septiembre de 1985.

¹⁷⁸³ Véanse, a este respecto la CM/Rec(2015)3 y el art. 5 de la Carta. Este último precepto señala que “la eficacia de este aprendizaje pasa por la movilización de un gran número de actores, entre los que se encuentran los responsables de la política, los profesionales de la educación, los estudiantes, los padres, las instituciones pedagógicas, las autoridades educativas, los funcionarios, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones juveniles, los medios de comunicación y la sociedad en general”.

definiciones¹⁷⁸⁴, objetivos y principios transversales, políticas públicas sectoriales, y mecanismos de evaluación y revisión de los acuerdos a este respecto.

Entre los objetivos y principios, son dignas de especial mención las siguientes recomendaciones y expectativas sobre la actuación de los poderes públicos en el seno de los Estados (con enfoque multinivel e intersectorial –educativo y juvenil–)¹⁷⁸⁵:

1º) La ordenación sobre las enseñanzas regladas debe contemplar la educación para la participación en todos currículos de todos los niveles de educativos, y esto significa desde la educación infantil hasta la educación superior¹⁷⁸⁶.

2º) El contenido de la educación cívica integral (en todas las dimensiones educativas que promuevan los poderes públicos de los Estados) debe incluir, como mínimo, lo siguiente: a) competencias actitudinales sobre el respeto y la promoción de los valores del Consejo de Europa (democracia, Estado de derecho y derechos humanos)¹⁷⁸⁷; b) competencias conceptuales sobre el sistema democrático y la participación ciudadana, así como sus implicaciones en términos de derechos y obligaciones civiles y políticas¹⁷⁸⁸; c) competencias procedimentales que pongan en práctica los procesos

¹⁷⁸⁴ Aunque las definiciones ofrecidas por el Capítulo I de la Carta circunscriban sus efectos a este texto en concreto, son de enorme utilidad para su proyección en los ordenamientos internos, como aquel que debiera desarrollar el art. 27.2 de la Constitución española. Son las definiciones de derecho indicativo adoptadas al más alto nivel sobre conceptos como “la educación para la ciudadanía democrática” o, más útil aún para cubrir las lagunas del derecho español en este sentido, nociones como “educación no formal”, “educación formal” y “educación informal”.

¹⁷⁸⁵ No obstante, la Carta aludida incide en la compatibilidad y el respeto de su contenido con los ordenamientos constitucionales de los Estados, si bien anima a utilizar, para cumplir los fines de la Carta, “los medios característicos” de las estructuras constitucionales, “teniendo en cuenta las prioridades y necesidades de cada Estado miembro” (art. 4).

¹⁷⁸⁶ Así se pronuncian la CM/Rec(2018)4 –por ejemplo, en el párrafo B.I.4-, pero también la CM/Rec(2016)7, la CM/Rec(2012), la CM/Rec(2010)7, la CM/Rec(2006)14, la CM/Rec(2004)4 y la CM/Rec(1992)11. La Carta lo recoge de forma explícita en los arts. 6 y 7. Sobre la educación superior, aunque considera que el aprendizaje cívico deber ser incluido con respeto al principio de libertad universitaria, esta educación es especialmente importante “para los futuros profesionales de la educación”.

¹⁷⁸⁷ Por todas, véase la Carta adoptada mediante la CM/Rec(2010)7. En concreto, el art. 5.g. de este texto considera que la capacitación de los jóvenes para la defensa y la promoción de estos valores nucleares del Consejo de Europa es “uno de los objetivos fundamentales” de la educación cívica.

¹⁷⁸⁸ Por todas, véase la CM/Rec(2016)7.

democráticos y participativos¹⁷⁸⁹; y d) aprendizajes colaterales a las competencias cívicas, como la alfabetización digital¹⁷⁹⁰, mediática¹⁷⁹¹ e intercultural¹⁷⁹².

3º) La gobernanza de los centros educativos reglados debe ser reflejo de los principios democráticos, por su valor de aprendizaje práctico, y por respeto a los derechos humanos de los estudiantes. En consecuencia, la comunidad educativa debe no solo poder participar en su gestión de forma efectiva y decisiva, sino que debe ser expresamente capacitada para ello¹⁷⁹³. Esta gobernanza participada incluye la articulación de órganos y procedimientos de participación propios de los estudiantes.

4º) El tercer sector en general, y sus organizaciones juveniles en particular¹⁷⁹⁴, están llamados a desempeñar un papel determinante en la educación para la participación a través de la educación no formal, pero también deben ser consideradas como agentes participativos en el ámbito de la educación formal¹⁷⁹⁵. Tal papel debe ser expresamente reconocido y alentado por las autoridades públicas en todos los niveles¹⁷⁹⁶. Determinadas instituciones de participación de los ciudadanos jóvenes

¹⁷⁸⁹ *Id.*

¹⁷⁹⁰ Tal es el sentido del párrafo 33 del Apéndice de la CM/Rec(2018)7, por ejemplo. Nótese incluso la conexión que el Comité de Ministros establece, a este respecto, entre la participación cultural juvenil avanzada en la producción de herramientas creativas propias de alfabetización cívica. También reivindica (párrafos 41 a 43 del Apéndice) la coordinación con las organizaciones juveniles para esta alfabetización digital.

¹⁷⁹¹ No expresamente referida a la educación cívica, sino al derecho preparticipativo a la información sobre el que volveremos más adelante, la CM/Rec(2010)8 sí alude a esta alfabetización mediática.

¹⁷⁹² Las competencias interculturales son consideradas expresamente necesarias para la participación juvenil, según la CM/Rec(2016)7.

¹⁷⁹³ En el ámbito específico de la participación de los jóvenes en el sistema educativo, la CM/Rec(2006)14 instaba a la creación de consejos de alumnos y de estudiantes (es decir, aquí el lenguaje en inglés y francés permite inferir que se refiere, el Comité, a todos los niveles educativos) para dar “la posibilidad de participar en la gestión de los centros de enseñanza y, de esta manera, estimular el diálogo entre actores de la educación no formal y la formal, con el fin de promover la utilización de métodos innovadores para la educación cívica”. No debe pasar desapercibido que el Comité de Ministros reconoce al estudiantado participativo como agente nuclear de la educación no formal, y como elemento estratégico de la innovación educativa cívica. En la CM/Rec(2015)3 se reiteró la reclamación de que los Estados desarrollen comunidades escolares participativas, mediante la inclusión expresa de representantes electos del estudiantado en los procesos de toma de decisiones de los centros escolares. Así se recoge, además, en el art. 8 de la Carta.

¹⁷⁹⁴ Véase la CM/Rec(2006)14.

¹⁷⁹⁵ La Carta señala que los Estados deben “ofrecerles, siempre que sea posible, el apoyo que necesiten, y aprovechar la experiencia y los conocimientos que puedan aportar a todas las formas de educación” (art. 10).

¹⁷⁹⁶ De manera reciente ha sido recordado por la CM/Rec(2018)7, párrafo 47 del Apéndice. De hecho, la CM/Rec(2016)7 llama a los Estados a intensificar el denominado Proceso de

(entre las que destacan los consejos de la juventud) son instrumentos complementarios y “genuinamente útiles para la educación en la ciudadanía”, por ejemplo en el ámbito local¹⁷⁹⁷.

5º) Los Estados deben dotarse de estrategias y políticas específicas para la formación inicial y continua. Esto abarca el perfeccionamiento de la cualificación de los profesionales que trabajan con jóvenes (*youth workers*) y sobre la materia de educación cívica: desde el profesorado de todo su sistema educativo, hasta los empleados públicos de la Administración juvenil. De tal manera que se “garantice el conocimiento y la comprensión en profundidad de los objetivos y principios de esta materia y los métodos apropiados de enseñanza y aprendizaje”¹⁷⁹⁸. También incluye, en concreto, articular normas internas en los Estados que sean eficaces para mejorar las condiciones y el estatus de los profesionales juveniles, así como inversiones específicas en el fortalecimiento y el reconocimiento de la educación no formal¹⁷⁹⁹.

Para el fomento de todo lo anterior, el Consejo de Europa asume un protagonismo específico en la promoción de la cooperación entre los Estados y en la evaluación de los programas, estrategias y políticas establecidas en su seno. Ha elaborado recursos para ello, e incluye el análisis sobre esta cuestión en sus informes sobre el estado de las políticas de juventud en cada país. Precisamente, sobre las evaluaciones de los procesos de aprendizaje cívico en los contextos de educación formal, el Consejo de Europa ha advertido (art. 11) que las “aportaciones que hagan a su vez los estudiantes deberían incluirse en cualquier evaluación” sobre la eficacia de los programas públicos implantados.

Estrasburgo, que es un proyecto de cooperación entre organizaciones sociales y algunas autoridades gubernamentales europeas, para fortalecer el reconocimiento de la educación no formal y el trabajo profesional con jóvenes hacia la educación cívica. Este papel fundamental de la sociedad civil organizada, joven y general, en la educación cívica, también ha sido recogida en las siguientes cinco Recomendaciones del Comité de Ministros: a) CM/Rec(2018)4, b) CM/Rec(2015)3, c) CM/Rec(2006)14, d) CM/Rec(2003)8 y e) CM/Rec(1998)6.

¹⁷⁹⁷ Así lo refiere, literalmente (T. del A.) el párrafo B.IV.4.ii del Apéndice de la CM/Rec(2018)4.

¹⁷⁹⁸ Véase, en concreto, el art. 9 de la Carta.

¹⁷⁹⁹ Véase la CM/Rec(2015)3. La educación no formal es un objetivo esencial de la política juvenil del Consejo de Europa, de forma explícita desde la CM/Rec(1998)6.

d.3. La intervención pública sobre la participación de los jóvenes debe estar basada en las evidencias

La debilidad crónica de las políticas de juventud en la mayor parte de los Estados europeos, constatadas por los informes nacionales y generales del Consejo de Europa, ha servido de estímulo para que sus órganos principales reivindicuen a los Estados la construcción de las políticas (nacionales, regionales y locales) de juventud fundamentada en bases empíricas. Como consecuencia de ello, y desde 1992¹⁸⁰⁰, el Consejo de Europa ha concedido un protagonismo cada vez mayor a la investigación científica sobre la juventud¹⁸⁰¹. La intervención del Consejo de Europa ha quedado ya apuntada al detenernos, anteriormente, en la Alianza con la Unión Europea. Sin embargo, el Comité de Ministros no ha dudado en instar a los Estados miembros a la adopción de medidas concretas que fortalezcan esta investigación en la base de sus políticas específicas de participación juvenil: subraya el papel de la investigación para “identificar los obstáculos para la participación y analizar (...) la adaptación de las formas de participación”¹⁸⁰². A la luz de esta postura, sintetizo los siguientes principios que deberían guiar la actuación de los poderes públicos en este ámbito:

1º) La investigación sobre juventud requiere la propia “participación activa de las personas jóvenes”, no solo como meros sujetos pasivos de estudio¹⁸⁰³.

2º) Los Estados deben considerar la institucionalización de estructuras de investigación especializada sobre juventud, la creación de fondos bibliográficos específicos y el apoyo a redes internacionales de cooperación científica¹⁸⁰⁴.

¹⁸⁰⁰ Mediante la CM/Rec(1992)7, relativa a la comunicación y la cooperación en el ámbito de la investigación sobre juventud en Europa.

¹⁸⁰¹ De forma genérica y colateral, se alude a la importancia de la I+D+i sobre juventud, entre otras, en la CM/Rec(1997)3, la CM/Rec(1998)6 y la CM/Res(2003)7. De manera más reciente, han abundado sobre la importancia de las políticas de juventud basadas en evidencias la CM/Rec(2015)3, la CM/Rec(2016)7, la CM/Rec(2018)4 y la CM/Rec(2018)7.

¹⁸⁰² Véanse la CM/Rec(2006)14 y la CM/Rec(2012)2.

¹⁸⁰³ Expresamente recogido en la CM/Rec(1992)7.

¹⁸⁰⁴ *Id.* Recordemos que, en este sentido, España es uno de los muy pocos Estados parte del Convenio Cultural Europeo que no tiene designado, al menos desde hace años, un corresponsal oficial de su Administración juvenil en el Centro Europeo del Conocimiento sobre las Políticas de Juventud (EKCYF).

4º) La investigación sobre juventud debe ser conducida con independencia de los intereses gubernamentales específicos, o de cualesquiera otras influencias perniciosas para el rigor académico y la objetividad de los resultados¹⁸⁰⁵.

6º) La investigación sobre juventud debe implicar, desde el punto de vista subjetivo, un esquema de “cuádruple hélice”: a) profesionales de juventud (*youth workers*), b) decisores políticos sobre juventud, c) científicos en juventud o “juvenólogos”, y d) sociedad civil organizada, en general, destacando, en particular, el papel de las propias organizaciones juveniles¹⁸⁰⁶.

d.4. La participación juvenil requiere una inversión pública

Los máximos órganos del Consejo de Europa no han escatimado oportunidades para recordar a los Estados que toda la política juvenil pactada en su seno, mediante disposiciones programáticas, no es viable sin inversión pública. Por ello, además de analizar la dotación de la Administración juvenil en los distintos informes sobre las políticas nacionales de juventud, ha recogido (en un amplio número de Recomendaciones del Comité de Ministros) diversos recordatorios e invitaciones expresas a la inversión pública dirigida a ciertos fines concretos. Uno de ellos ha sido la política específica de participación juvenil, recordando a los Estados su deber de “asegurar una financiación adecuada para la participación de la juventud”¹⁸⁰⁷.

En un segundo nivel de concreción, pero dentro del contexto de la inversión pública dirigida hacia una mejor participación juvenil, el derecho indicativo emanado del Comité de Ministros ha identificado cuatro focos de inversión recomendable: a) el apoyo a las organizaciones juveniles, b) los servicios públicos de información juvenil, c) el sostenimiento de estructuras de profesionales públicos del trabajo con jóvenes, y d)

¹⁸⁰⁵ Véase el párrafo 110 de la CM(Rec2018)7.

¹⁸⁰⁶ Esta cuádruple hélice debe construirse a partir de las recomendaciones recogidas en la CM/Rec(2016)7 y la CM/Rec(2018)4.

¹⁸⁰⁷ Véase la recomendación 1.g.v. de la CM/Rec(2006)14. El mismo órgano lo reitera a lo largo de los años en diversas ocasiones. Como muestra, véase la CM/Rec(2012)2.

la existencia de infraestructuras adecuadas para la política de juventud. De todas ellas, conviene detenerse en dos, por su especial relevancia para la participación juvenil.

En primer lugar, el Consejo de Europa insta a los Estados a prestar un apoyo económico explícito al movimiento juvenil, reconociendo a las organizaciones juveniles no gubernamentales como sujetos privilegiados para la autogestión de proyectos e iniciativas propiamente juveniles¹⁸⁰⁸. La inversión dirigida a estas organizaciones juveniles debe, también, estar orientada a su propio crecimiento y no solo para el apoyo de proyectos finalistas, de forma tal que se consiga una mayor proporción de jóvenes implicados en el movimiento juvenil¹⁸⁰⁹.

En segundo lugar, quizá una de las contribuciones más valiosas del Consejo de Europa en materia de juventud ha sido el fortalecimiento del denominado *youth work*, o trabajo con jóvenes. El Comité de Ministros le ha dedicado no solo una Recomendación a los Estados parte, exclusiva sobre la cuestión (la núm. 4 de 2017)¹⁸¹⁰, sino que además ha tratado el asunto desde múltiples enfoques¹⁸¹¹. A propósito de ello, el Consejo de Europa ha insistido en el papel de los Estados (y de todos sus poderes públicos, según sus esquemas constitucionales) en materia de cualificación del sector, pero también de las normativas, la existencia de estructuras públicas

¹⁸⁰⁸ Por ejemplo, la CM/Rec(2018)4, en su párrafo B.IV.4.iii del Apéndice, subraya la especial importancia de estos proyectos, y del apoyo público a los mismos, para la política local.

¹⁸⁰⁹ Así lo sostiene, entre otros textos, la CM/Rec(2012)2; pero era una posición ya asumida como objetivo propio del Consejo de Europa en su Resolución núm. 7 de 2003, ya mencionada.

¹⁸¹⁰ En esta define el concepto, extendido ya previamente en muchos países. En el Apéndice de la Recomendación se recoge que el trabajo con jóvenes (*youth work*):

“(E)s un término amplio que abarca una gran variedad de actividades de naturaleza social, cultural, educativa, medioambiental y política, con y para las personas jóvenes, de forma colectiva o individual. El trabajo con jóvenes es desarrollado por profesionales juveniles voluntarios o remunerados y está basado en los procesos de aprendizaje no formal e informal orientados a las personas jóvenes y a la participación voluntaria. El trabajo con jóvenes es, en esencia, una práctica social, de trabajo con personas jóvenes y con las sociedades en las que ellas viven, facilitando la participación activa y la inclusión de la juventud en sus comunidades y en los procesos de decisión”. (T. del A.).

¹⁸¹¹ Si bien la primera Recomendación del Comité de Ministros en hacer alusión expresa a esta categoría de empleados, públicos o privados, fue la CM/Rec(1997)3, es la CM/Rec(2015)3 la primera en prestar una atención más específica, que deriva poco después en otras Recomendaciones, como la CM/Rec(2016)7 y, centrada ya en la cuestión de forma exclusiva, la CM/Rec(2017)4; cuyo contenido ha sido complementado con nuevas referencias y recomendaciones de la CM/Rec(2018)7.

sostenibles para una adecuada intervención profesional con jóvenes, y recursos financieros suficientes para ello¹⁸¹².

d.5. La diversidad de canales y el protagonismo en Europa de los consejos de la juventud como canales principales no exclusivos de participación juvenil

A diferencia de la abstracción de las posiciones de otras instituciones internacionales, que apenas entran a valorar las figuras concretas que han canalizado la participación juvenil en Europa durante las últimas décadas, el Consejo de Europa sí ha sido generoso en posicionamientos y recomendaciones a los Estados sobre cómo actuar ante los consejos de la juventud. Los textos citados a continuación instan la configuración tanto de órganos como de procedimientos para hacer llegar la participación de los ciudadanos jóvenes hasta la sociedad y las instituciones políticas, en sentido amplio.

Existe una clave principal de orientación sobre esta cuestión. Es la invitación a reconocer diferentes canales participativos para la ciudadanía joven, y no un único modelo. Esta apuesta por la heterogeneidad orgánica y procedimental no ha sido expresa hasta la primera planificación estratégica integral sobre juventud de esta institución [CM/Rec(1998)6]. El llamamiento tiene, en cualquier caso, un límite explícito, y es que se debe evitar provocar un sistema que tienda a la deslegitimación de unos canales frente a otros, y un entorpecimiento mutuo¹⁸¹³.

Conforme a los textos indicativos del Consejo de Europa, esta apuesta por la diversidad en las vías de participación y obedece a dos razones fundamentales, aunque puede existir una tercera de tipo práctico.

¹⁸¹² Nótese que la propia Asamblea Parlamentaria recordaba al Comité de Ministros, mediante la Recomendación núm. 902, de 28 de septiembre de 1980, que la viabilidad del Centro Europeo de Juventud (primigenia y original estructura de Administración juvenil incipiente en la institución), necesitaba ser dotada de “recursos suficientes”.

¹⁸¹³ De forma expresa se recoge esta idea en la CM/Rec(2018)7, parágrafo A.6 del Apéndice. Además, la CM/Rec(2006)1, sobre los consejos nacionales de la juventud, incluye una cláusula de seguridad para que esta invitación a la diversidad de canales no sirva para deslegitimar la participación juvenil ya organizada, como sugerencia procedimental, y es que insta a los Estados a tener en cuenta a estos consejos nacionales en el diseño de nuevos procedimientos públicos de consulta juvenil (nuevos al margen de los propios de los consejos, se entiende).

La primera razón para la diversidad de cauces es de tipo subjetivo: no existe una única juventud, sino que esta es profunda y radicalmente heterogénea. El Comité de Ministros insta a los Estados a adaptar las formas y los espacios de participación juvenil de manera que sean verdaderamente accesibles a toda la juventud, en atención a distintas vulnerabilidades colectivas. El criterio general de esta diversidad por motivos subjetivos obedece a la regla de favorecer prioritariamente al sujeto joven más vulnerable. Las Recomendaciones del Comité, por tanto, recogen desde hace décadas, de forma singular o tangencial según el caso, la necesidad de adaptar (mediante medidas de igualdad positiva) los canales de participación¹⁸¹⁴. Esta atención a la diversidad persigue, a su vez, un objetivo muy claro: incorporar a los procesos participativos al mayor número posible de ciudadanos jóvenes. Sea como fuere, en atención a esta diversidad subjetiva, también existen recomendaciones específicas para incentivar, desde los Estados, la flexibilidad organizativa y la capacidad integradora de las figuras ya consolidadas, como veremos más adelante¹⁸¹⁵.

La segunda razón para la diversidad de cauces es de tipo objetivo. La especialización material de la Administración exige que la juventud pueda dirigir su participación a distintas instancias, que por su propia naturaleza objetiva requieren concretarse con distintas fórmulas. Como ya hemos señalado, el Comité de Ministros insta a los Estados a dar cabida a la participación juvenil, por un lado, con fuerza decisiva (hasta el rango de cogestión en todos los niveles territoriales de los Estados) en los ámbitos de atribuciones propias de la Administración juvenil y, por otro lado, al menos con capacidad consultiva en cualquier otro ámbito de intervención pública no especializada en juventud, pero que interese a la propia población joven. Como si fuera una tercera

¹⁸¹⁴ De forma específica, el Comité de Ministros se ha pronunciado para instar a los Estados a que adapten los canales teniendo en cuenta, al menos, las siguientes potenciales necesidades de adaptación: a) la juventud residente en los barrios más desfavorecidos (desde el punto de vista socioeconómico), b) la juventud con algún tipo de discapacidad, c) la juventud más alejada de la participación institucional, y d) la juventud potencialmente perjudicada por la discriminación de género. Todas estas especiales atenciones mediante intervención positiva de los poderes públicos están recogidas en la CM/Rec(2015)3, salvo la atención a la diversidad funcional, a la que se refiere de forma expresa la CM/Rec(2013)2.

¹⁸¹⁵ Sobre la importancia de incorporar de manera explícita a la juventud no organizada en los procesos participativos, véase la CM/Rec(2006)14. Ya décadas atrás (en 1975, mediante la Recomendación núm. 758 y la Resolución núm. 590), la Asamblea Parlamentaria había advertido la importancia de incorporar a la juventud no participativa en estructuras formales reconocidas. Volvió a incidir en ello en 1980, mediante la Recomendación núm. 902 de dicha Asamblea Parlamentaria.

vía, el Comité propone la importancia de la participación juvenil con una fuerza no de gestión, pero sí realmente efectiva, no solo consultiva, en la intervención pública general sobre cultura, deporte, empleo, movilidad, educación, tercer sector y voluntariado, desarrollo digital, etc.¹⁸¹⁶. En definitiva, el Comité reclama a los Estados que contemplen canales participativos diversos hacia la propia pluralidad de temas tratados por los poderes públicos.

La tercera razón que, tal vez, justifica la diversidad de canales mencionados por los órganos del Consejo de Europa, es que esta institución haya entendido que la nomenclatura de las figuras no es tan relevante como su finalidad y funcionalidad. Esto justificaría la referencia recurrente, en diversos textos, a la fórmula de “consejos, parlamentos o foros juveniles”¹⁸¹⁷. También subyace, en varios textos, una apuesta del Consejo de Europa por la innovación integral (la “promoción de nuevas formas de participación y organización de la juventud”), que puedan dar cabida a la juventud que rechace deliberadamente su integración asociativa u organizativa estable¹⁸¹⁸.

Aclarada la apuesta central del Consejo de Europa por la diversidad de canales participativos, hay dos fórmulas que merecen una atención especial. Una de ellas por su escasa trayectoria y su alto grado de innovación, y la otra justo por la razón opuesta.

La primera es aquella que el Comité de Ministros, a través de varias de sus últimas recomendaciones, ha sugerido la creación de instituciones complementarias a las clásicas de participación juvenil (consejos, foros, etc.). Se trata de la figura de un “mediador” o “defensor” (como órgano unipersonal o colegiado) que sirva de autoridad moral de consenso entre la juventud y las Administraciones públicas para la resolución de eventuales conflictos, la asesoría jurídica a jóvenes y la defensoría de sus

¹⁸¹⁶ Sobre la participación juvenil en el ámbito del diálogo social (en su sentido socio-laboral) se pronunció ya la CM/Rec(1992)11. En el ámbito del tercer sector y del voluntariado social destaca la CM/Rec(1997)3. Sobre la intervención participativa en materia de cultura y deporte, como incentivo además de desarrollo de la propia participación juvenil organizada, se refirió en la CM/Rec(2015)3.

¹⁸¹⁷ Aluden a esta diversidad, entre otras, la CM/Rec(2012)2 y la CM/Rec(2015)3.

¹⁸¹⁸ No obstante, esta invitación a la innovación integradora solo fue señalada mediante la CM/Res(1998)6, por lo podríamos intuir que es una postura hoy rechazada, al haberse reiterado en los nuevos posicionamientos una invitación a la integración de toda la juventud en canales ya consolidados, como los consejos de la juventud [véase, por ejemplo, la CM/Rec(2006)1].

intereses desde una voz institucional no juvenil, pero tampoco sometida a la autoridad gubernamental¹⁸¹⁹.

La segunda figura requiere una atención más detallada, porque, al margen de esta diversidad proclamada y recomendada, el Consejo de Europa no tiene reparo alguno en conceder una atención preferente a los consejos de la juventud. Se trata, como ya se ha dicho anteriormente, del tipo de instituciones más extendido en toda Europa para canalizar la participación de los ciudadanos jóvenes. El respaldo del Consejo de Europa a los consejos de la juventud es indiscutible¹⁸²⁰. El Comité insta a los gobiernos a que reconozcan y no cuestionen la legitimidad de estas concretas estructuras de participación juvenil representativa. Invita incluso, de forma explícita, a crear tales consejos nacionales, regionales y locales donde no existan, y a fortalecerlos allí donde sí¹⁸²¹. Pero no solo se ha preocupado de su existencia, sino de su utilidad, aportando principios funcionales que los poderes públicos deben respetar, aplicados tanto a las organizaciones juveniles y estructuras de los consejos de la juventud, como a figuras equivalentes¹⁸²²: a) la autonomía b) la libertad, c) la independencia y d) el pluralismo¹⁸²³.

¹⁸¹⁹ Esta la figura de carácter semejante al *ombudsman*, o las defensorías populares, como instrumentos válidos para velar por la garantía y reparación sobre violación de derechos participativos de los jóvenes, han sido recogidos con particular atención en la CM/Rec(2016)7.

¹⁸²⁰ Este reconocimiento es antiguo, y ya consta en la Recomendación núm. 1019 de la Asamblea Parlamentaria, de 28 de septiembre de 1985, que invitaba expresamente a los poderes públicos de los Estados a implantar los consejos de la juventud, u órganos equivalentes con distinto nombre, en el nivel nacional, regional y local. Por su parte, el Comité de Ministros, mediante la CM/Rec(2006)1, llama a sus propios Estados a reconocer a los consejos nacionales de la juventud como el instrumento “más apropiado para garantizar” el pluralismo de la participación juvenil y la cooperación con las autoridades públicas, subrayando que tal cooperación es el fundamento indispensable de cualquier política de juventud. Pero a esta Recomendación deben sumarse las referencias de otras previas (CM/Rec(1997)3, en particular) y de varias posteriores: CM/Rec(2016)7, CM/Rec(2015)3, y CM/Rec(2012)2, principalmente.

¹⁸²¹ Desde la CM/Rec(1997)3, hasta la CM/Rec(2018)4, pasando por tres de especial trascendencia para este asunto: la CM/Rec(2006)1, sobre consejos nacionales de la juventud, ya aludida, la CM/Rec(2006)14, relativa a la ciudadanía y a la participación de los jóvenes en la vida pública, y la CM/Rec(2006)7, sobre el acceso de los jóvenes a sus derechos.

¹⁸²² Recordemos la intrascendencia de las nomenclaturas para aludir a la figura que se identifica en la inmensa mayoría de Estados miembros del Consejo de Europa.

¹⁸²³ Si la autonomía y la libertad aparecen de forma recurrente, y de manera reciente (por ejemplo) en la CM/Rec(2018)4, la independencia es el término empleado por la CM/Rec(2016)7, tanto para las organizaciones juveniles generales como para los consejos de la juventud, en particular. El pluralismo fue introducido ya por la CM/Rec(1997)3.

No existe, de hecho, ningún texto indicativo del Consejo de Europa que haya prestado atención a una figura de participación juvenil específica, como sí hace sobre los consejos nacionales de la juventud [CM/Rec(2006)1]. Esta recomendación fue ya analizada por Mestre Delgado y Álvarez García (*op. cit.*, 81-84), con ocasión del intento político de supresión del Consejo de la Juventud de España, entre 2013 y 2014. Es un texto especialmente útil, porque concretó la esfera de autonomía, libertad e independencia de los consejos de la juventud frente a los poderes públicos, de la siguiente forma: a) la libertad de expresión de los consejos nacionales de la juventud; b) la posibilidad (libertad o derecho) para los consejos nacionales de la juventud de formular opiniones y recomendaciones sobre cualquier asunto que concierna a la juventud; c) el derecho de los consejos nacionales de la juventud a determinar su propia organización del trabajo y sus métodos; d) la posibilidad (potestad o derecho) de acceder a la información relevante que afecte a los asuntos juveniles; y e) la importancia de que las autoridades públicas tomen en consideración las recomendaciones de los consejos nacionales de la juventud, y en lo que respecta a sus responsabilidades, motiven su decisión de no atender tales recomendaciones¹⁸²⁴.

Por todo ello, el Comité de Ministros ha recomendado a los Estados parte que consideren a estos organismos como socios estratégicos de las políticas públicas que interesen a la juventud, teniendo en cuenta unos principios básicos similares (aunque no idénticos) a los propuestos por el propio Foro Europeo de la Juventud, acerca de la autonomía de los consejos de juventud¹⁸²⁵. Para ello, el Comité considera que también

¹⁸²⁴ Es fácil apreciar la conexión que existe entre estos principios con la libertad y la eficacia proclamadas en por el artículo 48 de la Constitución española: los principios a) y b) son plasmación de la libertad sustancial y de la libertad procedimental, así como el principio c) reitera la libertad estructural o de autoorganización. Además, los principios d) y e) de esta Recomendación conectan con la eficacia, en su sentido objetivo y dialógico, respectivamente. No debe obviarse que el acceso a la información que reclama el principio d) no es sino un estadio primario de la participación formulada en niveles de intervención (o escaleras de la participación, ya mencionadas). Traza así, esta Recomendación, un respaldo claro a los mínimos aceptables sobre la independencia de las estructuras de participación juvenil.

¹⁸²⁵ Aunque ya se ha hecho referencia a él, añadido para facilitar su contraste el referido catálogo del Foro Europeo de la Juventud (2001), que contempla “los siguientes derechos y prerrogativas” como garantía de “la independencia de los consejos nacionales de la juventud”:

“El derecho a elegir su propia estructura representativa, en adelante el derecho a decidir sobre sus propias normas de funcionamiento.

El derecho a elegir a sus propios líderes y representantes a través de procedimientos democráticos.

El derecho a determinar la composición de los órganos estatutarios y las estructuras de trabajo.

El derecho a decidir sobre las cuestiones de la membresía.

es necesario que los Estados creen las condiciones necesarias para ampliar el marco representativo de los consejos de la juventud. En concreto, sugiere habilitar a estas figuras para que puedan tener cabida en su seno todo tipo de minorías, y “diferentes formas de organizaciones juveniles”. Estas ampliaciones de la representatividad de los consejos se sugieren, además, con la importante precaución de no cuestionar el valor representativo de la juventud asociada sino, bien al contrario, instando expresamente al desarrollo de la vida asociativa entre la juventud¹⁸²⁶.

Finalmente, con cierto espíritu ejemplarizante, el Consejo de Europa asume la obligación propia expresa de apoyar, y desarrollar, la intervención internacional de los consejos nacionales, como instrumento necesario de cooperación europea y de implicación generacional en los objetivos y prioridades del Consejo de Europa. Prueba de ello es la presencia de estas figuras en el Consejo Asesor sobre Juventud, pero también su protagonismo en diversos programas y procedimientos del Consejo de Europa, ya mencionados¹⁸²⁷.

El derecho a elegir sus métodos de trabajo, incluyendo el derecho a tener reuniones de sus miembros a puerta cerrada, a fijar su propia agenda, a determinar la frecuencia y fecha de sus reuniones, etc.

La prerrogativa de rendir cuentas solo ante su propia membresía.

La prerrogativa de financiación pública dada sin reservas y sin infringir los derechos arriba mencionados.”

¹⁸²⁶ Sobre esta cuestión es especialmente revelador el contenido de los trabajos preparatorios de la Recomendación, elaborados por el GR-C, en su sesión de 5 de enero de 2005:

“Los consejos nacionales de la juventud deben afrontar el verdadero problema de representación al que se enfrentan en numerosos países del Consejo de Europa. Sea como fuere, todos los actores implicados en las políticas de juventud deben ser conscientes del hecho de que ningún mecanismo de representación de los intereses juveniles [nótese la especificación de la representatividad de intereses] será con plenitud sociológicamente “representativo” de todos los jóvenes de una sociedad. Las autoridades públicas y los consejos nacionales de la juventud deben afrontar este límite como un desafío positivo, y comprometerse constantemente a cubrir esta brecha de representación. A este respecto, conviene revisar regularmente los criterios de adhesión de los consejos nacionales de la juventud, de manera que se eliminen los obstáculos para la participación de los grupos infrarrepresentados. De la misma manera, las organizaciones miembros deben ser motivadas a ser, en su caso, más representativas de la sociedad de la que forman parte.”

T. del A. a partir del texto original en francés [GR-C(2005)2], *Point pour exam par le GR-C lors de sa réunion du 10 février 2005*.

¹⁸²⁷ Ello supone un nuevo indicio de la hipótesis ya apuntada, sobre la importancia supraterritorial de un consejo de la juventud o instrumento orgánico de participación juvenil influye, de manera indubitada y directa, en la propia importancia horizontal, en su propio ámbito territorial (en este caso, de lo supranacional a lo estatal, pero también de lo estatal a lo regional –autonómico en el caso español–, y de este al ámbito local).

3. El derecho de la participación juvenil en la Unión Europea

La Unión Europea es, probablemente, la organización internacional de integración regional más desarrollada del mundo. Se ha revelado como un instrumento de enorme eficacia para su fin originario: preservar la paz en el continente europeo, en el contexto de la segunda posguerra mundial. La primera base jurídica (ya histórica) fue el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, hecho en París el 18 de abril de 1951. Ello ha dado lugar a una institución que reúne, en la actualidad, a veintisiete Estados europeos, con una doble legitimidad, de representación ciudadana e intergubernamental¹⁸²⁸.

La Unión Europea se funda, hoy, sobre seis valores nucleares (dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y derechos humanos), y se rige por tres tratados internacionales, que forman parte (junto a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) del llamado “derecho originario” de la Unión. El derecho de la participación juvenil en la Unión Europea encuentra su fundamento básico en este derecho originario, que contempla su propio desarrollo a través del denominado derecho derivado. Este, a su vez, puede tener carácter vinculante (a través de los llamados reglamentos, directivas y decisiones) o extraerse de los actos no vinculantes (como recomendaciones y dictámenes, principalmente¹⁸²⁹). Tales actos no vinculantes (sí indicativos) son la principal fuente de derecho de la UE sobre la juventud. En cualquier caso, para comprender la posición general del derecho vinculante de la UE en el ordenamiento de los Estados, hay que acudir a los principios generales esenciales del derecho de la Unión Europea (el principio de efecto directo, el principio de primacía y el principio de responsabilidad estatal por incumplimiento del derecho de la Unión Europea). Todo este sistema jurídico, cuando alude a la juventud, afecta a una población aproximada de noventa millones de personas (aquellas

¹⁸²⁸ Esta doble legitimidad se sustenta en la diversidad institucional: mientras el Parlamento Europeo “integra en el sistema institucional el principio de la democracia representativa de los ciudadanos y el pluralismo político” (DEJ, 2019), el Consejo de la Unión Europea “encarna la defensa de intereses nacionales y representa el principio de legitimidad intergubernamental o representatividad territorial” (DEJ, 2019).

¹⁸²⁹ No obstante, se comprobará más adelante que la Unión Europea ha empleado un instrumento atípico de derecho indicativo, como son las Resoluciones del Consejo, que no están previstas en los tratados, pero han sido empleadas con enorme frecuencia para la ordenación no vinculante de la política juvenil de la UE.

residentes en la UE con edades comprendidas entre los quince y los veintinueve años¹⁸³⁰).

La Unión Europea se ha incorporado bastante más tarde que el Consejo de Europa a la realización de una política de juventud estructurada¹⁸³¹. Pero su grado de integración entre los Estados miembros ha permitido desplegar una intervención sobre esta materia de mucho mayor impacto inmediato que aquel alcanzado por el Consejo de Europa. Esto es consecuencia, sobre todo, de la capacidad financiera de la UE. A pesar de su impacto y visibilidad, la aportación de la Unión Europea a la política juvenil destaca más por la dimensión social que por el protagonismo de un enfoque participativo juvenil, el cual ha emergido con discutible fuerza, en realidad, solo en las últimas dos décadas¹⁸³².

¹⁸³⁰ Este rango etario, no obstante, está siendo desplazado por las referencias del derecho derivado más reciente, como veremos al tratar las últimas regulaciones de los programas europeos de juventud, que se refieren a jóvenes de entre trece y veintinueve años.

¹⁸³¹ La Unión Europea considera (*vid. doc. 2018/C 456/01*) que su atención sistemática a la política de juventud se inició en 2002 (por la adopción, entonces, de la Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, 27 de junio de 2002, relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud). Sin embargo, estimo más apropiado señalar la fecha de inicio difícil de precisar, dado que ya antes se adoptó la Decisión nº 1031/2000/CE, de 13 de abril, sobre el Programa de Acción Comunitario “Juventud”. Esta es la primera norma específica desagregada sobre este particular, y que alude a la dimensión participativa. Además, décadas atrás (en 1988), se había puesto en marcha un primer Programa “La Juventud por Europa”, circunscrito a la cooperación de la movilidad e intercambio de jóvenes, y en 1992, mediante el Tratado de Maastrich, se incorpora por primera vez la juventud a un texto de derecho originario (art. 126 TCE), centrado en una perspectiva de derechos socioeducativos. Este enfoque permanece inalterado con la aprobación del Tratado de Ámsterdam (1997) y de Niza (2001). Luego es cierto, por lo tanto, que la Unión Europea se incorpora más tarde que el Consejo de Europa, pero ni siquiera es tan tarde como ella misma ha señalado en sus propios textos de *soft-law* (*cfr. doc. 2018/C 456/01*). En cualquier caso, Eberhard (2002) analiza la intervención histórica anterior de la UE, evidenciando que ya décadas atrás existía una dualidad institucional de esta junto al Consejo de Europa, como veremos en el primer epígrafe de este apartado.

¹⁸³² Aunque el esquema y la descripción del derecho originario conserva su vigencia, el análisis que realicé sobre la participación juvenil en el derecho de la Unión Europea (Hernández Díez, 2019a) ha sido ampliamente superado por la adopción del marco para la cooperación europea correspondiente al período 2019-2027. El nuevo enfoque estratégico de la Unión supone un punto de inflexión relevante sobre la ordenación comunitaria de la participación juvenil, por lo que el análisis siguiente adquiere sentido pleno, pese a las aproximaciones doctrinales hechas también en etapas previas por diversos autores. Por ejemplo, véanse las obras de R. Bendit (2000a y 2000b), Alonso Soto (2003) y Redoli Morchón (2004).

A. Los antecedentes y la evolución del interés de la Unión Europea por la participación juvenil

Al abordar la evolución de la política juvenil de la Unión Europea, antes Comunidades Europeas o Comunidad Económica Europea, nos enfrentamos al desafío de desentrañar, más allá de estructuras orgánicas, la postura (no necesariamente positivizada) de esta institución.

Como señala Corbett (2011: 145 y ss.), hacia mediados de 1970, el interés de las organizaciones juveniles europeas se centraba en el Consejo de Europa, más que en las Comunidades Europeas. Las diversas razones de aquello (económicas, estratégicas, históricas, etc.), alimentaron el recíproco desinterés de la propia Comunidad Europea (p. 149), que apenas dispuso de una mínima (y controvertida) iniciativa dirigida específicamente a jóvenes en la década de 1960 y principios de 1970¹⁸³³. La brecha entre este enfoque y la naciente fórmula de la cogestión en el seno del Consejo de Europa provocó un notable escepticismo de las organizaciones juveniles transnacionales, y más incluso entre los consejos nacionales de la juventud, hacia la Comunidades Europeas (Corbett, *op. cit.*, p. 150).

En 1969, no obstante, la Cumbre Europea de La Haya recogió en sus conclusiones un mandato implícito a la Comisión, al subrayar la importancia de involucrar más estrechamente a la juventud en el proceso de integración europeo. Ello motivó un primer intento de la Comisión por dotar a las Comunidades Europeas de un espacio orgánico para el tratamiento de la política juvenil. La propuesta pretendía constituir un marco de cooperación de base esencialmente gubernamental, lo que habría justificado la hostilidad de las organizaciones juveniles. Estas apreciaban una diferencia notable de su capacidad de incidencia y del grado de participación alcanzado en el Consejo de Europa, en comparación con el pretendido espacio de las Comunidades Europeas¹⁸³⁴.

¹⁸³³ Aquella primera apuesta (el llamado Fondo Kreyssig) se limitaba a financiar iniciativas plenamente determinadas por la Dirección General de Información de la Comisión a finales de 1960, al servicio de la propia política de información de la institución, y sin tener en consideración los posicionamientos y planteamientos de la sociedad civil joven, organizada (ya por aquel entonces) en los espacios europeos que hemos referido con anterioridad (CENYC, EBC, etc.).

¹⁸³⁴ Esta postura la atribuye Corbett (p. 151) a la diferencia notable entre la dinámica implantada por el Consejo de Europa, que iniciaba por entonces su cogestión para el Centro de Estrasburgo, y una

Según este autor, el rechazo del entonces llamado Consejo de las Comunidades a la propia Comisión se produjo, en buena medida, por instigación de los consejos nacionales de la juventud a sus respectivos Gobiernos.

La experiencia de aquel rechazo habría motivado un nuevo enfoque de la Comisión, centrado entonces en la creación de un “Foro juvenil” que sí estuviera integrado por las propias organizaciones. Al margen de las tensiones y controversias internas de las organizaciones juveniles y sus plataformas de coordinación, el resultado fue que, en 1975¹⁸³⁵, se constituyó efectivamente una estructura temporal, que dio lugar en 1978 a la figura estable, privada e independiente, pero nacida para la interlocución juvenil con las Comunidades Europeas: el Foro de la Juventud de las Comunidades Europeas¹⁸³⁶. Este nuevo enfoque de cooperación pudo ser determinante para que, por ejemplo, la Comisión gestionara, a partir de 1988, un primer programa de financiación de actividades juveniles, denominado “La Juventud con Europa”¹⁸³⁷.

Como consecuencia de aquella primera figura de representación (el Foro), las instituciones comunitarias entraron en contacto constante y directo con representantes de las organizaciones juveniles, mejorando de forma recíproca y progresiva las mutuas percepciones y expectativas. Hasta tal punto cambió la situación que el Foro fue un agente relevante en el apoyo al borrador de Tratado de la Unión Europea presentado por el Parlamento Europeo, luego convertido en el Tratado de Maastricht, de 1992. Sin embargo, Dereymaeker (2011: 240) no ahorra duros

actitud considerada por las organizaciones juveniles como profundamente “paternalista” en la propuesta de la Comisión.

¹⁸³⁵ Véase a este respecto el doc. de ref. COM(75)27, remitido el 26 de febrero de 1975, que contiene las Recomendaciones para sendas Decisiones del Consejo, para el establecimiento, de una parte, de un Comité para las cuestiones juveniles, y de otra parte, de un Foro Europeo de la Juventud.

¹⁸³⁶ De acuerdo con Corbett (*op. cit.*), el acuerdo para la existencia de esta figura entre el CENYC, el ECB y la Comisión fue que se garantizara a la nueva estructura la siguiente base fundamental: 1) el acceso del Foro a adecuados derechos de información, consulta y capacidad de iniciativa ante las políticas de la Comunidad Europea relacionadas con la juventud; 2) el Foro sería financiado completamente por el presupuesto comunitario; 3) dicha financiación no podía extraerse de las dotaciones ya existentes de las que se beneficiaran ya las organizaciones juveniles; y 4) el Foro estaría involucrado en la gestión de las ayudas del Fondo Kreyssig (aunque fracasó la demanda de que se operara mediante el principio de cogestión).

¹⁸³⁷ Desarrollado desde entonces en cuatro fases de programación presupuestaria: 1988-1991; 1992-1994; 1995-1999; y 2000-2006 (aunque en este último año se denomina “Programa de Acción Juventud”, incorporando ya el Servicio de Voluntariado Europeo). Con posterioridad, estas partidas dieron lugar al Programa “Juventud en Acción” (2007-2013), cuya estructura financiera revisada fue incorporada, en 2014, dentro del Programa “Erasmus+”, subprograma de “Juventud”.

calificativos a la actitud de la Comisión hacia la juventud en aquellos años: “autorreferencial, unilateral y en ciertos momentos arrogante discurso en sus programaciones institucionales de corto plazo”¹⁸³⁸.

Para Dereymaeker (*op. cit.*), el origen del punto de inflexión sobre la actitud hacia la política juvenil en la Comisión fue la entrada, en las Comunidades Europeas, de España, Portugal y Grecia. Sus responsables políticos (menciona a J. Solana, por ejemplo, por entonces ministro responsable de la política de juventud en España) provocaron un cambio de sensibilidad política, que cristalizó en 1988, en la primera sesión informal del Consejo de ministros responsables de juventud de la Comunidad Europea (en Atenas, por invitación del ministro griego competente). Ese mismo año se creaba, en el seno de la Administración dirigida por la Comisión, la Fuerza Especial (*Task Force*) sobre Recursos Humanos, Educación, Formación y Juventud. Al año siguiente, la presidencia de turno francesa recogió la idea griega y dio lugar a un segundo encuentro informal, invitando en esta ocasión no solo al Foro de la Juventud, sino solicitando a los ministros de cada Estado que fueran acompañados de organizaciones juveniles de sus respectivos países. Como resultado de estos pasos entre 1988 y 1989, la presidencia luxemburguesa de 1990 fue instada a la celebración de la primera cita formal de ministros.

La década de 1990 está marcada por la reestructuración y el fortalecimiento de las instituciones de representatividad juvenil. El Foro de la Juventud de las Comunidades Europeas inicia, en febrero de 1990, un importante trabajo conjunto con la Fundación Danielle Mitterrand sobre los derechos de la juventud, dando lugar (entre 1992 y 1993) a la Carta Europea sobre Derechos de los Jóvenes. Este texto, de clara vocación jurídica, fue ignorado de plano por la Comisión, debido a la “falta de base jurídica” para su inclusión en el sistema normativo de la Comunidad Europea. Este fue el mismo argumento dado, por cierto, para el rechazo a la creación de un Comisario de Juventud (como recuerda Dereymaeker, *op. cit.*). La década alumbró, no obstante, un paso fundamental en la interlocución juvenil con la Unión Europea: la fusión alcanzada en 1996 entre el CENYC, el ECB y el Foro de la Juventud de la Unión Europea, en el nuevo

¹⁸³⁸ T. del A. del original en inglés.

Foro Europeo de la Juventud (YFJ), como ya se ha señalado anteriormente. En esta década se inician también los programas de la Comisión Europea dirigidos expresamente a la política de juventud.

Un punto de inflexión fundamental fue, el 21 de noviembre de 2001, la adopción del “Libro Blanco de la Unión Europea – Un nuevo impulso para la juventud europea”. Söderman (2012: 295 y ss.) narra con profusión de detalles las vicisitudes que padeció esta iniciativa, a raíz de la propuesta del YFJ (de octubre de 2000).

En cualquier caso, el contenido del Libro Blanco revela un cierto cambio de actitud. El texto contiene una propuesta de cooperación sobre cuatro áreas: participación, información, voluntariado y conocimiento-investigación sobre juventud (García Muñoz, 2017).

En términos operativos, primero, el Libro puso en marcha el denominado MAC (método abierto de coordinación) aplicado a la política juvenil, abordando de manera integral toda la política de juventud, en la cual la participación es solo una de las partes.

En segundo término, su contribución sustancial a la ordenación de la participación juvenil se concreta en la formulación de varios principios inspiradores para los poderes públicos competentes, ya enunciados con anterioridad (Hernández Díez, 2019a), pero que pueden sintetizarse en las siguientes ideas clave: a) la participación de los jóvenes debe contemplarse explícitamente de forma multinivel (desde el ámbito local y escolar hasta el europeo e internacional); b) los poderes públicos tienen la responsabilidad de incentivar la participación integral de la juventud en la sociedad y ante las instituciones políticas (sobresalen las obligaciones sobre educación cívica); c) los procedimientos participativos deben ser diseñados por los poderes públicos teniendo en cuenta un rango mínimo aceptable (nivel de consulta, si bien el Libro sugiere que el rango mínimo deseable es el de procedimientos dialécticos que van más allá de las consultas nominales) y una tendencia a la plenitud (rango máximo, de cogestión).

En tercer término, y a partir de los antedichos criterios o principios de intervención pública, el Libro formula algunas recomendaciones: 1) que los consejos de la juventud

sean generalizados en todos los niveles territoriales; 2) que los consejos de la juventud sean diseñados y reconocidos para la incorporación de formas de participación juvenil no asociada; 3) que las autoridades públicas tiendan a establecer “diálogos directos, periódicos” y sobre “temas específicos”, sentando las bases de lo que hoy es el mecanismo específico denominado “Diálogo de la UE con la juventud”; y 4) que el Comité Económico y Social Europeo incorpore una mayor representatividad de la juventud en su seno.

Como puede apreciarse, el Libro Blanco está claramente inspirado en la doctrina construida por el Consejo de Europa en las décadas anteriores, por lo que la Comisión Europea considera, de forma implícita, que el camino abierto por esta otra institución europea es la vía a seguir, en el siglo XXI, para la política de juventud que debe ejecutar la UE¹⁸³⁹.

Como respuesta al primer marco estratégico plurianual adoptado por el Consejo sobre la política de juventud (2010-2018), la Comisión elaboró informes periódicos conjuntos con el Consejo (en 2012 y 2015, por ejemplo), para evaluar los progresos de la programación plurianual, que permitieron adoptar modificaciones durante este tiempo. Destaca en 2016, además, la Comunicación de la Comisión titulada “Invertir en la Juventud en Europa”, en la que sugiere acciones concretas para la mejora de la política social de la Unión Europea en materia de juventud (empleo, educación y formación, principalmente). La Comisión inició la puesta en marcha, también en 2016, del Cuerpo Europeo de Solidaridad, sobre el que volveremos más adelante. También nos detendremos, *ad infra*, en una de las últimas medidas impulsadas por la Comisión que tiene por sujeto beneficiario a la población joven: la acción piloto DiscoverEU. Esta iniciativa, al igual que el Cuerpo Europeo de Solidaridad, ha sido efectivamente implantada en 2018. Luego han sido incorporadas en el esquema financiero ordinario para el periodo 2021-2027.

¹⁸³⁹ Además del Libro Blanco, a finales de la década de 2000, la Comisión Europea adoptó otro documento relevante para la política juvenil: el Libro Verde sobre la movilidad en la formación de los jóvenes -COM(2009) 329 final-.

B. El contenido y el sentido del derecho originario de la UE en materia de juventud

El derecho originario de la Unión Europea se refiere al “conjunto de normas compuesto por los tratados constitutivos” de la institución (DPEJ, 2020), junto a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que adquiere tal condición en virtud del Tratado de la Unión Europea (TUE). Los tratados constitutivos fueron adoptados mediante el denominado Tratado de Lisboa. Los tres tratados que son considerados constitutivos son el ya mencionado Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). De los cuatro textos considerados como derecho originario, solo dos de ellos (TFUE y CDFUE) aluden de forma expresa a la juventud como sujeto jurídico diferenciado del resto de la ciudadanía europea.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge, en sus artículos 6, 165 y 166¹⁸⁴⁰, el fundamento de la política de juventud de la institución, complementado por un enfoque de derechos basado en los artículos 24 y 32 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Estos últimos se refieren a los derechos de la infancia y a la protección de los jóvenes en el trabajo, respectivamente (cfr. Hériard y Marti, 2019). Los preceptos recogidos en el TFUE no representan un contenido inédito en el derecho originario de la Unión Europea¹⁸⁴¹, pero sí constituyen la base actual de la intervención de la institución. Ellos y su desarrollo derivado configuran un tímido derecho de la UE sobre la juventud, aunque en clara expansión con el paso del tiempo.

a. Las atribuciones y las limitaciones de la Unión para una política europea de juventud

El contenido de derecho de la juventud en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europa es de naturaleza competencial y programática: determina qué puede hacer la Unión en este ámbito (art. 6), y hacia qué fin debe encaminar sus intervenciones (arts.

¹⁸⁴⁰ Resulta extraño que Hériard y Marti (2019), en su Ficha técnica sobre “La Juventud”, no aluden al art. 6 TFUE, siendo este el que recoge la forma de intervención de la UE sobre este aspecto.

¹⁸⁴¹ Como he anticipado, en 1993 se incorporó el concepto “juventud” al derecho originario, mediante la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, de 1992 (Franke y Mennella, 2017).

165 y 166). Por su parte, el contenido de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea incorpora garantías para la protección de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos jóvenes (arts. 24 y 32). En concreto, la Carta atiende a dos rasgos de especificidad por razón de su edad: uno propiamente juvenil (todo el rango etario, sea cual sea), y otro de cobertura parcial (dado que alude a la infancia, por lo que protege solo a los jóvenes menores de 18 años).

Todo el derecho originario de la juventud afronta dos límites particulares que constituyen un escollo a la capacidad de intervención de la Unión Europea sobre la participación juvenil. El primero es de enfoque, porque la redacción dada a los textos mencionados relaciona de forma evidente la política de juventud con otras políticas sectoriales que pueden llegar a ahogar la sustantividad propia de la primera. Ya he subrayado con anterioridad el riesgo de empobrecimiento que supone la circunscripción limitativa de la política juvenil dentro de la política social, dado que la aleja de los aspectos participativos, cívicos y políticos. El segundo límite es de alcance normativo, ya que impide un derecho derivado vinculante al respecto (por ejemplo, por la vía de la armonización). Esto reduce la verdadera eficacia de la intervención de la Unión a la dotación económica de sus programas europeos de juventud. Tales programas representan el único medio por el cual puede formular expectativas tangibles sobre las que exigir resultados a los Estados que ejecuten aquellos fondos.

a.1. La competencia de apoyo, coordinación o complemento de la acción de los Estados miembros

El artículo 6 del TFUE es aquel que delimita la capacidad de intervención de la Unión Europea en el ámbito de la política de juventud de los Estados:

“La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: (...) la juventud (...)”.

Esta atribución supone, por un lado, la imposibilidad de establecer una legislación armonizada (y vinculante) para los Estados, como ya advertíamos *ad supra*, aunque el “Consejo puede adoptar recomendaciones sobre la base de propuestas de la

Comisión” (Hériard y Marti, 2019). Por otro lado, esta previsión ha dado lugar a la aplicación sobre este ámbito, y los demás señalados por el mismo precepto, del denominado “método abierto de coordinación” (MAC), que se ha convertido en una fórmula específica de derecho indicativo, sobre la que volveremos a detenernos más adelante.

El significado del precepto y del MAC conlleva que las instituciones de la Unión sí pueden desarrollar programas de intervención propia, para abordar “los retos a los que se están enfrentando los jóvenes en toda Europa”. Estas iniciativas deben plantearse como “respuesta común y coherente de la UE”, dirigidas a “complementar los trabajos y las iniciativas de los Estados miembros”. Todo ello, como el propio Consejo recuerda, de conformidad “con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea”, y “de conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo”¹⁸⁴². No es cuestión menor que el Consejo haga referencia a estos dos principios de su intervención aplicada a la política de juventud (subsidiariedad y proporcionalidad¹⁸⁴³).

Como consecuencia de todo lo anterior, el actual régimen jurídico impide que la Unión Europea produzca un derecho derivado vinculante para los Estados (en principio), pero sí otro tipo de textos indicativos, previstos o no en los tratados (de los no previstos, destaca el uso de las Resoluciones del Consejo, frente a los sí previstos, como las recomendaciones o los dictámenes). Naturalmente, sus propios programas europeos de juventud serán adoptados mediante actos vinculantes para toda la Unión Europea, a través de decisiones o reglamentos, principalmente. Estas normas pueden tener un contenido presupuestario que, como es obvio, es de obligado cumplimiento para las instituciones comunitarias, pero también para aquellos Estados que hagan uso de los fondos de tales programas juveniles.

¹⁸⁴² Estas referencias literales son extraídas de la parte expositiva de la Resolución con ref. 2018/C 456/01.

¹⁸⁴³ Sobre el origen, evolución y sentido de estos principios, véanse, por todos, la obra de Mangas Martín (2008), acerca de la distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad; y la contribución de Balaguer Callejón (2003) acerca del principio de proporcionalidad.

a.2. Los fines de las competencias de la Unión Europea sobre juventud

El Título XII del TFUE (rubricado “Educación, Formación Profesional, Juventud y Deporte”) recoge los objetivos que el derecho originario impone a la Unión Europea en su intervención sobre juventud. En particular, es relevante para la ordenación de la política de juventud aquello señalado por los artículos 165.2 y 166.2 TFUE. El verdadero contenido sobre la participación juvenil se recoge en el primero de estos. Dice el artículo 165, en dicho apartado:

“2. La acción de la Unión se encaminará a: (...) favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos, y fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa, (...)”

En él se pueden apreciar elementos de raigambre histórica (la alusión a los intercambios, por los motivos ya expuestos con anterioridad), junto a otros de carácter operativo (por ejemplo, la referencia a los “animadores socioeducativos”, para atender al auténtico objetivo finalista, es decir, “fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa”. En realidad, hay dos objetivos formulados en este artículo: uno que conecta con el enfoque de la juventud como actora estratégica de las sociedades contemporáneas (el fomento de la participación); y otro que parece de carácter instrumental (favorecer los intercambios de jóvenes y trabajadores juveniles, aunque no se emplee esta expresión literal).

La verdadera novedad del Tratado de Lisboa, por contraposición al antiguo artículo 149 del Tratado de la Comunidad Europea (1992), se encuentra en esta última frase, es decir, en la formulación positiva del objetivo finalista: la participación juvenil en Europa. Esto es un indicio claro de la transformación doctrinal operada en la política de juventud de la UE, posiblemente por la reivindicación de la juventud organizada. De hecho, se trató de un logro específico de la incidencia del Foro Europeo de la Juventud¹⁸⁴⁴, como recuerda Filibeck (2011: 329), y que se aprecia en la adquisición de un protagonismo creciente de la participación juvenil como eje central de la política

¹⁸⁴⁴ Como veremos más adelante, esta mención ya estaba prevista, por influencia del Foro Europeo de la Juventud, en la propuesta fallida de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Ante el fracaso de este texto, fue incorporado en el posterior Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

europea de juventud. Esta se añade al que era el verdadero núcleo protagonista sobre política juvenil desde 1992: la política socioeducativa y laboral juvenil.

Una rápida exégesis del objetivo finalista del precepto nos permite inferir, además de lo anterior, tres consecuencias sustantivas.

Primero, el sentido del precepto invoca una actitud interventora (y proactiva) de la Unión Europea. La configura como verdadera actora pública de la política de juventud, al emplear verbos de acción como son “favorecer” y “fomentar”. Esto dota al precepto, también, de un claro carácter programático (muy similar al que el verbo “promover” concede a la participación juvenil prevista en el art. 48 de la Constitución española de 1978).

Segundo, el contenido del mandato conecta con un sustrato de derechos civiles y políticos, al aludir a la “participación en la vida democrática”, que trasciende la participación social, o aquella limitada a los espacios privados de la sociedad civil organizada. La vida democrática es, necesariamente, la vida política o pública de las sociedades aludidas, aunque la participación social también sea una forma de aproximarse a la capacidad de decisión en la *polis*.

Tercero, el ámbito geográfico sobre el que despliega efectos el mandato es deliberadamente abstracto: no se ciñe ni a la Unión Europea ni a los Estados miembros, sino a Europa, algo que trasciende a ambos niveles territoriales. La Unión Europea está llamada por su derecho originario, por tanto, a intervenir en el fortalecimiento de la participación política de la juventud en todo el continente¹⁸⁴⁵.

Con una posible vocación complementaria, el siguiente artículo 166 TFUE también incluye, en su apartado segundo, el siguiente mandato literal:

“2. La acción de la Unión se encaminará a: (...) facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes (...).”

¹⁸⁴⁵ Aunque pueda parecer una extralimitación, la falta de fuerza vinculante de sus normas sobre participación juvenil hace más aceptable esta interferencia fuera de sus límites territoriales. Intervención, no obstante, que no ha sido cuestionada ni en su Alianza estratégica con el Consejo de Europa, ya descrita, ni en la configuración paneuropea de sus grandes programas de intervención sobre política de juventud, como veremos más adelante que resulta de los últimos marcos de Erasmus+ Juventud, por ejemplo.

Este precepto debe leerse, por la conexión material obvia, a la luz del artículo 32 CDFUE (que se refiere a la protección de los jóvenes en el trabajo), como veremos más adelante. De hecho, la conexión material entre estos artículos y la atribución del rango de tratado de derecho originario a la mencionada Carta de Derechos Fundamentales (ex art. 6 TUE) ha permitido incorporar, aunque fuera de forma sutil, un incipiente enfoque de derechos sobre la política de juventud de la Unión Europea. Por lo tanto, en este momento, parecen convivir una dimensión proteccionista y un enfoque de derechos de la juventud, junto a la apuesta por la movilidad juvenil, como sujeto merecedor de alguna intervención “especial” (propondré una mínima aclaración de cuál puede ser esa especialidad al analizar, más adelante, el art. 32 CDFUE).

b. La previsión “juvenil” del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria y su desarrollo normativo

El Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria es de los elementos ciertamente singulares del derecho originario de la Unión Europea relacionado con la juventud, y, en particular, con una vía específica para su participación social en el desarrollo global, es decir, más allá de “la vida democrática de Europa”, a la que hacía alusión el artículo 165.2 ya mencionado. Se puede anticipar, no obstante, que la particularidad etaria no ha sido reflejada, con posterioridad, en el derecho derivado del mandato original.

El artículo 214.5 TFUE prevé la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. Lo hace con el fin “de establecer un marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión”. En este objetivo puede apreciarse una indubitada vocación a favor de la participación social juvenil. Al servicio de esta idea se propone la constitución del citado Cuerpo, mediante la aprobación de normas “con arreglo al procedimiento legislativo ordinario” (y en concreto, mediante reglamentos). De esta manera, el Parlamento Europeo y el Consejo “fijarán (...) su estatuto y sus normas de funcionamiento”.

La singularidad del precepto estriba en su originalidad, por ser un supuesto programa europeo de juventud nominalmente incluido en el derecho originario: es el único, pero

además no es cierto que sea un programa europeo de juventud conforme a su desarrollo. Como puede apreciarse, es el mandato más concreto de los que recogen las normas de derecho originario en materia de juventud, ya que obliga a la creación de un programa específico. Sin embargo, su desarrollo ha sido de una notable incongruencia por lo que respecta a su finalidad originaria, ya que ha ignorado por completo la vocación etaria explícita. Esto ha dado lugar a la “reinvención” de otros programas con la misma finalidad general, y con un soporte jurídico no anclado en este precepto originario.

b.1. Algunos antecedentes jurídicos e históricos de la iniciativa

Para entender el contexto y el deficiente desarrollo normativo que atribuyo a esta iniciativa, estimo necesario hacer una breve alusión a su origen jurídico e histórico¹⁸⁴⁶.

La ayuda humanitaria es objeto de regulación en el derecho originario de la Unión Europea ya desde el antiguo artículo 179 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Se trata de uno de los ámbitos de la acción exterior de la Unión (art. 21 TUE), cuya base jurídica se encuentra actualmente en el artículo 214 TFUE. Con carácter general, la intervención de la UE sobre este ámbito ha sido desarrollada mediante el Reglamento 1257/96, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria (parcialmente reformado por los Reglamentos 1882/2003 y 219/2009). Existe, además, un “consenso europeo sobre la ayuda humanitaria” suscrito en 2007 entre la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento, de carácter indicativo sobre la política de la Unión Europea en este ámbito. De acuerdo con este esquema general, la intervención de la UE en este sector se rige por cuatro principios: humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia¹⁸⁴⁷.

¹⁸⁴⁶ Sobre las bases jurídicas vigentes del régimen general de la ayuda humanitaria en la UE, véase la Ficha técnica del Parlamento Europeo sobre la Unión Europea a este respecto, en su versión de G. Urbina Treviño (2018).

¹⁸⁴⁷ Es inevitable apreciar, en esta formulación de principios, aquellos de la Cruz Roja Internacional: “Humanidad, Imparcialidad, Neutralidad, Independencia, Carácter Voluntario, Unidad y Universalidad”, adoptados en esta configuración definitiva en 1965, en la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (basados, a su vez, en los originarios de 1921 –Caridad,

La idea de un “cuerpo” de intervención social y humanitaria, semejante a un servicio civil opcional, es una idea muy similar a la *Peace Corps Act* (Ley estadounidense de los Cuerpos de Paz, promulgada como *Public Law 87-293*, el 22 de septiembre 1961), adoptada a iniciativa de la Administración Kennedy. Los discursos del entonces presidente Kennedy, y del promotor original (el entonces senador Hubert H. Humphrey, luego Vicepresidente entre 1965 y 1969), eran explícitos sobre la dimensión juvenil de aquella idea, haciendo alusión expresa a los reparos políticos a los que debió hacer frente entre 1957 y 1961, precisamente por este enfoque generacional¹⁸⁴⁸. A la luz de los propios orígenes históricos y las controversias de esta iniciativa estadounidense, parece que la idea recogía, finalmente, la propuesta que allí ha resultado más sólida para la socialización juvenil posterior a la Segunda Guerra Mundial, de contexto y filosofía “liberal” post-bélica. Dicho en otros términos, es reflejo de aquello que en Europa occidental tomaba forma a través de los consejos nacionales de la juventud, y la canalización pública del diálogo internacional entre organizaciones juveniles privadas transnacionales. No debe pasar desapercibida la conexión cronológica e ideológica entre la iniciativa estadounidense y la idea europea de 2009¹⁸⁴⁹, porque con la intervención juvenil en la ayuda humanitaria exterior nos encontramos con una estrategia, en consecuencia, que parece obedecer a los siguientes fundamentos a ambos lados del Atlántico:

1º) La crisis cultural posterior a la II Guerra Mundial incitó a las instituciones públicas a diseñar cauces públicos oficiales para la participación social juvenil, a medio camino entre el auténtico protagonismo juvenil y la instrumentalización democrática de la juventud.

Universalidad, Independencia e Imparcialidad–, completados en 1964 con otros tres acordados en la Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja).

¹⁸⁴⁸ También sufrió estos reparos, con anterioridad, el senador Brien McMahon, que años atrás, incluso, sugería (T. del A.) un “ejército” de estadounidenses jóvenes para actuar como “misioneros de la democracia” a tiempo completo (en “áreas subdesarrolladas”). Véase, a este respecto, la noticia aparecida en *The New York Times*, de 26 de enero de 1952 (pág. 3).

¹⁸⁴⁹ Una prueba de la inspiración no solo en el plano teórico-filosófico, sino jurídico-práctico, es cómo el Considerando núm. 9 del Reglamento (UE) nº 375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril, justifica la creación de esta institución de tal manera que refleja de forma casi literal las metas secundarias de la Sección 2.(a), Título I, de la *Peace Corps Act*.

2º) La participación juvenil en instituciones de ayuda humanitaria ha representado la dimensión exterior de la canalización de su participación social, frente a la libertad de asociación y la existencia de plataformas y organismos interasociativos, como fórmula preferida de canalización hacia el interior de los Estados.

3º) La creación de canales de participación social juvenil en el exterior es uno de los primeros mecanismos institucionalizados, en el período contemporáneo, que reconocen la cualidad subjetiva de la juventud como agente estratégico del desarrollo colectivo global.

Los fines implícitos de este tipo de iniciativas son dos principales, no siempre recogidas en sus normas reguladoras (sí en los discursos políticos que los rodean). Primero, buscan involucrar a los jóvenes en una iniciativa pública con la que se sientan identificados, lo que permite incrementar su adhesión a la colectividad de la *res publica* (esto es, el aumento de la adhesión generacional al Estado). El segundo fin implícito es la mejora de la percepción exterior sobre quien impulsa el programa (en el caso que nos ocupa, la Unión Europea) entre los sujetos beneficiados de dicha intervención (las comunidades de destino del Cuerpo).

Llama la atención que el Tratado de Lisboa recogiera la referencia a un programa entonces inexistente, tan poco reflexionado *ex ante* que no ha llegado nunca a desarrollarse tal como fue configurado, sino de una manera muy diferente y ciertamente alternativa a la idea original. Y resulta más sorprendente aún que se hiciera esta mención expresa existiendo entonces otros programas juveniles ya desarrollados, de difícil retorno y enormemente valorados por toda la sociedad europea (piénsese, por ejemplo, en el programa Erasmus iniciado en 1987, y del cual el derecho originario no dice ni una palabra)¹⁸⁵⁰.

¹⁸⁵⁰ Este programa presupuestario actual (Erasmus+), ya daba cobertura desde 2007 (en su predecesor presupuestario para el ámbito de juventud, Programa “Juventud en Acción”) al denominado “Servicio de Voluntariado Europeo”, con una orientación original bastante similar ya a estos cuerpos juveniles de solidaridad exterior (y, en este último caso, también intracomunitaria).

b.2. El “Cuerpo de Voluntarios de Ayuda de la UE” desarrollado sin perspectiva etaria

En contra de lo estipulado en el artículo 215.5 TFUE, la noción de juventud desaparece por completo en el desarrollo normativo del precepto, mediante el Reglamento 375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril, por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria¹⁸⁵¹. En todo el texto de esta norma es imposible encontrar una sola alusión, directa o indirecta, a la juventud que le daría sentido, según el precepto del TFUE, mientras que reitera en varias ocasiones la apertura del mecanismo a los europeos “de todas las edades”, pero pudiendo ser participantes solo a partir de los dieciocho años. Esta iniciativa es la única desarrollada conforme al precepto indicado de derecho originario, a pesar de las patentes semejanzas que guarda con otras, sí construidas con un claro enfoque generacional, y que sin embargo son completamente autónomas de esta.

En 2016, la Comisión Europea presentó al Parlamento Europeo la “novedad” de constituir un “Cuerpo Europeo de Solidaridad”, como respuesta a la “necesidad de invertir en los jóvenes”, y “con vistas a crear oportunidades para que los jóvenes de toda la Unión realicen una contribución significativa a la sociedad”¹⁸⁵². Este planteamiento político puso en marcha la adopción del Reglamento 2018/1475 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, por el que se establece el marco jurídico del Cuerpo Europeo de Solidaridad, y se modifican tres normas de programas presupuestarios plurianuales, para la dotación de este entre 2018 y 2020¹⁸⁵³.

El Cuerpo Europeo de Solidaridad se crea con la pretensión de contribuir a la participación de los jóvenes en iniciativas de acción social (“actividad de solidaridad”),

¹⁸⁵¹ Según Urbina Treviño (*op. cit.*), esta iniciativa supuso una inversión de 147,9 millones de euros hasta 2020, y una expectativa de posicionar a alrededor de 18.000 voluntarios en terceros países para hacer frente a crisis humanitarias de diversa índole.

¹⁸⁵² Véase el Considerando (2) del Reglamento (UE) 2018/1475, de 2 de octubre.

¹⁸⁵³ En concreto, los Reglamentos (UE) núm. 1288/2013 (de creación del Programa Erasmus+) y núm. 1293/2013 (sobre fondos dirigidos a la intervención medioambiental) y la Decisión núm. 1313/2013 (sobre el Mecanismo de Protección Civil de la Unión). Las modificaciones van orientadas, en esencia (Capítulo IX del Reglamento, arts. 26 a 28), a habilitar la posibilidad de cofinanciación del Cuerpo Europeo de Solidaridad con partidas previstas en distintos programas presupuestarios del marco plurianual (2014-2020).

de carácter transnacional. El Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, por el contrario, parece constreñido a las intervenciones ante situaciones de emergencia.

El nuevo marco jurídico (CES) sí está diseñado con perspectiva juvenil, de forma explícita e inequívoca, tal y como se recoge en el objeto (art. 1 del Reglamento), en los objetivos (arts. 3 y 4) y en las distintas previsiones que dan cabida en él a jóvenes de dieciocho a treinta años para la acción exterior propiamente dicha, y a jóvenes desde diecisiete años para la intervención en otras acciones de solidaridad¹⁸⁵⁴.

Por último, no deben confundirse ninguna de las dos iniciativas anteriores con la más antigua del “Servicio de Voluntariado Europeo”, ya aludida, configurada como Acción clave 2 del Programa Erasmus+ Juventud (2014-2020), antiguamente inserta en el Programa Juventud en Acción (2007-2013). Esta última figura, consolidada dentro del marco de la financiación europea dirigida a la educación no formal y a la movilidad juvenil no académica, ha dado cobertura a las experiencias de voluntariado dentro y fuera de las fronteras de la Unión para jóvenes de entre dieciocho y treinta años¹⁸⁵⁵.

En conclusión, la iniciativa que sí está configurada en el derecho originario de la Unión como aquella dirigida a la participación social de la juventud es, precisamente, la única de su ámbito material no desarrollada con perspectiva etaria en el derecho derivado. Ello no ha supuesto, claro está, una exclusión de la juventud europea de dicho programa. Pero resulta obvio que la juventud tiene a su alcance otras iniciativas mejor definidas como juveniles, sin amparo literal directo en el TFUE, y accesibles con un diseño expreso para la participación social juvenil¹⁸⁵⁶.

¹⁸⁵⁴ Véase, sobre estos rangos, el Considerando núm. 29 del Reglamento.

¹⁸⁵⁵ Así se recoge en el Reglamento (UE) núm. 1288/2013.

¹⁸⁵⁶ De hecho, tanto el Programa Erasmus que da cabida al Servicio de Voluntariado Europeo (Reglamento (UE) núm. 1288/2013) como el Cuerpo Europeo de Solidaridad (Reglamento (UE) núm. 2018/1475), aluden como fundamento jurídico a los arts. 165.4 y 166.4 TFUE. Solo el Cuerpo Europeo de Solidaridad sobrevive en el actual programa financiero plurianual.

c. La protección a los jóvenes en el trabajo contenida de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La protección europea de los jóvenes en el ámbito laboral no conecta, de forma directa, con la ordenación de la participación juvenil. Sin embargo, se trata del ámbito material sobre el cual se produce la interlocución más conflictiva de las últimas décadas del Foro Europeo de la Juventud (y sus organizaciones juveniles) con las instituciones de la Unión Europea. De hecho, veremos más adelante que uno de los focos materiales en los que la juventud europea ha reivindicado un particular protagonismo participativo es, precisamente, en el diseño, implantación y seguimiento de las políticas públicas de empleo juvenil. Por ello tiene importancia abordar en este estudio, aunque sea de manera introductoria, el derecho a la especial protección en el ámbito laboral del que disfrutaban los jóvenes, a partir del artículo 32 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Aunque no sea por inspiración directa, el artículo 32 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea contiene reflejos de las controversias ya producidas desde principios del siglo XX en toda Europa, como por ejemplo aquella mencionada de las Cortes constituyentes españolas de 1931 (a propósito de los debates sobre el trabajo infantil y juvenil). Todo ello supone que este precepto recoge, sin duda, una dilatada tradición jurídica europea e internacional sobre la protección laboral juvenil¹⁸⁵⁷, en los siguientes términos:

“Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo.

¹⁸⁵⁷ Souto Kustrín (2007) menciona, entre otros recorridos históricos a este respecto, el ejemplo de la legislación prusiana de 1839 que prohibía trabajar a los menores de 9 años, elevada en 1853 a los 12 años, luego extendida a todo el *Reich* en 1871, y dando lugar en 1891 a una prohibición para los menores de 14 años, y la limitación de la jornada a las diez horas diarias para quienes tuvieran entre 14 y 16 años, hasta la Ley de Bienestar de la Juventud de la República de Weimar, de 1922. En 1841, Francia prohibía trabajar a los menores de 8 años, con carácter general, y a los menores de 13 años para trabajos nocturnos, con una jornada diaria máxima de ocho horas para los menores de 12 años, y de doce horas para los menores de 16 años. En España se aprobaron las primeras normas este respecto en 1900, prohibiendo trabajar a los menores de 10 años, y en Italia en 1902. En el plano internacional, pueden mencionarse los convenios de protección adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (en el marco de la Sociedad de Naciones) entre 1919 y 1937, dirigidos a fijar una edad mínima laboral global en diversos sectores económicos, o sobre las condiciones específicas de trabajos de riesgo entre adolescentes, etc. (cfr. Angel *et al.*, *op. cit.*).

Se prohíbe el trabajo infantil. La edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye el período de escolaridad obligatoria, sin perjuicio de disposiciones más favorables para los jóvenes y salvo excepciones limitadas.

Los jóvenes admitidos a trabajar deberán disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda poner en peligro su educación.”

La primera aseveración, que parece una prohibición rotunda, es matizada por dos criterios formulados a continuación. En primer lugar, hay una parte de la infancia que podrá terminar la escolaridad obligatoria y ser admitida en puestos de trabajo (en España, por ejemplo, entre los 16 y los 17 años). En segundo lugar, hay circunstancias en las que la prohibición absoluta puede perjudicar a los sujetos a los que esta norma pretende proteger (por ejemplo, menores de edad escolarizados que desarrollan actividades artísticas y deportivas profesionales), por lo que deben ser excepcionadas. El límite de las posibles excepciones es la protección de los valores aludidos al inicio: la escolarización y la indemnidad del desarrollo personal. En cualquier caso, el precepto insta a desplegar una especial protección con dos enfoques concretos y complementarios: 1) la interdicción de acceso de ciertos jóvenes a puestos de riesgo, y 2) la protección especial de la vulnerabilidad socioeconómica de la juventud trabajadora.

c.1. La tradicional protección de la juventud en el desempeño del trabajo

El primero de los enfoques referidos es la especial protección laboral de los jóvenes por razón de su edad, que puede motivar adaptaciones de los trabajos a los que acceden, o la prohibición de acceder a ciertos puestos. Esta perspectiva de la protección sirve para preservar bienes jurídicos comunes a toda la ciudadanía, que, sin embargo, requieren una protección cualitativa distinta, o agravada, durante la etapa vital de la juventud (por ejemplo, su seguridad y su salud, y muy especialmente “el desarrollo físico, psíquico, moral o social”, es decir, el desarrollo integral de la

personalidad¹⁸⁵⁸). Como de costumbre, esta cláusula de especial protección no presupone la desprotección del resto de ciudadanía no joven, en tales ámbitos. El fin de este precepto es la habilitación de una protección agravada ante circunstancias objetivas: hay trabajos más peligrosos que otros, y trabajos que pueden colisionar con los bienes jurídicos que esta cláusula quiere proteger, de forma especial, mientras un ciudadano se desarrolla hacia su plena vida adulta.

El precepto no establece límites etarios explícitos sobre hasta dónde alcanzan estas formas de protección frente a ciertos desempeños profesionales. Sin embargo, estos límites han sido habitualmente desarrollados, por su propia naturaleza, con carácter binario entre la minoría y la mayoría de edad de la práctica totalidad de Estados europeos (los dieciocho años, en la mayoría de países). Tales prevenciones sobre el acceso de los jóvenes a ciertos trabajos desaparecen con su mayoría de edad general, circunstancia que no sucede en el segundo enfoque, como veremos a continuación.

Sea como fuere, la previsión de este primer enfoque en la CDFUE no entraña ninguna novedad sustantiva. El derecho internacional para la protección de estos bienes jurídicos de las personas jóvenes en el trabajo es muy antiguo y exhaustivo, como se ha tenido ocasión de señalar anteriormente.

c.2. La especial protección de la juventud frente a la discriminación laboral por razón de su edad

El segundo de los enfoques es la especial protección contra una circunstancia cuya alusión positiva sí entraña una cierta novedad sustantiva, porque plasma de forma explícita una preocupación recurrente y cíclica en las sociedades europeas contemporáneas (y, en el tiempo presente, especialmente visible a raíz de la crisis

¹⁸⁵⁸ Véase que este concepto no lo restringe, ni lo subraya especialmente, la Constitución española de 1978 a la juventud, sino que lo predica para cualquier persona (art. 10.1), como puerta y marco de acceso a los derechos humanos.

económica mundial de 2008): la explotación económica de la juventud que deriva en la precariedad de la juventud con trabajo¹⁸⁵⁹.

El artículo 32 CDFUE, tal y como aparece redactado, reconoce una nueva amenaza en las relaciones laborales con jóvenes, que no son ya las (tradicionales) condiciones genéricas de salud, seguridad e indemnidad de su desarrollo personal, sino el derecho a la equidad socioeconómica en el trato laboral con respecto de los ciudadanos no jóvenes. Con este precepto, sale a la superficie del derecho positivo europeo, o se hace explícito, un nuevo bien jurídico digno de protección en las relaciones laborales de la juventud, que es la dignidad socioeconómica del trabajo realizado por los jóvenes. No se trata ya de prevenir el acceso a ciertos puestos, sino otro valor: que el acceso de un joven a un tipo de trabajo (que desempeñarán también sujetos no jóvenes)¹⁸⁶⁰ se produzca en unas condiciones que no le discriminen por razón de su edad.

El significado de este valor, en síntesis, podría describirse como una doble circunstancia, susceptible de ser expresada como la idea de la justa retribución. Implica, por un lado, unas condiciones socioeconómicas equitativas con el resto de sujetos que realicen el mismo trabajo¹⁸⁶¹. Por otro lado, supone que la contraprestación por su trabajo es la adecuada para el desenvolvimiento socioeconómico personal. Esto último significa que un trabajo a tiempo completo debe permitir subsistir con las necesidades básicas cubiertas¹⁸⁶².

¹⁸⁵⁹ No obstante, la situación de vulnerabilidad sobre la juventud en el ámbito laboral no es precisamente una novedad, y buena parte de los movimientos juveniles de finales del siglo XIX y principios del siglo XX han estado vinculados a las “juventudes obreras” europeas (por todos, véase Souto Kustrín, 2018a; 2018b; 2013).

¹⁸⁶⁰ Por puesto de trabajo nos referimos no solo a la condición nominal de un puesto o empleo, sino a las funciones efectivas desempeñadas, con independencia de las fórmulas contractuales suscritas con el joven.

¹⁸⁶¹ Como consecuencia de este planteamiento, habrá explotación e incumplimiento del precepto señalado cuando un joven esté sometido a relaciones laborales que conduzcan a que, con iguales funciones, su retribución es menor por razón de su edad (encubierta o no en un régimen contractual), ya sea de forma explícita o sutil (por una hipotética menor experiencia profesional presumida de forma irracional, por ejemplo).

¹⁸⁶² Puede parecer una obviedad al lector poco habituado al sistema de prácticas y becas profesionales, pero es extraordinariamente frecuente que las instituciones públicas y las empresas privadas convoquen plazas a tiempo completo, aparentemente de formación (para recién egresados), que en realidad sirven para el desempeño de puestos estructurales en condiciones tales (por la inexistencia de retribución o por la escasez manifiesta de la misma) que solo podrán acceder a esos puestos quienes tengan otros ingresos, normalmente de origen familiar. Sin embargo, desempeñar estos trabajos solo accesibles para algunos supone una

El marco etario sobre el que se debe desplegar esta singular protección en el empleo no es el mismo que el del primer enfoque: la discriminación económica se produce, *de facto*¹⁸⁶³, mucho más allá de la minoría de edad. De hecho, la inclusión de esta especial protección en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea no ha impedido que la crisis económica de 2008 haya supuesto un manifiesto retroceso de este derecho entre la ciudadanía joven¹⁸⁶⁴.

c.3. La contribución de la participación juvenil a la defensa de este particular derecho fundamental de la Unión Europea

Anticipaba *ad supra* que el contenido del artículo 32 CDFUE, especialmente en el segundo de los enfoques expuestos, se ha convertido en el principal asunto de controversia del Foro Europeo de la Juventud con la Unión Europea, y con algunos de sus Estados miembros¹⁸⁶⁵. Nos encontramos ante uno de los escenarios de mayor vulnerabilidad de los derechos de la juventud, según ha sido apreciado por los distintos organismos internacionales especializados (OIT, principalmente) y por el movimiento juvenil europeo.

El derecho derivado de la Unión Europea ha ignorado, de forma deliberada, las propuestas del Foro Europeo de la Juventud relativas a la protección debida de la juventud en los regímenes contractuales para las prácticas y las becas.

ventaja en términos de acreditación de experiencia (en el plano formal) y auténtico desarrollo de destrezas y contactos (en el plano sustantivo).

¹⁸⁶³ Sobre la discriminación socioeconómica que padece la juventud adulta en el empleo, en toda Europa, se han mencionado con anterioridad numerosas fuentes no jurídicas, sino con base empírica en las disciplinas que estudian estas realidades. Por todos, véanse los datos de Eurostat (“In-work at-risk-of-poverty rate by age and sex - EU-SILC survey”), que acreditan que en la Zona Euro, por ejemplo, la tasa de riesgo de pobreza entre la juventud de 18 a 24 años con un empleo pasó del 8,4% en 2007 hasta casi el 13% en 2014 (en el mismo período, en España pasó del 7,5% al 21,3%). Véase también, a este respecto, la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa a la inclusión activa de los jóvenes: lucha contra el desempleo y la pobreza (2010/C 137/01).

¹⁸⁶⁴ *Id.*

¹⁸⁶⁵ Ya se ha mencionado el proceso jurisdiccional instado por el Foro Europeo de la Juventud contra el Reino de Bélgica a propósito del régimen jurídico de las prácticas no remuneradas (proceso con ref. de demanda núm. 150/2017). Aunque es cierto que este procedimiento se ha instado en el contexto del sistema del Consejo de Europa, guarda una estrecha relación con lo que podría ser el contenido jurisprudencial futuro de esta parte del derecho de la Unión Europea.

Una primera prueba paradigmática de ello fue la Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz, el 5 de marzo de 2018. Estos posicionamientos de la Unión Europea se distancian de manera notable de las propuestas del Foro Europeo de la Juventud, como se deduce del contraste entre este texto y la Carta Europea sobre el Marco de Calidad para las becas y los períodos de prácticas (conocida como “Quality Charter” o *European Quality Charter on Internships and Apprenticeships*)¹⁸⁶⁶, y a la posición general de la institución sobre esta materia¹⁸⁶⁷. Tampoco ha contribuido a la adopción de las reivindicaciones del Foro la adopción, por el Consejo, de la “Alianza Europea para la Formación de Aprendices”¹⁸⁶⁸. La Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, ha caminado en la misma dirección de rechazo a las recomendaciones del YFJ¹⁸⁶⁹.

Por otro lado, sin embargo, podemos destacar que aquella Directiva sí tiende a proteger un concepto más amplio de trabajadores que puede beneficiar a muchas categorías precarizadas¹⁸⁷⁰.

También en una dirección positiva, el Foro no ha cesado en su empeño de reivindicar a las instituciones de la UE una postura ejemplarizante para los Estados miembros¹⁸⁷¹. El

¹⁸⁶⁶ Fue adoptada por el Foro en junio de 2011 (puede accederse a ella a través del siguiente enlace, disponible a 21 de agosto de 2019: <https://www.youthforum.org/sites/default/files/publication-pdfs/European%20Quality%20Charter.pdf>).

¹⁸⁶⁷ Recogida en su *Position on Quality Apprenticeships*, adoptado por la Junta Directiva en Bruselas, el 23 de diciembre de 2018, como síntesis y actualización de los posicionamientos previos del Foro.

¹⁸⁶⁸ Sobre esta iniciativa, véase la Declaración homónima del Consejo, de 15 de octubre de 2013, reunido en su forma de Empleo, Política Social, Salud y Consumo.

¹⁸⁶⁹ El YFJ condena, especialmente, que: 1) la juventud no es considerada un sujeto clave de esta directiva; 2) la única mención realizada a la juventud en ella permite su mayor precarización, puesto que alude a la juventud para permitir periodos de prueba en los contratos de mayor duración que para la población no joven; y 3) la inclusión de los “contratos de cero horas”, una práctica que precariza enormemente a numerosos jóvenes en Europa. Para más información sobre la conflictividad de esta Directiva, según el YFJ, véase (disponible a 25 de agosto de 2019): <https://www.youthforum.org/new-eu-directive-adopted-flawed-important-first-step>.

¹⁸⁷⁰ *Id.*

¹⁸⁷¹ La paradoja del conflicto alcanza cotas tales que conducen a que en el mismo Portal Europeo de la Juventud se encuentren, en la sección de Trabajo (disponible a 22 de agosto de 2019: https://europa.eu/youth/EU/working/work-and-learn_en), y por un lado, invitaciones explícitas a realizar períodos de prácticas no remuneradas (durante períodos de hasta más de seis meses), sin cobertura social alguna en instituciones europeas como el Comité de las Regiones, al tiempo que, por otro lado, otras entradas de la misma página publicitan la campaña contra esas mismas

primer paso lo dio, en esta dirección, el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS, por sus siglas en inglés), al aprobar que, a partir de 2018, las prácticas en el seno de este Servicio fueran siempre retribuidas¹⁸⁷². En este sentido, el Foro consiguió un importante hito en junio 2019¹⁸⁷³. En esta fecha, el Parlamento Europeo se convirtió en una de las primeras instituciones de la UE que ha adoptado la decisión de retribuir de forma “justa” todas las experiencias de prácticas profesionales de la institución, poniendo fin así a un sistema generalizado de prácticas no remuneradas, o retribuidas de forma claramente insuficiente (menos de seiscientos euros mensuales, en Bruselas o Estrasburgo), en las oficinas de los diputados de la Cámara (MEP’s, por las siglas en inglés de *Members of the European Parliament*).

d. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que avala la discriminación positiva a favor de la juventud por razón de su edad

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 19 de julio de 2017 (caso *Abercrombie*) constituye un caso paradigmático para la jurisprudencia sobre la validez de la discriminación positiva a favor de la juventud. Aunque se produce en un marco de relaciones laborales, no de participación ciudadana, algunas claves de la cuestión pueden ser extrapoladas, en general, a las relaciones de la sociedad y las instituciones con la ciudadanía joven¹⁸⁷⁴.

prácticas no remuneradas, lideradas por el Intergrupo de Juventud del Parlamento Europeo (“The ongoing battle against unpaid Internships”).

¹⁸⁷² Cfr. (disponible a 25 de agosto de 2019): <https://www.youthforum.org/no-more-unpaid-internships-eeas-delegations-victory-youth-rights>. Conviene anotar que quien era entonces la máxima responsable política de este Servicio, la Alta Representante Europea para los Asuntos Exteriores, Federica Mogherini, tiene una acreditada trayectoria en las organizaciones juveniles europeas, hasta el punto de que fue entre 1999 y 2000 miembro de la Junta Directiva del Foro Europeo de la Juventud. No obstante, la reivindicación de este cambio tiene su origen tanto en la posición del YFJ como de la Defensora del Pueblo de la Unión Europea, Emily O'Reilly, quien emitió un informe instando al EEAS a modificar su sistema de prácticas no remuneradas en febrero de 2017, a partir de una queja individual de 2014.

¹⁸⁷³ Cfr. (disponible a 25 de agosto de 2019): <https://www.youthforum.org/theory-practice-no-more-unpaid-internships-meps-offices>.

¹⁸⁷⁴ A propósito de las reglas en España y Europa sobre el trato diferenciado por razón de la edad, con especial atención a la no discriminación de la juventud, véase el reciente informe de Presno Linera *et al.* (2021), elaborado a petición del Consejo de la Juventud de España acerca de la posible discriminación de la legislación española de 2020 sobre el ingreso mínimo vital.

En síntesis, la controversia planteada es una cuestión prejudicial elevada al Tribunal de Justicia por el Tribunal Supremo de Casación de Italia, acerca de la compatibilidad de una norma laboral italiana con la normativa europea sobre no discriminación por razón de la edad, tanto aquella de tipo general como la específica sobre relaciones laborales. La normativa europea aludida es, por un lado, la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, y, por otro lado, el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El caso concreto trataba de dilucidar si estas reglas se oponían a “una disposición [de derecho italiano] (...) que autoriza a un empresario a celebrar un contrato de trabajo discontinuo con un trabajador menor de 25 años, sea cual fuere la naturaleza de las prestaciones que han de realizarse, y a despedir a dicho trabajador en el momento en que cumple 25 años”¹⁸⁷⁵. La resolución del Tribunal de Justicia estimó que no había oposición con la normativa europea aludida, “toda vez que la referida disposición persigue un objetivo legítimo de política de empleo y del mercado laboral y los medios previstos para lograr dicho objetivo son adecuados y necesarios”¹⁸⁷⁶.

Como consecuencia de aquella resolución, el derecho de la Unión Europea es compatible con el establecimiento de políticas públicas que pretendan favorecer a los ciudadanos jóvenes, mientras son jóvenes, desapareciendo tales medidas de incentivo, protección o promoción, cuando la causa subjetiva de la ayuda desaparece, es decir, cuando los beneficiarios finales dejan de ser jóvenes. Según esta jurisprudencia, para articular tales medidas se debe considerar la necesidad (en base a las realidades de hecho constatadas de manera empírica, es decir, una política pública basada en evidencias) y la adecuación (esto es, la correlación entre las consecuencias de la medida y el objetivo perseguido con su implantación). El cumplimiento de estas pautas permitiría establecer, por ejemplo, medidas de igualdad positiva en los ordenamientos nacionales en el ámbito de la participación ciudadana juvenil (si son necesarias y adecuadas).

¹⁸⁷⁵ Véase el párrafo 16 de la Sentencia referida, Asunto de ref. C-143/16.

¹⁸⁷⁶ Justificación final de la declaración (fallo) del Tribunal en la Sentencia aludida.

Por último, no puede obviarse un aspecto extraño. La Sentencia no hace mención alguna a la legitimidad de tales protecciones singulares hacia la juventud que se deriva del anteriormente analizado artículo 32 CDFUE. Es cierto que fue cuestionado por la coherencia con otros preceptos de la CDFUE, pero este, en particular, ofrece un indudable punto de apoyo para este tipo de políticas públicas de empleo juvenil, que las partes y el órgano judicial decidieron obviar.

C. El sistema institucional de la Unión Europea al servicio de una política comunitaria y transnacional de participación de la juventud

El papel de la estructura de la Unión Europea en la definición de su política de juventud resulta sencillo de sistematizar gracias a que su esquema institucional general está profundamente estudiado por la doctrina. Pero también es fácil, por otro lado, porque el marco jurídico que lo define es exhaustivo, y refleja con fidelidad el funcionamiento real de las instituciones. En los tratados constitutivos (arts. 13 TUE y 223 TFUE) podemos encontrar una clasificación de la tipología institucional útil para el estudio. Para la política de participación juvenil de la Unión, las instituciones más relevantes son aquellas de tipo fundamental o decisivo (Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo y Comisión Europea), seguidas de los órganos consultivos (Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones). Los órganos de control tienen menor impacto sobre este ámbito, por el momento, y sin perjuicio de lo ya señalado acerca de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La menor aportación a la cuestión es aquella, sin duda, de los órganos de naturaleza económica (Banco Central Europeo y Banco Europeo de Inversiones). Todo lo anterior justifica el tratamiento que se realizará del sistema institucional en las siguientes páginas.

a. La posición de la juventud y su participación en las prioridades políticas generales adoptadas por el Consejo Europeo

El Consejo Europeo destaca entre los órganos fundamentales por su capacidad de decisión sobre el desarrollo de la política de la Unión Europea en su conjunto. Este

órgano es “la institución máxima de cooperación política entre los Estados miembros” (Álvarez García y Arias Aparicio, 2018a: 463). Está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno (según el régimen constitucional de cada Estado), y tiene la función de marcar “sus orientaciones y prioridades políticas generales” (art. 15.1 TUE). Aunque carece de función legislativa, formula la agenda estratégica de la Unión mediante el consenso de sus miembros.

En el ejercicio de su función programática, las actuales prioridades políticas generales, con carácter plurianual, fueron adoptadas el 20 de junio de 2019, en Bruselas, mediante un documento titulado «Una nueva agenda estratégica para 2019-2024». Formalmente, las prioridades de este nuevo período son cuatro: a) proteger a los ciudadanos y las libertades; b) desarrollar una base económica sólida y dinámica; c) construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; y d) promover los intereses y valores europeos en la escena mundial. No existe una atención diferenciada a la posición de la población joven que haya sido formulada de manera estructurada o sistemática (apenas hay una mención marginal, como veremos a continuación).

Un análisis detallado del documento permite apreciar un aspecto muy relevante, pero formulado de manera más sutil que las grandes prioridades: se trata de la redefinición de la intervención europea, ya que sugiere que el próximo lustro servirá para “emplearse más en lo importante y menos en lo secundario”¹⁸⁷⁷. Esta y otras alusiones semejantes parecen un indicio de una potencial inhibición en ciertos ámbitos materiales para reforzar la atención en otros. En este sentido, no había razones para considerar que la política de participación juvenil fuera a recibir una atención mayor por parte de este órgano. Aunque el documento apuesta, a nivel general, por el fortalecimiento de las libertades fundamentales y la protección de la ciudadanía, apenas existe una referencia sucinta a la participación democrática (“será importante colaborar con los ciudadanos, la sociedad civil y los interlocutores sociales, así como

¹⁸⁷⁷ Cfr. «Una nueva agenda estratégica para 2019-2024», p. 7.

con los agentes regionales y locales”¹⁸⁷⁸). Frente a ello, la única alusión a la juventud se hace con ocasión de las perspectivas de la política social¹⁸⁷⁹:

“El Pilar Europeo de Derechos Sociales¹⁸⁸⁰ debe implantarse a escala de la UE y de los Estados miembros, teniendo debidamente en cuenta los ámbitos de competencia respectivos. Las desigualdades, que afectan a los jóvenes en particular, suponen un riesgo político, social y económico de suma gravedad; se están creando fracturas generacionales, territoriales y educativas, y están surgiendo nuevas formas de exclusión.”

Finalmente, un rápido repaso a las conclusiones de las sesiones del Consejo Europeo en los últimos años revela que la cuestión de la juventud no es una cuestión muy presente en la agenda de este órgano, por no decir que es prácticamente inexistente. Una posible excepción, con escaso contenido útil para el análisis de la participación, es el Pacto europeo para la juventud de 2005, un documento meramente declarativo inserto en los planteamientos de la Estrategia revisada de Lisboa para el crecimiento y el empleo¹⁸⁸¹. De hecho, la escasa importancia dada por este Pacto a la participación de los propios jóvenes debilita la doctrina de la UE sobre esta cuestión.

b. La especialización de una Administración juvenil comunitaria dirigida por la Comisión Europea

La Comisión Europea es definida como una “institución de integración” (Álvarez García y Arias Aparicio, 2018a: 467), a diferencia de otros órganos de representación de intereses ciudadanos directos (Parlamento Europeo) o de intereses gubernamentales (Consejo Europeo y Consejo de la UE). Esto significa que la Comisión se compone de sujetos no sometidos a mandato alguno de los demás órganos de la Unión o de poderes nacionales de los Estados, y está configurada de forma expresa para la

¹⁸⁷⁸ *Id.*

¹⁸⁷⁹ *Id.*, p. 5.

¹⁸⁸⁰ El “pilar europeo de derechos sociales” se recoge en un documento aprobado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, durante la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo, Suecia. Este documento es relevante porque supone un claro exponente del *soft-law* (“proclamación solemne”) orientado al reconocimiento del derecho de la juventud a una “garantía juvenil”, desde un auténtico enfoque de derechos. Véase, a este respecto, el Capítulo I, apartado 4 del texto.

¹⁸⁸¹ Este Pacto, adoptado al máximo nivel político, carece de repercusión jurídica digna de mención, al menos en el ámbito de la participación juvenil (directamente es una noción ignorada en todo el texto). Se encuentra incluido como Anexo 1 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 22 y 23 de marzo de 2005.

defensa de los intereses generales de la UE, por contraposición a la de sus miembros por separado.

La naturaleza antedicha está acompañada de una determinación de funciones (art. 17 TUE) que convierten a la Comisión en el principal órgano ejecutivo de la Unión Europea. Por su afectación a la política de juventud, conviene destacar, primero, cómo la Comisión Europea ejerce las funciones de “coordinación, ejecución y gestión” de los programas europeos, y, segundo, su papel en la ejecución del presupuesto. Estos dos aspectos son capitales para la principal seña de identidad de la política juvenil europea, que es, precisamente, el desarrollo de programas con una importante financiación, dentro de su competencia de coordinación, apoyo y complemento. La Comisión dispone, además, de la iniciativa normativa general (art. 17.2 TUE), aunque esta es poco relevante en un ámbito como la política de participación juvenil, donde la Unión no tiene competencia exclusiva ni compartida.

b.1. Las funciones de Administración juvenil ejercidas por la Comisión en el tiempo presente

Entre 2018 y 2020, la Comisión Europea ha afrontado una etapa de reformas y cambios relevantes sobre la forma de ejercer sus competencias en materia de política juvenil. Sin que medie una alteración del derecho originario, sí se ha producido un cambio del marco estratégico para el período 2019-2027 (2018/C 456/01). Parte del mismo consiste en acoger la previa Comunicación de la Comisión titulada “Involucrar, conectar y capacitar a los jóvenes: una nueva Estrategia de la UE para la Juventud”, de 22 de mayo de 2018. Con ello parece debilitarse el enfoque de la política de juventud como política social de prestaciones, y gana terreno el denominado enfoque de derechos.

En el actual contexto, la Comisión sigue dirigiendo la coordinación de los programas financieros sobre juventud, a través de su Dirección General de Educación y Cultura, y en estrecha colaboración con las Agencias Nacionales de los Estados miembros, según el programa que corresponda.

Más adelante se abordará el contenido sistemático que aporta la nueva Estrategia adoptada por el Consejo. Pero conviene destacar ahora algunos aspectos relativos a las invitaciones que el Consejo realiza a la Comisión Europea, en relación con la política de participación juvenil. En el nuevo marco estratégico, se insta de forma expresa a la Comisión a: 1) facilitar el aprendizaje mutuo entre Estados sobre las políticas de participación juvenil; 2) organizar encuentros específicos de integración participativa flexible¹⁸⁸² y multinivel para la gobernanza de estas políticas; 3); facilitar un “intercambio más regular entre los grupos nacionales de trabajo sobre el Diálogo de la UE con la Juventud”¹⁸⁸³; 4) continuar dando soporte al Portal Europeo de la Juventud¹⁸⁸⁴; 5) desarrollar, junto al Consejo, los “Planes de Trabajo de la UE para la Juventud” para períodos trienales; 6) informar, cada dos años, del desarrollo de la Estrategia (por ejemplo, el Informe de 31 de diciembre de 2023 que debe elaborar la Comisión servirá al Consejo para revisar la Estrategia en términos generales durante 2024); y 7) revisar, junto a los Estados, el Cuadro de Indicadores que sirve para supervisar la situación de los jóvenes en cada país.

b.2. La estructura administrativa de la Unión Europea dedicada a la política juvenil

Como consecuencia de las funciones señaladas, la Comisión está al frente de la mayor parte de la Administración de la Unión Europea, también de su Administración juvenil. En síntesis, la estructura de esta Administración general de la UE se organiza a través de: a) una Secretaría General; b) diversas Direcciones Generales adscritas a la dirección política de los distintos Comisarios, por razón de la materia; y c) los Servicios que han sido configurados como transversales (como el Servicio de Traducción, entre otros).

¹⁸⁸² Es decir, donde se reúnan representantes políticos (de la UE, de los Estados y de los demás poderes territoriales), junto a las organizaciones juveniles y “otras partes interesadas”. Es una alusión implícita a los modelos de triple o cuádruple hélice.

¹⁸⁸³ Más adelante nos detendremos en el significado de esta expresión, pero baste anticipar que los grupos nacionales de trabajo son comisiones mixtas entre gobiernos y organizaciones juveniles nacionales para desarrollar las antiguas actividades de “Diálogo Estructurado”, ahora llamado “Diálogo de la UE con la juventud”.

¹⁸⁸⁴ El Portal Europeo de la Juventud es una iniciativa política de comunicación de las instituciones europeas, gestionada por la Comisión Europea, que pretende reunir en un único sitio de Internet toda la información sobre la política de la UE dirigida hacia la ciudadanía joven, y útil para su desarrollo. El Portal es accesible en español (a 19 de agosto de 2019) mediante el siguiente enlace:
https://europa.eu/youth/EU_es.

También han sido creadas, dentro de una lógica de descentralización funcional, Agencias especializadas en distintos ámbitos materiales de gestión. De acuerdo con el régimen jurídico general, la Administración juvenil, como toda la Administración de la Unión, está sujeta a los caracteres de apertura, eficacia e independencia (art. 298.1 TFUE).

En este esquema, la responsabilidad sobre la gestión administrativa de la política de juventud está asignada a la Dirección General de Educación y Cultura (conocida como EAC, por las siglas en inglés de *Education And Culture*), que gestiona los distintos programas sobre juventud (entre muchos otros), en estrecha colaboración con la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA)¹⁸⁸⁵.

La Dirección General EAC cuenta en su organigrama con dos departamentos transversales, y tres temáticos¹⁸⁸⁶. Son relevantes, para la política de juventud, el Departamento de Juventud, Educación y Erasmus+ (de entre los de naturaleza temática), y el Departamento de Estrategia Política y Evaluación (de entre los transversales). Ambos cuentan a su vez con diferentes divisiones y unidades para la gestión de los programas y el desarrollo de las tareas de estudio, análisis y proposiciones de la Comisión en el ámbito de la política de juventud¹⁸⁸⁷.

Más allá de la estructura interna, no puede obviarse que la Comisión Europea cuenta con la cooperación indispensable de la Administración juvenil de los Estados miembros, para la planificación, la ejecución y el seguimiento de los programas de financiación (principalmente). Para ello, cada Estado determina qué órgano

¹⁸⁸⁵ Según García Muñoz (2017), el papel de la EACEA se focaliza en la gestión directa de determinadas convocatorias de ayudas que no dependen de las Agencias Nacionales, por tratarse de proyectos para organizaciones privadas transnacionales (con presencia en al menos ocho Estados miembros), e los ámbitos de educación, voluntariado, sector audiovisual, deporte y ciudadanía.

¹⁸⁸⁶ Los departamentos transversales son: 1) Estrategia Política y Evaluación; y 2) Gestión del Rendimiento, Supervisión y Recursos. Los departamentos temáticos no específicos sobre juventud son: 1) Innovación, Cooperación Internacional y Deporte (incluye las áreas de desarrollo de los programas de I+D+i); 2) Cultura y Creatividad.

¹⁸⁸⁷ Sobre la estructura interna descrita de la Dirección General, véase (actualizado a 1 de abril de 2019): Ref. Ares(2019)2300571.

administrativo interno ejerce funciones de Agencia Nacional para los distintos programas¹⁸⁸⁸.

b.3. La iniciativa del Coordinador de la UE para la Juventud y sus modelos de referencia

La creación de una figura coordinadora para la política juvenil es una de las iniciativas de la propia Comisión Europea que ha sido acogida por el Consejo, con ocasión de la adopción de la Estrategia 2019-2027. Bajo el nombre de “Coordinador de la UE para la Juventud”, se persigue “mejorar la cooperación intersectorial”, a través de un nuevo órgano unipersonal de carácter directivo y atípico, que fomente la transversalidad de las necesidades políticas de la juventud, “así como el desarrollo y el intercambio de conocimientos sobre asuntos relativos a la juventud dentro de los servicios de la Comisión Europea”¹⁸⁸⁹. En mayo de 2021 tomó posesión, como primera titular, Biliana Sirakova.

La iniciativa parece inspirada en dos figuras preexistentes en otras organizaciones supranacionales. En primer término, se concibe de una forma muy semejante al Enviado para la Juventud del Secretario General de las Naciones Unidas. En segundo término, su funcionalidad interdepartamental recuerda, claramente, a las atribuciones dadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa a la dirección de su Departamento de Juventud. Una figura de estas características, aún no creada, supone la adopción parcial de la reivindicación histórica de un Comisario de Juventud (cfr. Dereymaeker, 2011: 240), si bien en un nivel subordinado, aún, al Comisario de Educación, Cultura, Juventud y Deporte.

¹⁸⁸⁸ Ya me he referido a estas estructuras al abordar la implementación específica, en España, de los programas de participación juvenil agregados, de entre los auspiciados por la Unión Europea (*vid.* Cap. V.B.c.4.1).

¹⁸⁸⁹ Tal es el tenor literal de la Resolución 2018/C 456/01, que adopta la Estrategia.

b.4. El papel de la juventud en el futuro de la Unión según la Comisión Europea

Uno de los documentos políticos más relevantes de la coyuntura prepandémica de la Unión Europea ha sido el llamado “Libro Blanco sobre el futuro de Europa” – COM(2017) 2025–. Este documento, de 1 de marzo de 2017, ofrece “reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025”. Significa que se trata de un texto destinado a clarificar las posibles alternativas de futuro que tenía la institución, una vez conocida la realidad del “Brexit”, para hacer frente a los múltiples desafíos internos y externos a los que debía hacer frente desde entonces y en las próximas décadas.

El Libro alude en dos ocasiones a la juventud, de forma explícita. La primera de ellas lo hace para subrayar la especial vulnerabilidad de la generación joven posterior a la crisis de 2008, y cómo le afecta una realidad de “recuperación desigual” tras dicha crisis:

“El problema es especialmente grave para la generación más joven. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, existe un riesgo real de que la actual generación de jóvenes adultos acabe teniendo unas condiciones de vida peores que las de sus padres. Europa no puede permitirse perder al grupo de edad más formado que ha tenido nunca y dejar que la desigualdad generacional condene su futuro.”¹⁸⁹⁰

La segunda mención a la realidad juvenil de este texto también es un ejemplo que ofrece la Comisión. Y lo hace, precisamente, para alertar del riesgo que supone la incapacidad de la Unión Europea para enmendar la situación de la primera mención, dando lugar al “cuestionamiento de la confianza y de la legitimidad” de la Unión por parte de un sector de la ciudadanía europea:

“Asimismo, existe un desfase entre las expectativas y la capacidad de la UE de colmarlas. Tomemos el ejemplo del desempleo juvenil: a pesar de las numerosas cumbres de alto nivel y de las beneficiosas medidas de apoyo de la UE, los instrumentos y las competencias correspondientes siguen en manos de las autoridades nacionales, regionales y locales. Los recursos de que se dispone a nivel europeo para políticas sociales representan solo el 0,3 % de lo que gastan los Estados miembros en este ámbito.”¹⁸⁹¹

¹⁸⁹⁰ Véase la p. 9 del texto en español, disponible en el siguiente enlace (a 25 de agosto de 2019): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf.

¹⁸⁹¹ *Id.*, p. 12.

El análisis del Libro conduce a una propuesta de cinco escenarios posibles, según la Comisión. De tales escenarios, solo uno parece compatible con la planificación estratégica y los compromisos que la UE ha adoptado en materia de política de juventud desde la fecha de publicación del Libro Blanco (2017-2019). Este escenario sería el quinto (“hacer mucho más conjuntamente”), porque es el único que permite avanzar en una competencia que no está atribuida actualmente a la UE (la política juvenil), y que es mencionada de forma indirecta como una de las que debería ser eliminada o reducida en el escenario segundo (“solo el mercado único”) o en el escenario cuarto (“hacer menos, pero de forma más eficiente”). Las consecuencias para la política juvenil de la Unión Europea del resto de escenarios (primero y tercero) podrían suponer retrocesos, incluso en el supuesto del primer escenario (“seguir igual”), por la incongruencia en la que dejaría unos programas diseñados para expandirse si esta expansión no tuviera lugar. También el tercero supondría un retroceso (“los que desean hacer más, hacen más”), porque dejaría fuera de los programas europeos de juventud a una parte importante de la juventud europea, algo que se contradice con la propia filosofía expansiva de estos programas.

A la luz de lo que el Consejo Europeo recogió en su documento “Una nueva agenda estratégica para 2019-2024”¹⁸⁹², y de aquello que el Consejo de la Unión y el Parlamento Europeo valoraban adoptar para el próximo marco presupuestario, parecía que la decisión de los Estados sobre el futuro de la UE en general, y de la política juvenil en particular, se encuentra a medio camino entre los escenarios cuarto y quinto, sin que resulte sencillo vislumbrar cuál habría sido el resultado real de la disyuntiva, de no ser por la pandemia de la covid-19.

La pandemia desatada en el continente alrededor de febrero de 2020 ha significado un obvio acicate para precipitar el quinto escenario, aun sin que sepamos con qué consecuencias específicas a largo plazo para la política juvenil¹⁸⁹³.

¹⁸⁹² Recordemos la cita de páginas atrás: “emplearse más en lo importante y menos en lo secundario” (p. 7).

¹⁸⁹³ A propósito de la reacción de la UE a la epidemia en sus primeros meses, véanse Álvarez García *et al.*, 2021a y 2021b.

c. El tratamiento de la política juvenil en el Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es el órgano de representación de la ciudadanía europea, y el único que es elegido por sufragio universal directo de los ciudadanos de los Estados miembros, cada cinco años.

Conforme al artículo 14 TUE y los artículos 223 a 234 TFUE, el Parlamento ejerce una serie de funciones que, en ciertos casos, conectan con el desarrollo del ordenamiento europeo de la participación juvenil. Aunque apenas tiene relevancia específica para esta materia, al no poder establecerse una normativa vinculante en este ámbito material, la primera y más importante función del Parlamento, en términos generales, es la función legislativa, ejercida junto al Consejo. En segundo lugar, sí es relevante para la política general de juventud la facultad de control de los actos no legislativos delegados a la Comisión Europea (art. 290.1 TFUE). También es ejercida junto al Consejo, y puede derivar, por ejemplo, en mandatos para la realización de estudios o el diseño de programas. En tercer lugar, más importante aún resulta, desde un sentido práctico, la función presupuestaria del Parlamento (junto al Consejo), ya que esta facultad de inversión directa sobre la materia sí tiene una capacidad de incidencia real en el desarrollo de los Estados con respecto a la participación juvenil, como constataremos en las siguientes páginas. En cuarto y último lugar, no debe obviarse que el Parlamento Europeo tiene una función general de control político sobre todas las instituciones europeas.

Desde una perspectiva organizativa, el Parlamento Europeo no sobresale por su atención estructural a las cuestiones juveniles. Carece de una Comisión específica al respecto, aunque sí ha existido desde hace varias legislaturas uno de los denominados Intergrupos¹⁸⁹⁴.

¹⁸⁹⁴ Estos son estructuras informales, no reconocidas como órganos propios del Parlamento Europeo ni representativas del mismo, regidas por las Normas de Funcionamiento sobre la Creación de Intergrupos (*Rules Governing the Establishment of Intergroups*), adoptadas por decisión de la Conferencia de Presidentes del Parlamento Europeo de 16 de diciembre de 1999 (desde entonces han sido renovadas parcialmente en varias ocasiones). Para la creación de un Intergrupo sobre una materia es necesario el apoyo de al menos cien eurodiputados, que representen al menos a tres grupos parlamentarios distintos. Si mantienen el apoyo, son reconstituídos de nuevo al inicio de cada legislatura del Parlamento.

Como resultado de sus funciones, el Parlamento se ha pronunciado sobre las diversas iniciativas de la UE referidas a la política de juventud.

Tienen cierto valor histórico dos textos específicos: la Resolución, de 9 de marzo de 1999, sobre una política de la juventud para Europa; y la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión "Un nuevo impulso para la juventud europea".

En cuanto a la aportación sustantiva actual de este órgano, destaca su papel en el impulso de medidas presupuestarias (como fue el caso, por ejemplo, de los programas orientados a la Garantía Juvenil). De forma más reciente, el Parlamento Europeo ha recomendado la revisión de la mayoría de edad política aplicada a su propio proceso electoral, recomendando la unificación de la edad de sufragio activo a los dieciséis años en todas las circunscripciones nacionales, y la misma edad para la Iniciativa Ciudadana Europea¹⁸⁹⁵. Este espacio parlamentario ha demostrado ser más permeable que otras instituciones de la UE a dicha reivindicación de las organizaciones juveniles europeas.

d. Una introducción a las posiciones del Consejo de la Unión Europea en materia de política juvenil

El Consejo de la Unión Europea, o comúnmente solo llamado "el Consejo", es uno de los órganos más relevantes para la política de participación juvenil de la Unión Europea. Su regulación está recogida en el artículo 16 TUE y en los artículos 237 y 243 TFUE. La importancia para la participación juvenil deriva de algunas de sus funciones, entre las que destacan: 1) la función legislativa y, muy especialmente, la función presupuestaria, que comparte en ambos casos con el Parlamento Europeo en régimen de codecisión; 2) la función para la definición de políticas y de instrumentos de

¹⁸⁹⁵ Lo hizo el 11 de noviembre de 2015, mediante la aprobación de un Informe conjunto elaborado por parlamentarios de los principales grupos políticos (populares europeos y socialistas), titulado "*On the reform of the electoral law of the European Union*" –2015/2035(INL)–, de 2 de octubre. El resultado de la votación fue de 323 votos a favor frente a 276 en contra, luego no parece aún un asunto de amplio consenso, aunque se instó a los Estados miembros a tomar en consideración esta cuestión. La idea formó parte de la campaña electoral de 2019, recogida por algunos de los grupos políticos en liza.

coordinación, que lleva décadas ejerciendo en materia de juventud (dando origen al verdadero derecho indicativo de participación juvenil de la UE); y 3) la capacidad que tiene reconocida para instar a que la Comisión efectúe estudios y propuestas sobre determinados asuntos.

d.1. La organización del Consejo para la producción de un derecho indicativo de la UE sobre la participación juvenil

Desde el punto de vista funcional, el Consejo se reúne en diferentes formas (es decir, da cita a distintos sujetos) por razón de la materia. Para el ámbito de la política de juventud, en concreto, tiene especial importancia la formación del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte, como se deduce de su propia nomenclatura. No es una de las formas expresamente previstas en el derecho originario (como sí sucede para el de Asuntos Generales o el de Asuntos Exteriores). La presidencia del Consejo es rotativa por períodos semestrales. Esta rotación no es baladí, porque los ciclos de tres presidencias (año y medio) y de seis presidencias (tres años) son rangos temporales muy importantes en la planificación estratégica de la cooperación política en materia de juventud, como comprobaremos más adelante. De la coordinación entre los Tríos de Presidencias veremos que depende, en gran medida, el progreso y la eficacia de la participación juvenil en la Unión Europea. Finalmente, un último aspecto funcional de gran relevancia es que el ámbito de la política juvenil no es de aquellos que exige la unanimidad o el consenso para la adopción de decisiones, por lo que ciertas mayorías cualificadas son suficientes para obligar a la propia Unión Europea a afrontar determinadas medidas políticas (en ningún caso para obligar a los Estados miembros).

El Consejo cuenta con una estructura de apoyo propia, que le asiste en la preparación de los temas que aborda. El órgano central de asistencia es el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (COREPER), de carácter general. Junto al COREPER existen más de 150 grupos de trabajo o comités de alta especialización sectorial, algunos previstos por el derecho originario (por ejemplo, el Comité de Protección Social), y otros creados por el propio

COREPER. Por el objeto de este estudio, interesa destacar que el COREPER creó un Grupo "Juventud". Tal órgano es relevante, como veremos más adelante, porque recoge los resultados del Diálogo de la UE con la Juventud (mecanismo vigente de participación juvenil de la UE) para trasladarlos al Consejo, a los efectos de adoptar las oportunas Resoluciones u otros actos de derecho derivado.

A la luz de los últimos documentos sectoriales aprobados por el Consejo puede verse, con bastante claridad, que se ha producido un paulatino incremento de la importancia y la atención concedida a la cuestión de la participación juvenil.

d.2. La primera etapa: la falta de estrategia y actos reactivos no conectados entre sí

Al igual que en otros organismos internacionales, para el Consejo existe una primera etapa de dispersión de los posicionamientos, caracterizada por la adopción reactiva de los textos (por influencia de otros órganos o inquietudes inconexas, sin un guion estratégico). Esta primera etapa, no obstante, ofrece siete textos cuyo contenido fue relevante para construir los cimientos de la política comunitaria de participación juvenil. Estos textos son:

- a) La Resolución del Consejo, de 8 de febrero de 1999, relativa a la participación de los jóvenes¹⁸⁹⁶.
- b) La Decisión nº 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"¹⁸⁹⁷.

¹⁸⁹⁶ Es, posiblemente, la primera aproximación del órgano a la participación de los jóvenes. Entre los aspectos destacados de esta posición sobresale la mención expresa de la toma en consideración de las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, como guía de orientación para la propia Unión Europea. Además, el contenido general de este primer texto pivota en torno a dos contenidos esenciales: 1) abre la puerta a una política centrada en el enfoque de derechos, más que en la dimensión proteccionista; y 2) reclama el protagonismo de las organizaciones juveniles democráticas como canal de participación juvenil. Ninguna de los dos contenidos ha sido desarrollado o tenido en cuenta de forma constante en la política juvenil de la Unión Europea, o al menos no al nivel ya descrito que sí ha ofrecido el Consejo de Europa.

¹⁸⁹⁷ Aunque no es el primer programa de financiación de proyectos que beneficia a la población joven, sí es el primero que lo hace de forma expresa, y con enfoque de políticas de juventud y no meramente educativas. Deben tenerse en cuenta los anteriores programas Erasmus (iniciado en

- c) La Resolución del Consejo, de 14 de diciembre de 2000, relativa a la integración social de los jóvenes.
- d) La Declaración del Consejo de 28 de junio de 2001, relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia en Internet mediante una intensificación del trabajo con los jóvenes.
- e) La Resolución del Consejo de 28 de junio de 2001, sobre el fomento de la capacidad de iniciativa, el espíritu empresarial y la creatividad de los jóvenes: de la exclusión a la participación¹⁸⁹⁸.
- f) La Recomendación 2001/613/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de julio de 2001, relativa a la movilidad en la Comunidad de los estudiantes, las personas en formación, los voluntarios, los profesores y los formadores.
- g) La Resolución del Consejo, de 29 de noviembre de 2001, sobre el valor añadido del voluntario juvenil en el marco del desarrollo de la acción comunitaria en materia de juventud¹⁸⁹⁹.

d.3. La segunda etapa: la planificación estratégica de la política juvenil de la UE

Tras la adopción, por parte de la Comisión, del Libro Blanco sobre la juventud europea (de 2001, ya mencionado), el Consejo afronta una segunda etapa de mayor estructuración. Esta fase se inicia con la adopción del primer texto estratégico plurianual (2002-2009), mediante la Resolución de 27 de junio de 2002, relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud. Tal marco confirma y aprueba las prioridades temáticas para la política de juventud planteadas por el Libro Blanco de la Comisión (participación, información, voluntariado y conocimiento/investigación). Dos de las prioridades son específicamente tratadas por

1987), Jean Monnet (1989), Sócrates (1994-1999), y Leonardo Da Vinci (1995), así como la Estrategia Europea de Empleo (EES, 1997).

¹⁸⁹⁸ Este texto parece servir de continuidad al de 1999. Profundiza en estas mismas ideas (cooperación con el Consejo de Europa, protagonismo de la sociedad civil y enfoque de derechos). No obstante, este texto ya incorpora una nueva derivada, como es el fomento del empleo mediante la noción del emprendimiento.

¹⁸⁹⁹ Su adopción es una clara (y explícita) reacción a la iniciativa de otra organización supranacional (las Naciones Unidas, y su declaración del año 2001 como Año Internacional de los Voluntarios). Este texto hoy no tiene ningún valor, dado que versa sobre uno de los aspectos de política juvenil que más desarrollo ha tenido desde entonces hasta hoy en el seno de la Unión Europea: la participación social a través del voluntariado juvenil.

la Resolución del Consejo de 25 de noviembre de 2003, en materia de objetivos comunes relativos a la participación y la información de los jóvenes.

El primer marco estratégico fue reemplazado por el contenido en la Resolución del Consejo de 27 de noviembre de 2009, sobre el marco renovado de cooperación en el ámbito de la juventud (2010-2018). Como resulta obvio, este marco vincula, parcialmente, dos periodos presupuestarios plurianuales (la ejecución de 2007 a 2013 y la planificación y parte de la ejecución de 2014 a 2020). El principal valor de esta Resolución fue la incorporación formal del mecanismo de Diálogo Estructurado. Este se suma al MAC como herramientas principales de la gestión de la política juvenil de la Unión Europea.

El tercer período de planificación estratégica de la Unión se basa en la Resolución del Consejo de 26 de noviembre de 2018, “sobre un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud: la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027”, conocida como la *EU Youth Strategy*. En ella, la participación figura de manera expresa como uno de sus principios rectores. Desaparece la mención explícita sobre el MAC, pero sus principios permanecen como herramienta de cooperación intergubernamental, reforzada de forma notable. Sobre esta Estrategia nos detendremos más adelante.

En síntesis, es posible afirmar que esta segunda etapa, de mayor estructuración doctrinal sobre los actos jurídicos de política juvenil, ha dado como resultado un peso mayor de la participación de la propia juventud europea. Esto es así por dos razones: primero, por su atención al tema, y segundo, por la receptividad sistematizada de la participación de los jóvenes europeos. De lo primero son muestra algunas Resoluciones de este segundo período¹⁹⁰⁰. Sobre lo segundo, nos detendremos más

¹⁹⁰⁰ Como muestra de ello, véanse los siguientes actos: 1) Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el trabajo en el ámbito de la juventud (2010/C 327/01); 2) Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa al diálogo estructurado con los jóvenes en torno al empleo de los jóvenes (2011/C 164/01); 3) Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 27 de noviembre de 2012, sobre la participación y la integración social de los jóvenes, especialmente los de origen migrante (2012/c 393/05); y 4) Resolución del Consejo sobre el fomento de la participación política de los jóvenes en la vida democrática de Europa (2015/c 417/02).

adelante en el mecanismo que sistematiza ahora esa receptividad (el Diálogo de la UE con la Juventud). Los parámetros de participación directa se encuentran aún muy alejados del grado de cogestión del Consejo de Europa, pero si hay un órgano llamado a dar cabida a una hipotética técnica futura de cogestión en la UE, este es, sin duda, el Consejo de la Unión Europea.

e. El papel de las instituciones consultivas en el ámbito de la política europea de juventud

Existen dos instituciones consultivas de cierta trascendencia para la participación juvenil en el seno de la Unión Europea. Son el Comité Europeo de las Regiones (CDR) y el Comité Económico y Social Europeo (CESE). Su importancia en el ámbito de la participación ciudadana es considerable: por ser un órgano participativo de sociedad civil uno de ellos (CESE), y por representar a los actores públicos más próximos a la ciudadanía el otro (CDR). No obstante, ninguna de las dos instituciones ha aportado un enfoque innovador a la ordenación de la participación juvenil en la Unión Europea. Su relevancia, como trataré de demostrar a continuación, se limita a asesorar a las instituciones legislativas y decisivas en ámbitos que, solo de manera tangencial, son relevantes para la juventud.

e.1. Las aportaciones del Comité Europeo de las Regiones a la ordenación de la participación juvenil

El Comité Europeo de las Regiones, o Comité de las Regiones (CDR), es un órgano consultivo previsto en el derecho originario (arts. 300 y del 305 al 307 TFUE), que nació en 1994. Asesora al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea en los asuntos que afectan a la política local y regional. Está integrado por 353 miembros pertenecientes a órganos colegiados representativos de poderes locales o regionales¹⁹⁰¹, nombrados por el Consejo a propuesta de cada Estado miembro. Una

¹⁹⁰¹ De los entes locales y las comunidades autónomas españolas, participan en el Comité de las Regiones un total de veintiún miembros y sus suplentes, cuatro en representación de las

de sus principales funciones es la elaboración de dictámenes sobre las iniciativas normativas de la Unión Europea¹⁹⁰². Los dictámenes son elaborados en el seno de Comisiones especializadas por razón de la materia, y posteriormente sometidos a la aprobación o rechazo del pleno del órgano. Esta institución, no obstante, también tiene capacidad de iniciativa para elaborar consultas entre los poderes locales y regionales de los Estados miembros, y con expertos u otras partes interesadas, sobre los asuntos de su interés. Tales estudios y consultas pueden derivar en Informes, los cuales pueden contener propuestas que sean recogidas, a su vez, por los órganos decisorios de la UE en sus programas de intervención.

Ninguna de las Comisiones está especializada nominalmente sobre el ámbito de la política de juventud. No obstante, la mayor parte de las cuestiones de política juvenil de la UE, por el enfoque de política social desde el que frecuentemente se han abordado, son tratados por la Comisión para la Política Social, la Educación, el Empleo, la Investigación y la Cultura (SEDEC). Desde un punto de vista histórico, la mayor parte de los posicionamientos relativos a la política juvenil se han producido en la última década (2010-2020), siendo casi inexistentes los informes y dictámenes especializados sobre esta cuestión con anterioridad¹⁹⁰³.

Desde el punto de vista sustantivo, la atención de este órgano a la participación juvenil ha sido poco relevante. No obstante, Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 75) recogieron algunos posicionamientos históricos, con los que el Comité de las Regiones respaldó el apoyo a la participación juvenil multinivel¹⁹⁰⁴. También puede ser

autoridades locales y diecisiete de las comunidades autónomas (la representación titular la ejercen, habitualmente, los presidentes de las comunidades autónomas).

¹⁹⁰² Por lo tanto, dictamina sobre los Reglamentos y Decisiones que adoptan o regulan los programas europeos juveniles, es decir, las iniciativas políticas con dotación presupuestaria de la UE que son gestionadas por la Comisión Europea en materia de juventud.

¹⁹⁰³ Acerca de la política juvenil general, los primeros posicionamientos explícitos se produjeron con ocasión de la elaboración del Libro Blanco de 2001 (2 textos), al que sigue otro informe en 2005 y doce en 2007 (esencialmente sobre jóvenes agricultores), seis en 2008, seis en 2009 y dieciocho en 2010 (el aumento se debe a la evaluación del Programa “Juventud en Movimiento”). Entre 2011 y 2019 se han emitido más de un centenar de posicionamientos (treinta de ellos, la mayor cifra anual, en 2018, en buena medida debido a una consulta con los miembros sobre un informe acerca del emprendimiento y el Mediterráneo).

¹⁹⁰⁴ En concreto, estos autores mencionan el Dictamen de 2007 titulado “Participación e información de los jóvenes: seguimiento del Libro Blanco <<Un nuevo impulso para la juventud europea>>”; y el Dictamen de 2010 titulado “Invertir en la Juventud”, acerca del marco estratégico plurianual debatido en aquellos años para el período comprendido hasta 2018.

destacada su reciente contribución a la Estrategia de la UE para la Juventud, mediante la Opinión adoptada en la Sesión plenaria del 5 al 6 de diciembre de 2018 (SEDEC-VI/042 132nd). En ella, por ejemplo, insta a que la figura del Coordinador de la UE para la Juventud mantenga encuentros periódicos con el Comité de las Regiones para el tratamiento estratégico conjunto de las políticas regionales sobre juventud.

e.2. El papel de los jóvenes en el Comité Económico y Social Europeo

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un órgano consultivo regulado por los artículos 300 a 304 TFUE. Está compuesto por 353 representantes de la sociedad civil organizada, nombrados por el Consejo a propuesta de los Estados miembros, de acuerdo con la estructura tradicional de los consejos económicos y sociales (también generalizada en España), que distingue tres grandes grupos. Los dos primeros son los actores clásicos del diálogo social, es decir, el primer grupo está compuesto por representantes de las asociaciones empresariales (“Empleadores”) y el segundo por representantes sindicales (“Trabajadores”), siendo el tercero una miscelánea de otras organizaciones del tercer sector (“Grupo Diversidad Europea”).

La composición del órgano, con una estricta base nacional, perjudica la integración en el mismo de las principales redes europeas de sociedad civil de forma directa, y solo están presentes en la medida en la que los Estados miembros nominen a perfiles de dichas organizaciones desde sus respectivos territorios. Quizá, como consecuencia de ello, la presencia juvenil es realmente marginal. Esta circunstancia ha intentado ser superada (que no resuelta) mediante la iniciativa “Tu Europa, tu voz”. El CESE puso en marcha esta iniciativa en 2010, para favorecer la participación de jóvenes estudiantes. Es un proceso de consulta sin marco de legitimación ni alteración de la membresía real del CESE¹⁹⁰⁵. En cualquier caso, los tres Grupos del CESE tienen la potestad de designar Organizaciones Asociadas (*Partner Organizations*), al margen de su membresía, y el

¹⁹⁰⁵ Para más información sobre esta iniciativa, véase (disponible a 7 de agosto de 2019): <https://www.eesc.europa.eu/es/initiatives/tu-europa-tu-voz>. En definitiva, se trata de un acto juvenil anual en el que participan jóvenes a título individual (seleccionados por el CESEC en función de las motivaciones grupales de un colectivo escolar), y por tanto sin legitimación representativa juvenil de ninguna clase.

tercero de estos grupos (“Grupo Diversidad Europea”) señala al Foro Europeo de la Juventud como una de tales¹⁹⁰⁶.

La principal función del CESE es el asesoramiento al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, en los temas de su competencia material, a petición de las instituciones antedichas o por propia iniciativa. El CESE afronta sus deliberaciones de acuerdo con una división orgánica de veinticuatro Áreas temáticas, y estas se dividen, a su vez, en Secciones. La política de juventud es comúnmente abordada en la Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, del Área de Asuntos Sociales.

La atención a la participación juvenil no ha suscitado en su seno un interés particular, por lo que sus posicionamientos no han derivado en medidas sustanciales. No obstante, puede señalarse el respaldo a la participación juvenil multinivel (concretada en el apoyo a la figura de los consejos de la juventud) que recoge el Dictamen de 2009 titulado “Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación: Un método abierto de coordinación renovado para abordar los desafíos y las oportunidades de los jóvenes”, sobre la planificación estratégica del período 2010-2018 (cfr. Mestre Delgado y Álvarez García, *op. cit.*, p. 76). El CESE sí tuvo un papel algo más destacado en el apoyo a la Garantía Juvenil europea y otras medidas de empleo juvenil, pero, en todo caso, sobre aspectos alejados de la participación juvenil propiamente dicha.

g. Las consecuencias institucionales de la apuesta de la Unión Europea por una participación juvenil globalizada

Una de las metas actuales de la Unión Europea sobre la participación juvenil es su proyección exterior, es decir, hacia fuera de las fronteras de la Unión (García Muñoz,

¹⁹⁰⁶ Así se desprende de la siguiente información facilitada por la institución (disponible a 7 de agosto de 2019):

<https://www.eesc.europa.eu/en/members-groups/groups/diversity-europe-group-iii/partner-organisations>.

No obstante, esta figura no aparece explícitamente reflejada en la normativa interna del CESEC, por lo que no resulta sencillo conocer qué supone este reconocimiento. Es significativo que esta organización asociada no colabore de ninguna forma en el principal “evento juvenil” del CESEC, las jornadas ya mencionadas “Tu Europa, tu voz”.

2017). La Unión pretende que la juventud europea tome parte en los procesos globales para afrontar los problemas mundiales (cambio climático, derechos humanos, desinformación, vulnerabilidad en las migraciones, etc.), y así lo recoge en su Estrategia de la UE para la Juventud en la próxima década, y en otros documentos indicativos.

De hecho, con anterioridad a la plasmación de esta postura, la Unión Europea participaba ya de forma activa en los órganos del Consejo de Europa sobre política juvenil a los que es formalmente invitada¹⁹⁰⁷, pero también en el Sistema de Naciones Unidas¹⁹⁰⁸, alentando la participación de los jóvenes de los Estados miembros.

Además de la participación institucional de la propia Unión Europea y sus representantes, la Unión ha diseñado los últimos programas financieros plurianuales de movilidad en la educación no formal (Erasmus+ Juventud) de manera que puedan alcanzar y cooperar con jóvenes de terceros Estados. Pretende impulsar la presencia y la interlocución de las organizaciones juveniles en los Estados limítrofes o estratégicos para la Unión Europea. Esto supone que tales Estados terceros deben designar Agencias Nacionales para dichos programas, como sobresale en el caso del marco general de los sucesivos programas y subprogramas de Juventud y Erasmus¹⁹⁰⁹. Tales Agencias encarnan una forma de participación gubernamental de Estados no miembros de la UE en determinados órganos de coordinación y de gestión de la institución, y tienen acceso a todas las acciones del respectivo programa. En ciertos casos, además, la Unión Europea ha creado sus propias Oficinas Nacionales de Erasmus+, para la asistencia a la Comisión Europea y a los poderes públicos de determinados países asociados (en concreto, para aquellos situados en los Balcanes

¹⁹⁰⁷ Piénsese en la participación tanto de representantes de la propia Unión Europea en general, como de la Comisión Europea en particular, por ejemplo en el Consejo Conjunto sobre Juventud (*Joint Council on Youth*) del Consejo de Europa, ya mencionado.

¹⁹⁰⁸ La Unión Europea no participa en una de las citas más relevantes sobre la política juvenil global, como es el *ECOSOC Youth Forum* (Foro de Juventud del Comité Económico y Social de Naciones Unidas), pero sí toma parte en otros espacios institucionales, como miembro fundador, por ejemplo, del denominado “Champions of Youth Group”, que desarrolla los posicionamientos de la Resolución 2250 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre juventud, paz y seguridad.

¹⁹⁰⁹ Así le sucede a Turquía, Suiza, Islandia, Noruega, República de Macedonia del Norte y Serbia, en la actualidad. Se puede consultar información en español, relativa a cada una de estas Agencias Nacionales, a través del siguiente enlace web oficial de la Unión Europea (disponible a 20 de agosto de 2019): https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/contact/national-agencies_es.

occidentales, el Mediterráneo oriental y meridional, Asia central y, finalmente, Rusia)¹⁹¹⁰. Estos terceros países asociados no pueden acceder a todas las acciones del programa, pero sí a algunas de ellas, según los acuerdos alcanzados en cada caso.

Siguiendo un esquema territorial similar a las Oficinas Nacionales de Erasmus+, la Unión Europea cuenta, también, con los proyectos “Ventana a la Juventud de la Asociación Oriental”¹⁹¹¹ y la “Ventana a la Juventud de los Balcanes Occidentales”¹⁹¹², además de encuentros bilaterales con China¹⁹¹³, por ejemplo, y con Estados del sur del Mediterráneo.

De cara al futuro, la tendencia a trascender los límites geográficos de la UE en materia de política juvenil ha sido reforzada por la *EU Youth Strategy (2019-2027)*. En ella se contempla que la UE debe “fomentar la conectividad de los jóvenes de la UE y de los países candidatos, los de la Asociación Oriental y los socios de los Balcanes Occidentales, así como con otros terceros países con los que la UE ha firmado acuerdos de cooperación o de asociación, según el caso”¹⁹¹⁴.

¹⁹¹⁰ Para conocer más información sobre estas estructuras centradas en el exterior, véase el siguiente enlace (disponible a 20 de agosto de 2019):

https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/contact/national-offices_es.

¹⁹¹¹ Este Proyecto refuerza “la cooperación de los jóvenes con los países de la Asociación Oriental (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania)” (*vid.* digital disponible en https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/world_es, a 21 de agosto de 2019). Acerca de la Asociación Oriental, véase la Declaración Conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental - Praga, 7 de mayo de 2009 –ref. 8435/09 (Presse 78) –.

¹⁹¹² Este, por su parte, “fomenta la cooperación de los jóvenes con Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro y Serbia” (*vid.* comunicación digital disponible en https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/world_es, a 21 de agosto de 2019). Para más información sobre el papel de la política juvenil en este ámbito de cooperación exterior, véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans” –COM(2018) 65 final–.

¹⁹¹³ Según la Comisión Europea, “(E)l “Diálogo Interpersonal de Alto Nivel UE-China”, iniciado en 2012, ha dado lugar a una serie de proyectos de cooperación que implican a las organizaciones juveniles y se centran en cuestiones de interés común, como la empleabilidad de los jóvenes y el emprendimiento, la participación de los jóvenes en la sociedad y las actividades de voluntariado. Además, se celebraron acontecimientos específicos en Europa y China sobre el desarrollo del trabajo con jóvenes y el espíritu empresarial de la juventud. En la segunda reunión del “Diálogo Interpersonal de Alto Nivel UE-China”, celebrada en 2014, se aprobó la continuación de dichas actividades en los próximos años” (*vid.* comunicación digital disponible en https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/world_es, a 21 de agosto de 2019, y véase también la publicación –en inglés– de la Unión Europea sobre el Seminario sobre emprendimiento juvenil UE-China celebrado entre los días 25 y 27 de noviembre de 2013, con DOI 10.2766/81897).

¹⁹¹⁴ Esta referencia es extraída de la Resolución de la Estrategia.

D. La ordenación sustantiva de la Unión Europea para el fomento de la participación juvenil

Parece un hecho irrefutable que la juventud europea participa ante las instituciones de la UE de una forma organizada y legitimada, y también es indiscutible que dicha participación influye y condiciona una parte de la intervención de los jóvenes ante sus autoridades nacionales y de otros niveles inferiores. Esta realidad, además, está organizada porque ha sido ordenada mediante actos jurídicos de la UE, que van más allá del diseño de programas de financiación específicos. Al referirnos a una ordenación sustantiva de la Unión Europea sobre la participación de la juventud debemos aclarar, por lo tanto y ante todo, dónde se encuentra recogida (es decir, a qué tipo de fuentes debemos acudir).

El derecho originario ya analizado ofrece los puntos de apoyo y los fundamentos jurídicos, pero no permite conocer por sí mismo el sistema completo de una doctrina de la UE mucho más amplia, al tiempo que no consiente un desarrollo vinculante sobre la participación juvenil general¹⁹¹⁵, que obligue a los Estados o armonice sus normas internas. Como consecuencia de ello, esta ordenación sustantiva de la Unión Europea se encuentra en actos jurídicos no vinculantes¹⁹¹⁶. Es en fuentes del derecho indicativo

¹⁹¹⁵ Podríamos referirnos a algunos elementos que sí forman parte del derecho vinculante (originario y derivado) en materia de participación ciudadana, y que no he mencionado hasta el momento. Acerca del derecho de participación política estricta en la UE, pueden destacarse cuatro aspectos principales: 1) el derecho de sufragio en relación con el Parlamento Europeo (art. 20.2.b TFUE); 2) el derecho de iniciativa ciudadana europea (art. 11 TUE); 3) el derecho de petición ante las instituciones europeas (arts. 24 y 227 TFUE); y 4) las reglas de reciprocidad sobre el sufragio municipal de los residentes comunitarios (arts. 20.2.b) y 22 TFUE). Sin embargo, en ninguno de estos casos se han desarrollado reglas que supongan una ordenación propia de la participación de los jóvenes por razón de su edad. La edad de acceso al ejercicio de los derechos participativos sigue siendo potestad exclusiva de los Estados, por lo que se define en cada ordenamiento nacional, sin una armonización europea, por el momento. Las únicas normas vinculantes que regulan la participación de los ciudadanos jóvenes, en tanto que tales, hacia la propia Unión Europea, provienen de otros ordenamientos, nacionales en su respectivo ámbito o supranacionales (piénsese, por ejemplo, en el art. 12 de la Convención de los Derechos del Niño, del Sistema de Naciones Unidas, que los propios actos jurídicos de la UE mencionan como fundamento y apoyo frecuente para sus consideraciones sobre la participación juvenil).

¹⁹¹⁶ Sí existen otros actos jurídicos vinculantes de la UE que afectan de manera indirecta o mediata a la participación de los jóvenes, como son aquellas normas que regulan los programas europeos de juventud (Erasmus+, el Cuerpo Europeo de Solidaridad, etc.). Sin embargo, estos programas no ordenan la participación de los jóvenes en la UE, sino que regulan qué iniciativas privadas (de participación o no) reciben el apoyo público de la UE. Esto puede producir cambios o condicionar la actuación de los poderes públicos en este

de la UE donde encontraremos una legitimación de metas, mecanismos, métodos, órganos, procedimientos, principios o expectativas de los jóvenes en su interacción con los poderes públicos, tanto con las instituciones de la UE como de sus Estados miembros. Aquellas contienen las reglas que considero una verdadera ordenación de la UE sobre la participación juvenil, aun cuando no sean reglas apenas exigibles de forma separada en sede jurisdiccional para los Estados, y lo sean de forma dudosa y débil para las propias instituciones de la Unión.

La Unión Europea elabora esta doctrina indicativa sobre la participación juvenil de una manera sistemática desde 2009, una vez que el Tratado de Lisboa incluye la participación de los jóvenes en Europa como meta de su intervención institucional. A partir de entonces, una serie de actos jurídicos recogen aquellos elementos que son fruto de la cooperación intergubernamental, dados los límites impuestos por el TFUE.

Los ámbitos materiales tratados por este derecho indicativo podrían clasificarse de manera muy semejante a la ya expuesta en el análisis de la doctrina del Consejo de Europa: reivindicación de una participación configurada de forma multinivel, legitimación de organizaciones juveniles representativas, transversalidad material de la participación de los jóvenes, etc. Por esta razón, no se expondrá el contenido de este derecho indicativo de la UE en función de estas temáticas, ya tratadas. La UE no niega ni contradice abiertamente los planteamientos del Consejo de Europa, sino que tiende a inspirarse en ellos, pero no alcanza a formularlos con el mismo grado de expectativa sobre el desarrollo de los derechos nacionales, ni la misma contundencia a favor de las reivindicaciones de las organizaciones juveniles. Para evitar ser reiterativo, la ordenación de la UE sobre la participación juvenil se expondrá siguiendo una sistemática basada en su principal rasgo característico: la creación de instrumentos de naturaleza más procedimental que orgánica para la consecución de las metas fijadas

ámbito, como de hecho sucede, pero no estimo que tales fuentes puedan ser consideradas como la auténtica ordenación sustantiva general, sino un reflejo de ella para intervenciones específicas. De hecho, incluso cuando estas normas vinculantes que regulan los programas recogen definiciones, principios y reglas que han sido antes contenidas en el derecho indicativo, lo hacen a los solos efectos de los programas que regulan, a diferencia de las normas indicativas. Estas, a pesar de su menor fuerza jurídica para obligar, se expresan en términos de mayor alcance material, hacia el comportamiento general de las instituciones de la UE, y hacia la Administración juvenil de los Estados en forma de sugerencia o recomendación.

por los decisores determinantes (los Estados que cooperan voluntariamente para ello), en este caso, al servicio y desde el enfoque específico de la participación juvenil.

Son los mecanismos de ámbito europeo, más que las recomendaciones a los Estados, los que producen un verdadero punto de inflexión en la política de participación juvenil de los propios países¹⁹¹⁷. Todo ello, a pesar de que el grado de influencia potencial de la posición juvenil, tanto hacia las instituciones de la UE como de los Estados al amparo de este derecho de la UE, es mucho menor que hacia el Consejo de Europa (básicamente, se trata de sistemas de mera consulta –UE– frente a sistemas de cogestión –CoE–). Sin embargo, la Unión Europea ha conseguido un grado de integración territorial y de legitimación desde la base ciudadana en su sistema de participación que no está al alcance del Consejo de Europa, con sus actuales mecanismos de cogestión. Tal vez ello se deba a un diseño que prioriza un enfoque de procesos participativos a largo plazo, aun concediendo un escaso grado de incidencia, más que la creación de estructuras orgánicas.

Para justificar las afirmaciones anteriores, se expondrá en las siguientes páginas un total de seis elementos instrumentales, adoptados por actos jurídicos no vinculantes, que resultan contener la ordenación sustantiva general de la participación juvenil de la Unión Europea. Estos seis elementos responden a varias cuestiones.

En primer lugar, veremos cómo han acordado los actores decisivos la adopción de sus medidas sobre participación juvenil (el método abierto de coordinación, MAC). En segundo lugar, analizaremos el resultado de esas decisiones: qué han acordado estos actores para mejorar la realidad juvenil general y qué peso dan en este acuerdo a su participación (*EU Youth Strategies*). En tercer lugar, comprobaremos el grado de receptividad de la UE a las expectativas de la juventud sobre su futuro y el de la Unión (Metas de la Juventud Europea). En cuarto lugar, centraremos la atención en el procedimiento por el cual la UE pretende garantizar la integración de los intereses

¹⁹¹⁷ En relación con el derecho de los Estados miembros sobre la participación juvenil, la UE está limitada para intervenir solo en dos direcciones. En primer término, para programar mecanismos voluntarios para el intercambio de información entre los Estados. Este intercambio está orientado a favorecer el aprendizaje de los Estados que tengan interés por atender a la experiencia de otros. En segundo término, ocasionalmente se formulan sugerencias y recomendaciones sobre la manera de enfocar la implantación de los acuerdos intergubernamentales en el ámbito nacional.

colectivos de la juventud en la política europea, y su relación con la participación juvenil en el ámbito nacional (Diálogo de la UE con la Juventud). Por último, trataremos de identificar el peso de la participación en los instrumentos que ofrece la UE para mejorar las políticas nacionales de juventud (así, el quinto elemento será la Planificación de Actividades Nacionales Futuras, y el sexto la Wiki de la Juventud).

a. El Método Abierto de Coordinación (renovado) y la cooperación intergubernamental

El Método Abierto de Coordinación (MAC) fue un mecanismo con el que la UE experimentó en la década de los noventa, en el marco de la política de empleo y el llamado “proceso de Luxemburgo”, y fue posteriormente definido como un instrumento de la estrategia de Lisboa (2000)¹⁹¹⁸. El MAC se implanta como mecanismo de cooperación entre los Estados miembros en materia de juventud en el año 2002. En 2009, mediante la adopción de la Estrategia de la UE para la Juventud en el período 2010-2018, el Consejo acuerda renovar el MAC. Sorprendentemente, la Resolución de la Estrategia 2019-2027 no hace alusión alguna a este mecanismo. Sin embargo, por las referencias implícitas, podemos deducir que sigue siendo el sistema *de facto* de cooperación entre los Estados miembros, si bien se ha hecho bastante más complejo.

El MAC tiene como fin el establecimiento de una agenda compartida entre los Estados, el enriquecimiento mutuo a través del intercambio de “las mejores prácticas”, y la elaboración compartida de políticas racionales (“más realistas”¹⁹¹⁹), según García Muñoz (2017: 7). El método es considerado como “flexible y eficiente” por la Unión Europea¹⁹²⁰, útil para abordar la consecución de objetivos políticos comunes en aquellos ámbitos en los que la UE carece de una competencia exclusiva o compartida, como es el caso de la política de juventud.

¹⁹¹⁸ Vid. Glosario de Eur-LEX (disponible a 23 de agosto de 2019): https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html.

¹⁹¹⁹ Estos términos utiliza el Portal Europeo de la Juventud sobre el MAC (disponible a 23 de agosto de 2019): https://ec.europa.eu/youth/policy/implementation/member-state-cooperation_es.

¹⁹²⁰ *Id.*

La especificidad operativa del sistema MAC se basa en tres características esenciales: 1º) la identificación de objetivos y metas comunes, de naturaleza política, sobre la cuestión (en el seno del Consejo, principalmente); 2º) la colaboración interinstitucional para el establecimiento de directrices, instrumentos de medición empírica y racional (científica) que evalúen el progreso sobre los objetivos y metas marcados (entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión¹⁹²¹); y 3º) la “evaluación comparativa” de resultados y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados y con las instituciones europeas, bajo la supervisión de la Comisión Europea.

a.1. Los orígenes del MAC aplicado a la política de juventud

La Unión Europea adoptó el MAC aplicado a la política juvenil a partir de la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud. No obstante, esta decisión se apoya en el Libro Blanco de la Comisión, de 2001, ya mencionado. El Consejo, en sus Conclusiones de 14 de febrero de 2002, considera aquel Libro como “el punto de partida” de este tipo de cooperación, conforme a “dos capítulos”:

“(L)a aplicación del método abierto de coordinación a las prioridades temáticas del ámbito específico de la juventud, y una mayor consideración de la juventud en otras políticas.”

Ya en aquel primer momento de la aplicación del MAC, como se aprecia de la cita anterior, este destacaba por ceñir su alcance a las políticas directas de juventud, (aquellas ejecutadas como tales por las Administraciones juveniles), por contraposición de los aspectos abordados como resultado de la transversalidad de la política juvenil (empleo, salud, etc.), que quedarían fuera de su alcance objetivo. Como consecuencia

¹⁹²¹ Sirve de muestra paradigmática de estos procesos de seguimiento el Informe conjunto de 2012 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco renovado para la cooperación europea en el ámbito de la juventud (es decir, relativo al referido período 2010-2018), que reforzaba el contenido sustantivo de los instrumentos de aplicación de la cooperación, evaluando sus resultados sobre: (a) la fundamentación de políticas en datos comprobados (*evidence-based approach*), (b) el aprendizaje mutuo, (c) la evaluación periódica de los progresos y el seguimiento y la difusión de resultados, (d) el diálogo estructurado, y, finalmente, (e) la movilización de los programas de la UE.

de ello, los ámbitos sectoriales sobre los que podría desarrollarse el MAC coincidían con las prioridades temáticas del Libro Blanco: participación, información, voluntariado y mayor comprensión y conocimiento de la juventud¹⁹²². Sobre las demás materias, se invitaba a mantener “una consideración horizontal de la dimensión juventud [sic] en otras políticas e iniciativas que afecten a la juventud”.

En el marco estratégico del período 2010-2018, el MAC fue considerado uno de los dos “principios fundamentales” de la política juvenil general de la UE (García Muñoz, *op. cit.*), esta vez, junto con el diálogo estructurado en su sentido amplio.

a.2. El funcionamiento del MAC en el actual marco estratégico

La Estrategia de la UE para la Juventud adoptada en 2018, para el período comprendido entre 2019 y 2027, carece de una referencia explícita al Método Abierto de Coordinación. Sin embargo, sus postulados aparecen implícitos a lo largo de todo el texto, mediante invitaciones expresas a los Estados miembros a que tengan en consideración las metas comunes, basen sus decisiones en evidencias, y compartan sus instrumentos, para comparar y aprovechar el aprendizaje horizontal (es decir, los tres rasgos que caracterizan el MAC desde su origen). De hecho, para la Comisión Europea, la implementación de la cooperación intergubernamental en materia de política juvenil sigue realizándose a través del MAC¹⁹²³. Quizá la razón por la que se obvia una referencia literal a este instrumento sea por un protagonismo creciente de la intervención directa de la Unión Europea, a través del Consejo. Si es el Consejo quien decide, sigue siendo un marco de cooperación intergubernamental, pero parece que el peso de la UE como actor público de una política juvenil propia se incrementa.

Con el paso del tiempo y la evolución de los marcos estratégicos sobre juventud, el funcionamiento del mecanismo aplicado en este campo se ha hecho más complejo que en sus orígenes. Antes, el MAC se ejecutaba mediante una primera fase de preparación

¹⁹²² En la Resolución del Consejo, de 27 de junio de 2002, este órgano desarrolla entre cuatro y dos finalidades específicas de cada prioridad.

¹⁹²³ *Vid.* (disponible a 23 de agosto de 2019): https://ec.europa.eu/youth/policy/implementation/member-state-cooperation_es.

del trabajo en el seno del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que servía de base para las decisiones del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte, en reuniones semestrales, y en codecisión con el Parlamento Europeo (cuando una decisión conllevaba medidas presupuestarias, principalmente). Hoy en día intervienen en el proceso preparador de los trabajos tanto los estudios, informes y propuestas de la Administración dirigida por la Comisión Europea, como la incidencia real de la participación juvenil canalizada a través del Diálogo de la UE con la Juventud (antes, Diálogo Estructurado), a través de las Conferencias de la UE sobre la Juventud. Este último mecanismo, el del Diálogo en sentido específico, es también importante en el ulterior seguimiento de las decisiones y de su implementación (tanto en el seno de los Estados, como mediante programas europeos juveniles gestionados por la Comisión Europea y sus agencias). El MAC sigue siendo, por tanto, el mecanismo de cooperación intergubernamental, si bien con un mayor pluralismo de sujetos intervinientes, y un protagonismo más intenso de los jóvenes en los procedimientos¹⁹²⁴.

b. La Estrategia de la Unión Europea para la Juventud

Como anticipábamos *ad supra*, la última planificación estratégica plurianual de la política juvenil de la Unión se basa en la Resolución del Consejo de 26 de noviembre de 2018, “sobre un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud: la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027”, mencionada con frecuencia como, simplemente, la *EU Youth Strategy* (por ser la actual vigente). Se trata del texto de los de su tipo que ha concedido, hasta la fecha, una mayor importancia sustantiva a la participación juvenil, como meta y como instrumento de otras metas.

La parte expositiva de la Resolución deja clara cuál es la función asumida por la Unión Europea en materia de política juvenil, para la próxima década:

¹⁹²⁴ Por ejemplo, mediante el traslado de los resultados del Diálogo al Grupo “Juventud” del COREPER, y de este al Consejo.

“RECORDANDO que, dado que el objetivo de la presente Resolución es establecer una Estrategia (...) capaz de abordar los retos a los que se están enfrentando los jóvenes de toda Europa, darles una respuesta común y coherente de la UE y complementar los trabajos y las iniciativas de los Estados miembros a este respecto, dicho objetivo puede alcanzarse mejor a escala de la UE que de los Estados miembros. Así pues, a fin de alcanzar este objetivo, el Consejo puede adoptar iniciativas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.”

La posición del Consejo y su marco estratégico se sostienen sobre tres reconocimientos expresos: 1) que la juventud tiene un papel específico en la sociedad y afronta desafíos propios¹⁹²⁵; 2) que la Estrategia es necesaria para afrontar desafíos comunes a un elenco de “partes interesadas” que trasciende geográfica y subjetivamente a la propia Unión¹⁹²⁶; y 3) que las Metas de la Juventud Europea, elaboradas en un proceso participativo juvenil, proporcionan una visión válida para Europa¹⁹²⁷.

Sobre los elementos de partida descritos, el Consejo acordó construir la Estrategia con cuatro objetivos generales, cinco principios rectores y tres ejes metodológicos.

¹⁹²⁵ Esta idea expresa el reconocimiento de partida que formula la Resolución para dar pie al resto de su contenido. En la descripción de la misma ofrece frases tan elocuentes como que “la exclusión socioeconómica y la exclusión democrática van de la mano” (apoyándolo en estudios de Eurofound), y también subraya que esta perspectiva conecta con el enfoque de la juventud como actora estratégica del desarrollo integral: “los jóvenes no solo deben ser artífices de su propia vida, sino que también deben contribuir a lograr un cambio positivo en la sociedad”.

¹⁹²⁶ La Resolución considera que son partes interesadas de la Estrategia: a) Estados miembros de la Unión; b) instituciones de la propia Unión; c) otras organizaciones internacionales, entre las que destaca al Consejo de Europa; d) las autoridades locales y regionales; e) los consejos de la juventud, las organizaciones juveniles, las organizaciones que trabajan con jóvenes, los trabajadores juveniles (aludidos con un término equívoco, como es el de “animadores juveniles”, que español restringe el concepto), los investigadores en materia de juventud y los agentes de la sociedad civil (expresadas en este orden); “así como las estructuras de Erasmus+ y el Cuerpo Europeo de Solidaridad y sus programas sucesores”, que en el fondo es una mención redundante, porque tales estructuras son parte de las instituciones de la Unión Europea o de los Estados miembros, o en el supuesto más remoto, de la sociedad civil.

¹⁹²⁷ Estas Metas son recogidas en el Anexo 3 de la Resolución, y reflejan el resultado del Sexto Ciclo de Diálogo Estructurado, previo a la formulación del nuevo marco estratégico en 2018, convertido en once aspiraciones programáticas de un estilo similar (contexto, meta y objetivos específicos) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible emanados del Sistema de las Naciones Unidas.

b.1. Los objetivos de la Estrategia

Los objetivos generales formulados se pueden dividir en dos. Los dos primeros van específicamente dirigidos a la posición activa de la juventud, que recibe un apoyo general para convertirse ella misma en actora estratégica del desarrollo:

“— permitir que los jóvenes se conviertan en artífices de su propia vida, apoyar su desarrollo personal y su camino hacia la autonomía, reforzar su resiliencia y dotarlos de las habilidades para la vida a fin de que puedan enfrentarse a un mundo cambiante;

— animar a los jóvenes y dotarlos de los recursos necesarios para que se conviertan en ciudadanos activos, agentes de solidaridad y cambio positivo inspirados en los valores de la UE y en una identidad europea;”

Los dos siguientes objetivos generales, que cierran el cuarteto, versan sobre expectativas legítimas en las que la juventud es el sujeto pasivo final de la intervención pública, desde una perspectiva de derechos de la juventud:

“— mejorar, en lo que respecta a su impacto sobre los jóvenes, las decisiones políticas en todos los sectores, en particular el empleo, la educación, la salud y la inclusión social:

— contribuir a la erradicación de la pobreza juvenil y de todas las formas de discriminación, y promover la inclusión social de la juventud.”

Este conjunto de objetivos cumple una importante función integradora entre los enfoques doctrinales sobre la política de juventud. Combina a un mismo tiempo la perspectiva de políticas afirmativas y de transición, así como el enfoque de derechos civiles y políticos (más innovador en la UE), con el tradicional enfoque de derechos sociales, económicos y culturales; como evolución del ya superado “enfoque de riesgo”.

b.2. Los principios rectores de la política juvenil de la Unión Europea

Tras enunciar los objetivos, la Resolución reivindica que toda la política de juventud europea (incluyendo aquella que, como veremos, desarrollen los Estados miembros a partir de la Estrategia de la UE) debe tener en consideración cinco principios rectores: igualdad y no discriminación, inclusión, participación, dimensión multinivel (“mundial,

europea, nacional, regional y local”) y, por último, planteamiento dual (es decir, mediante políticas directas y transversales). Ninguno de ellos resulta extraño o innovador en el marco europeo de las políticas de juventud.

Si centramos nuestra atención en el principio de “participación”, en particular, comprobaremos que la Resolución se apoya en la perspectiva de la juventud como “recurso para la sociedad”. Esto conduce a tres concreciones del principio rector, según se formulan en el propio texto de la Resolución: 1) su participación debe ser reconocida como un derecho; 2) la participación juvenil debe ser significativa, es decir, capaz de producir cambios (en clara sintonía con el principio de eficacia del artículo 48 de la Constitución española de 1978); 3) la participación debe tener cabida en todo el proceso político: desarrollo y diseño, aplicación (ejecución) y seguimiento; 4) los sujetos llamados a participar son, por un lado, los jóvenes a título individual y, por otro lado, las organizaciones juveniles como verdaderos agentes representativos de los intereses colectivos.

b.3. Los ejes metodológicos para la aplicación de la política de juventud de la Unión Europea

Anticipaba anteriormente que la Estrategia formula tres grandes ejes de método para su implantación. Son los siguientes: 1) “trabajar en una aplicación eficaz, focalizada y coordinada intra e intersectorial”; 2) “abordar ámbitos principales del sector de la juventud: Involucrar. Conectar. Capacitar”; y 3) “cooperar sobre la base de instrumentos y gobernanza”. El significado dado por la UE a estos tres planteamientos permite conocer cómo conecta la Estrategia con el desarrollo esperado en el ámbito de los Estados miembros, y fuera de las fronteras de la Unión.

b.3.1. La eficiencia de la política juvenil general de la UE: “trabajar en una aplicación eficaz, focalizada y coordinada intra e intersectorial”

El primero de los ejes (“trabajar en una aplicación eficaz, focalizada y coordinada intra e intersectorial”) es el que ha merecido una atención más sucinta del Consejo. Su importancia para la ordenación de la participación juvenil radica en su conexión con la dimensión transversal: “la integración (...) solo puede ser eficaz si además garantiza a los jóvenes una voz en todos los ámbitos estratégicos que les afecten”, más allá de las políticas directas de juventud (aquellas ejecutadas por las Administraciones juveniles). Deben reconocer a la juventud como una prioridad de los diferentes ámbitos estratégicos (recordemos que estos son, por ejemplo, empleo, educación, salud e inclusión social). Este planteamiento conduce, según la Resolución, a que, con vocación ejemplarizante (“para dar ejemplo”), en la escala de las medidas de la UE debe aplicarse el enfoque intersectorial con mayor frecuencia. Como se ha apuntado, a propósito de este objetivo se admitió la idea de crear un Coordinador de la UE para la Juventud.

b.3.2. La eficiencia de la participación juvenil en la UE: “involucrar, conectar y capacitar a los jóvenes: una nueva Estrategia de la UE para la Juventud”

El segundo de los ejes (“involucrar-conectar-capacitar”) es una incorporación del planteamiento formulado ya en la Comunicación de la Comisión titulada “Involucrar, conectar y capacitar a los jóvenes: una nueva Estrategia de la UE para la Juventud”, de 22 de mayo de 2018.

En términos participativos, la propia Resolución califica al desafío de “involucrar a la juventud” como “la piedra angular de la futura cooperación en materia de política de juventud de la UE”. Esta emergente prioridad de la dimensión participativa (recordemos que al derecho originario de la UE ha llegado, en realidad, como “furgón de cola” de la política sobre juventud) se justifica por dos razones principales. En primer lugar, la Unión Europea reconoce que la participación juvenil es “vital” para la democracia en su conjunto, “para la sociedad en general”, por lo que el valor jurídico

que representa el derecho a la participación juvenil lo es para toda la sociedad, y no solo para la generación que en cada momento sea joven. En segundo lugar, según la Resolución, la juventud está infrarrepresentada en las instituciones políticas y tiene menos oportunidades de influir que otros grupos de edad, a pesar de que “cualquier decisión adoptada hoy tendrá los efectos más duraderos para la generación actual de jóvenes”.

La atención a la dimensión participativa de este segundo eje es, por lo ya expuesto, profusa en orientaciones (principios) y mandatos programáticos (metas) para los poderes públicos. De entre todos estos principios y metas, destacan ocho propuestas por su aportación a la ordenación de la participación juvenil en la UE. Seis de las ocho propuestas sobresalen por su importancia sustantiva directa, y otras dos son recogidas de forma muy sutil, por lo que posiblemente pueden derivar en una importancia futura e indirecta. La mayoría de estas ideas no aportan valor a los aspectos ya señalados sobre esta materia del Consejo de Europa, e incluso hay que reconocer que las propuestas de la UE no llegan al grado de profundidad y exigencia que lo hace la doctrina de aquella otra institución, por lo que limitaré sus menciones a enunciarlas y a destacar, si procede, la diferencia que pueda haber de enfoque entre la Unión Europea y el Consejo de Europa. No en vano, el propio Consejo de la UE reconoce que “se deben fomentar más sinergias con el trabajo que está desarrollando el Consejo de Europa” en el ámbito de las ideas que expongo a continuación.

La primera de las seis propuestas directas es el llamamiento del Consejo de la UE, y de la Estrategia, para afianzar la legitimidad de la participación juvenil. Tras décadas de cuestionamiento constante en el seno de los Estados (cfr. Flessenkemper, *op. cit.*) como en las instituciones comunitarias (lo veíamos anteriormente, de la mano de diversos autores), la Unión Europea parece haberse convencido, al fin, de que es necesario fortalecer la legitimidad de la representatividad juvenil, si aspira a una participación productiva entre instituciones políticas y jóvenes¹⁹²⁸.

¹⁹²⁸ Por ello, el Consejo invita a los Estados miembros y a la Comisión “a apoyar la creación y el desarrollo de representaciones de la juventud a escala local, regional y nacional, reconociendo el derecho de las personas jóvenes a participar y a organizarse a sí mismas, así como el

La segunda es la dimensión multinivel de la participación juvenil, sobre la que no es necesario abundar ya.

La tercera propuesta metodológica que sobresale es la amplitud material del llamamiento participativo. La proyección de la participación juvenil que propugna la UE está encaminada a una dimensión “cívica, económica, social, cultural y política”, y toda ella debe poder ser una participación significativa¹⁹²⁹.

El cuarto enfoque subrayado es el llamamiento a la innovación procedimental para la participación inclusiva. La UE asume el desafío de “estudiar nuevas formas de participación, así como formas de participación alternativas”, que redunden en una mayor inclusión de la juventud situada en las periferias, y en una mejor resiliencia de la propia Unión Europea a los retos actuales y futuros¹⁹³⁰.

El quinto enfoque es el acento en la dimensión del aprendizaje para la participación, esto es, la educación cívica en sus distintas dimensiones y niveles. Tampoco requiere mayor explicación a estas alturas del estudio.

El sexto y último enfoque que merece ser subrayado por su aplicación directa a la participación juvenil es la atención prestada a la educación no formal, la educación informal y el trabajo con jóvenes (*youth work*).

Finalmente, la Estrategia incorpora dos alusiones que no despliegan un efecto significativo inmediato sobre la ordenación de la participación juvenil, aunque incluyen conceptos que sí están llamados a evolucionar. Esta evolución es previsible que incremente su importancia a lo largo de los siguientes años y marcos estratégicos.

La primera de las dos alusiones se desprende de una fórmula reiterada en este y otros textos. La Unión Europea permanece muy lejos aún de aplicar un mecanismo como la cogestión del Consejo de Europa, pero eso no impide que incorpore nociones sobre el

reconocimiento de estructuras juveniles representativas y su inclusión en los trabajos de las autoridades locales, regionales, nacionales y europeas”.

¹⁹²⁹ Como es obvio, se trata de una participación integral y expansiva, y esta idea reafirma los planteamientos del ordenamiento español y del Consejo de Europa.

¹⁹³⁰ Esta innovación es sugerida en estrecho vínculo con la democracia digital, pero sin obviar que el excesivo acento en la dimensión de la tecnología digital puede suponer la exclusión de quienes carezcan de acceso o alfabetización adecuada a esos espacios.

proceso participativo con jóvenes que se acercan cada vez más a esta idea. Prueba de ello es que, a lo largo de este y los demás textos recientes sobre política juvenil de las instituciones comunitarias, la UE reitera que la participación juvenil tendrá lugar en los procedimientos de diseño y planificación, en aquellos de aplicación y ejecución, y en los relativos a la evaluación y el seguimiento de las políticas juveniles de la institución. Si a esta amplitud procedimental le sumamos que tal participación debe estar sujeta a varios principios muy ambiciosos¹⁹³¹, resulta patente la tendencia de la UE a aproximarse a la noción de la codecisión y la cogestión, aunque sea aún sin el empleo de tales términos, y sin un espacio orgánico formalmente configurado para ello (como sí sucede en el caso del Consejo de Europa).

La segunda de las alusiones referidas es una mención sucinta a dos conceptos que entrañan una preocupación creciente. El texto indica que las políticas de participación juvenil deben ser formuladas con un “reconocimiento de los cambios provocados por la comunicación digital que afectan a la participación cívica y democrática”¹⁹³². Más adelante insiste, al referirse a las “noticias falsas” y de la “propaganda”, en clara alusión (aunque terminológicamente desafortunada¹⁹³³) a las estrategias de desinformación seguidas por grupos radicalizados que amenazan las democracias occidentales contemporáneas. La Unión Europea ha iniciado, con esta Estrategia para

¹⁹³¹ Estos principios, recogidos de forma dispersa en la Resolución de la *EU Youth Strategy*, son: 1) la “involucración proactiva” (salir al encuentro de la juventud y no esperar a que ella se aproxime a las instituciones); 2) la participación democrática inclusiva (que invita a diversificar canales y formas para alcanzar un mayor grado de implicación ciudadana en los procesos); y 3) el ya mencionado principio de participación significativa, muy semejante a la eficacia predicada para la participación en otros textos (es decir, que la participación juvenil tenga la capacidad de alterar los procesos de decisión y de gestión de tales políticas, aunque no tenga por qué ser determinante).

¹⁹³² Veremos, más adelante, que esta mención supone un anticipo probable de la preocupación emergente entre las instituciones europeas sobre la desinformación a través de Internet, y las estrategias de interferencia de terceros Estados o grupos de presión opuestos a la Unión Europea en los procesos democráticos de los Estados (Brexit, elecciones presidenciales francesas de 2017, legislativas italianas de 2018, etc.).

¹⁹³³ En enero de 2018, la Comisión Europea creó un Grupo independiente de Expertos de Alto Nivel (HLEG, por sus siglas en inglés) sobre desinformación en línea y noticias falsas. Dicho grupo emitió un Informe en marzo de 2018 (“A multi-dimensional approach to disinformation”), y en él desaconsejaba de forma explícita utilizar la expresión “noticias falsas”, por múltiples razones con base científica, pero efectivamente recogida por esta otra Resolución de la *EU Youth Strategy*. Por este motivo califico la terminología de desafortunada. Puede consultarse más información sobre este Informe, y el propio informe, a través del siguiente enlace (disponible a 19 de agosto de 2019):
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

la Juventud, el reconocimiento de este problema como amenaza cierta para los procesos participativos en su estadio más básico: el nivel de información. Así pues, la Unión Europea asume que la participación juvenil requerirá esfuerzos que superen no solo el escollo de la falta de información, sino incluso los intentos deliberados por provocar confusión sobre la información disponible acerca de los procesos participativos.

*b.3.3. Nuevos mecanismos para la gestión de la participación juvenil en la UE:
“cooperar sobre la base de instrumentos y gobernanza” de la Estrategia*

El tercero de los ejes metodológicos (“cooperar sobre la base de instrumentos y gobernanza”) recoge, quizá, el mayor contenido tangible para la ordenación directa de la participación juvenil, en el período de aplicación de la Estrategia. Sin embargo, su sistemática asemeja más a un catálogo compuesto por acumulación que por planificación. Son trece claves concretas¹⁹³⁴, de las que dos de ellas tienen una conexión y afectación directa con la participación.

La primera de las dos claves especialmente destacadas es la “gobernanza participativa”. Reitera, así, la apuesta por la legitimación de las organizaciones “representativas”, y plantea como fin propio de esta clave la construcción de un “diálogo cívico regular”. Para ello, la Resolución señala que la participación estará “garantizada” para los jóvenes y sus organizaciones “en las distintas fases de la Estrategia”. Menciona la existencia de una Plataforma de la Estrategia, como órgano

¹⁹³⁴ De forma meramente enunciativa, las trece claves recogidas son: a) Aplicación de la política juvenil basada en evidencias (datos empíricos y generación de conocimiento, es decir, la investigación aplicada a la política de juventud); b) difusión de las iniciativas propias y aprendizaje mutuo entre Estados, la Comisión y las partes interesadas antedichas; c) gobernanza participativa; d) movilización de fondos y programas de la UE; e) seguimiento de la financiación de la UE; f) comunicación de la Estrategia; g) planificación de Actividades Nacionales Futuras (sobre lo que nos detendremos más adelante), h) Diálogo de la UE con la Juventud (método que sucede al Diálogo Estructurado); i) nombramiento de un Coordinador de la UE para la Juventud (en el seno de la Comisión, como ya se ha expuesto); j) servicios de Información y Apoyo (asesoramiento) a la Juventud; k) Planes de Trabajo de la UE para la Juventud (trienales, correspondientes a dos Tríos de Presidencias); l) seguimiento, informes y evaluación (en alusión a los análisis de impacto y la racionalidad de las políticas públicas), y m) revisión intermedia (prevista mediante un Informe de la Comisión en diciembre de 2023, para introducir posibles modificaciones a la Estrategia en 2024).

cuyo fin será facilitar la gobernanza participativa y la coordinación de la misma. Los actores implicados son los ya mencionados como “partes interesadas”.

La segunda clave es el establecimiento del Diálogo de la UE con la Juventud, que pretende seguir la senda del Diálogo Estructurado, pero incorporando tres correcciones¹⁹³⁵. Sobre este método de gobernanza, no obstante, nos detendremos más adelante, analizando el contenido específico adoptado por las instituciones a este respecto en este y otros textos.

c. Un análisis del papel de la participación juvenil en las Metas de la Juventud Europea

Las Metas de la Juventud Europea constituyen el resultado más relevante de la participación juvenil ante la Unión Europea en la última década (2010-2019). Es un documento que recoge el fruto directo del sexto ciclo de Diálogo Estructurado, expresamente orientado a la implicación de la sociedad civil joven en la construcción de la nueva Estrategia 2019-2027. Las Metas han sido incorporadas como Anexo 3 a la Resolución del Consejo que adopta la Estrategia de la UE para la Juventud.

c.1. El valor jurídico de las Metas de la Juventud Europea

La asunción de las Metas por parte del Consejo lo convierte en uno de los textos programáticos más relevantes para la implantación de políticas integrales de juventud en todos los niveles territoriales de la Unión Europea. No obstante, los miembros del Consejo lo hacen “teniendo debidamente en cuenta la subsidiariedad”, por lo que “las Metas de la Juventud Europea deben ser tratadas de conformidad con la legislación nacional y de la Unión y con las circunstancias nacionales. Las Metas de la Juventud Europea no son metas jurídicamente vinculantes”. Su valor es meramente inspirador, pero sobre estas aspiraciones se desarrollarán los procesos de evaluación sobre el

¹⁹³⁵ Estas son: 1) implicar “a más responsables políticos y jóvenes”, 2) con especial atención a quienes puedan situarse en situación de vulnerabilidad cívica, y 3) facilitando un intercambio más regular entre el nivel nacional (grupos nacionales de trabajo, o *national working groups*) con las instituciones comunitarias.

progreso del Método Abierto de Coordinación, y su implantación efectiva será objeto de debate, sin duda, en el Diálogo de la UE con la Juventud. Por lo tanto, constituyen pretensiones de la juventud sobre las que los poderes públicos han aceptado ser interpelados y evaluados, obligándose a dar razón de sus progresos. Las partes interesadas en la Estrategia de la UE para la Juventud incluyen a los poderes públicos, y estos son llamados, de forma explícita, a “contribuir a hacer realidad esta visión de la juventud mediante la movilización (...) de instrumentos estratégicos a escala de la UE y de acciones a escala nacional, regional y local”.

Por último, no debe obviarse que las Metas están incorporadas a la Estrategia con una legitimidad gubernamental reiterada en tres fases. En su paso por el mecanismo del Diálogo Estructurado debió ser participado en el seno de los Grupos Nacionales de Trabajo entre los consejos de la juventud y los gobiernos de los Estados miembros. Luego debió someterse a consideración gubernamental a su paso por la Conferencia de la UE sobre la Juventud correspondiente al final del sexto ciclo de Diálogo Estructurado. Finalmente, debieron ser consideradas por los representantes gubernamentales del COREPER y del Consejo de la Unión Europea reunido a los efectos de aprobarlas como Anexo 3 de la *EU Youth Strategy*.

c.2. El papel de la participación juvenil en la estructura formal y material de las Metas

Desde el punto de vista formal, las Metas guardan una notable semejanza con el sistema de planificación utilizado ya por la Unión Europea en los “Objetivos en materia de juventud y posibles iniciativas para los Estados miembros y la Comisión”, recogidos como Anexo 1 de la Resolución del Consejo de 27 de noviembre de 2009, por la que se adoptó el marco estratégico 2010-2018. La asunción por parte del Consejo de estas Metas supone, por lo tanto, una cierta cesión de la definición de los objetivos, elaborados en esta ocasión de forma participada por la juventud mediante el Diálogo Estructurado. Las metas (en inglés, de hecho, llamadas *goals*) son un total de once. Todas ellas son expuestas bajo una rúbrica sencilla, un sucinto contexto, la formulación

de la meta propiamente dicha, y entre seis y siete objetivos específicos que concretan cada meta¹⁹³⁶.

Las titulaturas de las once metas son: 1) conectando a la UE con los jóvenes; 2) igualdad de todos los géneros; 3) sociedades inclusivas; 4) información y diálogo constructivo; 5) salud mental y bienestar; 6) impulsar a la juventud rural; 7) empleo de calidad para todos; 8) aprendizaje de calidad; 9) espacio y participación para todos; 10) una Europa verde y sostenible; y 11) programas europeos de juventud y organizaciones juveniles.

La participación juvenil forma parte del contenido de todas las metas, a través de sus objetivos de concreción, de manera más o menos explícita según el caso. En cuatro de las Metas, la dimensión participativa es la clave de bóveda de sus objetivos (conectando la UE con los jóvenes -1-, información y diálogo constructivo -4-, espacio y participación para todos -9-, y programas europeos de juventud y organizaciones juveniles -11-).

Las alusiones al papel de la participación juvenil en las distintas Metas van en consonancia, una vez más, con la doctrina de la política juvenil ya auspiciada por el Consejo de Europa. De hecho, sus focos de interés son muy similares a los ya descritos con ocasión del análisis de la ordenación de esta otra institución europea. No obstante, en el seno de la Unión Europea sí pueden suponer un punto de inflexión en la valoración, de un lado, de la propia participación de los jóvenes en la definición del presente y el futuro de las políticas públicas que les atañen, y, de otro lado, sobre el significado de la participación juvenil en el sistema político general de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

¹⁹³⁶ También conviene apuntar que en 2010, y también en 2019, la formulación de los antiguos objetivos y las actuales Metas de la Juventud Europea tienen un considerable parecido estructural con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y antes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aquellos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el período 2000-2015 (ODM) y para el período 2016-2030 (ODS), respectivamente. Esta cierta homogeneidad en la formulación de metas programáticas transnacionales favorece la integración entre unas y otras herramientas.

c.3. Las novedades sustantivas de las Metas en materia de participación juvenil para la UE

Todas las cuestiones abordadas por las Metas han sido ya objeto de reflexión en el seno de las instituciones europeas, bien en el Libro Blanco de 2001 o en textos específicos. Sin embargo, existen algunos matices que aportan verdadera novedad al enfoque de esos mismos temas, y que pueden conducir a auténticos cambios de tendencia si las políticas de juventud de los Estados miembros (y de la UE) toman verdaderamente en consideración este instrumento. Son seis los bloques temáticos sobre los que considero que existe una novedad de fondo, al menos para la que ha sido, hasta la fecha, la doctrina de la UE sobre la participación juvenil.

c.3.1. La educación cívica como derecho de toda la juventud de la UE

El primero de los bloques sobre el que las Metas ofrecen una novedad de enfoque es su reivindicación de la educación cívica. No solo señala su importancia (algo que ya hacía la UE desde hace décadas), sino que especifica la complementariedad indispensable de canales para el aprendizaje participativo (formal, no formal e informal), y aporta contenidos imprescindibles para su consecución.

En cuanto a los canales de aprendizaje, hay tres novedades en este texto para la doctrina de la Unión Europea sobre la educación cívica.

En materia de educación informal sobresale que las Metas (núm. 4, por ejemplo) instan a “garantizar que los padres y los cuidadores (...) tengan competencias” adecuadas y sean “fuentes de información fiables” para los jóvenes. Es uno de los pocos textos europeos que abordan la educación familiar de los jóvenes desde un enfoque de garantías para los jóvenes, frente a la tendencia de subrayar la protección de los derechos de los padres sobre la educación de sus hijos. Esto es significativo, porque supone un punto de inflexión en este tipo de textos acerca de la responsabilidad familiar, cuya libertad educativa se reconoce como un valor que debe ser equilibrado (o ponderado) con la fiabilidad de la información transmitida en el seno familiar, y que condiciona, de manera inevitable, la ulterior participación de los ciudadanos.

En el ámbito de la educación formal, es digna de mención la acogida de la reivindicación histórica sobre el papel de las propias organizaciones juveniles en los espacios educativos reglados (Meta 11), exigiendo que estas y los programas europeos de juventud “estén mejor conectados con el sistema educativo y se les reconozca como actores que fomentan las habilidades para la vida y la ciudadanía activa”. Supone no ceñir a las organizaciones juveniles al ámbito exclusivo de la educación no formal, reconociéndoles un papel activo en el sistema educativo institucionalizado, reglado hacia titulaciones oficiales.

Un último aspecto de gran importancia sobre canales de educación cívica es que las Metas plantean la educación no formal como un derecho (núms. 8 y 11), y no solo como el origen de ciertas competencias que deben ser reconocidas. Este cambio de enfoque supone que la actitud de los poderes públicos hacia la educación no formal no puede limitarse al reconocimiento de los aprendizajes producidos por ella, sino que debe desarrollar políticas activas para eliminar las barreras que impidan el acceso a ella de aquellos jóvenes hasta ahora excluidos (Meta 3, por ejemplo).

En cuanto a los contenidos, las Metas estiman que el aprendizaje participativo requiere la adquisición de competencias sobre “una información de calidad, imparcial y cercana para los jóvenes sobre el funcionamiento de la UE” (Meta 1), con información sujeta a estándares de calidad (en clara alusión a las iniciativas sobre esta cuestión respaldadas por el Consejo de Europa, como aquellas de ERYICA, etc.), y que sea “exhaustiva, pertinente y (...) desarrollada por los jóvenes y con ellos” (Meta 9). Todo ello “a fin de proporcionarles un conocimiento sólido de los sistemas políticos, la democracia y los derechos humanos” (Meta 8). A estos se unen otros ya mencionados por la doctrina previa del Consejo de Europa: la alfabetización digital, e incluso económica (Meta 8)¹⁹³⁷.

¹⁹³⁷ Recordemos, sobre esta cuestión, los importantes indicios empíricos sobre el limitado alcance de estas obligaciones en el caso español, según el análisis (por todos) de Corrales Serrano, *et al.* (2019).

c.3.2. La eficacia de la participación juvenil a partir de la legitimación y el pluralismo de los mecanismos participativos

Los textos indicativos más recientes de la Unión Europea que aluden a la participación juvenil utilizan, para ella, el adjetivo de “significativa”. Esto supone que le atribuyen un principio o expectativa de significación, es decir, de que la participación provoque una diferencia potencial, por su propia realización, en aquellos procesos donde sea incorporada. Por este motivo, parece que es esta palabra la utilizada por la reciente doctrina de la UE para calificar el (ya analizado) principio de eficacia en la participación juvenil.

Al servicio de esta significación o eficacia, las Metas contienen una serie de ideas que entrañan cierta novedad en los posicionamientos de la UE. Ya se ha mencionado anteriormente el papel creciente que tiene la expectativa de la juventud organizada por una legitimación de su representatividad para la defensa de los intereses colectivos¹⁹³⁸. Las Metas caminan en la misma dirección, reivindicando la mejora de los canales o mecanismos ya existentes (Meta 1), por ejemplo asegurando “la visibilidad” de la participación juvenil organizada (Meta 11). Pero, además, este documento subraya el valor del pluralismo y la importancia de la diversidad de canales para una participación inclusiva. Por ello, deben crearse nuevos mecanismos (Meta 1). Todo ello desde la hipótesis de que a mayor diversidad de espacios para el diálogo (y siempre que estos sean coherentes entre sí), más jóvenes participarán en la sociedad, mejorando así la cohesión social (Meta 3, entre otras). Conectan estos planteamientos, con claridad, con el principio del pluralismo y la vertiente material del principio de igualdad, ya mencionados con anterioridad.

Como pautas de concreción sobre la especialización subjetiva, las Metas sugieren varias líneas prioritarias de intervención pública que exigirían nuevos instrumentos participativos. Por lo tanto, los poderes públicos deben actuar hacia la inclusión efectiva de la heterogeneidad juvenil, como mínimo: a) incorporando métodos educativos de naturaleza participativa en todas las etapas del sistema educativo (Meta

¹⁹³⁸ Recordemos que la constante deslegitimación y el cuestionamiento oportunista de las estructuras de participación juvenil era una de las debilidades más extendidas entre los canales participativos nacionales, ya en 2003, según el estudio de Flessenkemper, *op. cit.*

8), que permitan la participación estudiantil en todos los niveles; b) apostando por la inclusión cívica activa de la juventud marginada; c) atendiendo de manera especializada a la lucha contra la brecha cívica de género; y d) encauzando la mejor incorporación de la juventud rural.

c.3.3. La obligación pública de financiar la participación juvenil

Como ya antes hiciera el Consejo de Europa, la Unión Europea acoge esta evidencia: una mejor financiación (mejor diversificada y más cuantiosa) de los proyectos de las organizaciones juveniles favorece la iniciativa ciudadana (Meta 11). Por ello, es necesario incrementar, con carácter general, el presupuesto y el impacto de los programas juveniles de la UE (Meta 1). Con carácter específico, debe destinarse más parte de estos a “fomentar el diálogo” con los jóvenes (Meta 3), y a contribuir a la descentralización de las actividades por parte de los jóvenes para beneficiar a las comunidades locales (Meta 6). De manera expresa, la Meta 11 insta a “aumentar los recursos y ampliar la variedad de subvenciones y la diversidad de iniciativas disponibles para las organizaciones juveniles y los movimientos juveniles”, es decir, para respaldar la iniciativa de la sociedad civil joven organizada. Lo más relevante de estas afirmaciones es que su desarrollo en los Estados miembros será evaluado por los procedimientos de participación juvenil de la UE, y las autoridades nacionales y de la Unión tendrán que dar cuenta de su aplicación.

Debe notarse que esta reivindicación de las organizaciones juveniles, recogida por el Consejo de la Unión Europea, puede tener un claro fundamento histórico en la previa regulación del programa Erasmus+ Juventud. Esto es así porque aquel diseño para el período 2014-2020 permitió la concurrencia competitiva, entre sujetos manifiestamente distintos y con capacidades materiales muy diferentes¹⁹³⁹:

¹⁹³⁹ Esto es aplicable a las líneas de financiación de las acciones llamadas KA1 y KA2. Estas son ayudas para la “Movilidad de las personas por motivos de aprendizaje” (KA1) y “Cooperación para la innovación y el intercambio de buenas prácticas” (KA2). Es cierto que la principal línea de financiación de proyectos vinculados expresamente con la participación política juvenil (KA3: “Apoyo a las reformas de las políticas”) sí está vedada a las entidades que no sean organismos públicos u organizaciones sociales no gubernamentales (no necesariamente juveniles).

organizaciones juveniles, empresas privadas (es decir, sujetos con ánimo de lucro¹⁹⁴⁰) y organismos públicos (principalmente, entidades locales¹⁹⁴¹). Como es natural, y con respecto a la etapa anterior (Programa “Juventud en Acción”), aquello ha supuesto un debilitamiento de la capacidad de competir por tales fondos para el movimiento juvenil, perjudicando de forma singular a las pequeñas organizaciones juveniles, es decir, a aquellas que habitualmente carecen de profesionales asalariados para la gestión de procesos técnicos complejos, en comparación con la capacidad humana y material de los organismos públicos y del sector privado empresarial. Ante esto, las organizaciones juveniles no han planteado la exclusión de los otros sujetos en la obtención de estos fondos europeos, pero sí una mayor dotación específica para la sociedad civil, sin la intromisión de actores cualitativamente muy distintos.

c.3.4. Las garantías jurídicas y el seguimiento de los instrumentos internacionales contra la discriminación para una mejor participación juvenil

La Meta 3 es rotunda al reivindicar la proporción de una mejor “protección jurídica”, y el cumplimiento de “los instrumentos legales internacionales” para combatir la discriminación, también aquella que afecta a la juventud por razón de su edad, y al ejercicio de sus derechos civiles y políticos, de tipo participativo. Esta alusión, además de fortalecer el ya mencionado enfoque de derechos, conecta con la literalidad de muchos de los objetivos específicos de cada Meta, que son formulados mediante expresiones como “garantizar” o “asegurar”. Como el desarrollo e implantación de la Estrategia (y la Metas son parte de ella) debe someterse a la “evaluación comparativa” de los Estados miembros entre sí, y en su seno con respecto a las situaciones de

¹⁹⁴⁰ Es cierto que no cualquier empresa para cualquier acción, pero en las convocatorias más restrictivas (por ejemplo, KA1) se permite la concurrencia de todas aquellas que tengan una determinada y explícita “Responsabilidad Social Corporativa” o aquellas que sean reconocidas como “Empresas sociales”. Como puede apreciarse, no parecen requisitos muy restrictivos.

¹⁹⁴¹ Esto es así, especialmente, en el caso español, dado que están excluidas de participar en las convocatorias de financiación de proyectos las Administraciones que forman parte de las Agencias Nacionales del Programa (es decir, y como es lógico, de las autoridades que gestionan tales ayudas), y, como en España la Agencia Nacional de Erasmus+ integra a las Administraciones juveniles de las Comunidades y Ciudades Autónomas, junto a la Administración General del Estado a través del INJUVE, solo aquellas Administraciones distintas podían concurrir a tales ayudas (ayuntamientos, diputaciones, etc.), como de hecho han concurrido en toda esta etapa.

partida, estas referencias podrían servir de base a la Administración juvenil europea para la realización de análisis y exámenes específicos sobre la racionalidad jurídica y la eficacia normativa de la ordenación de la participación juvenil en el seno de los Estados miembros. Como criterios orientadores de tales exámenes, las Metas parecen invitar a que se analice el grado de coherencia del derecho interno con las normas internacionales de derechos de la juventud, por un lado, e incluso la compatibilidad de los ordenamientos internos con los principios rectores y los fines recogidos por la Estrategia, por otro lado. Dada la naturaleza de las Metas y la Estrategia, una conclusión de incompatibilidad, ineficacia o irracionalidad no supondría, en ningún caso, en la invalidez automática de tal derecho interno. Sin embargo, sería una valiosa herramienta para la realización de los objetivos marcados, quedando a discreción de los Estados su reacción ante las conclusiones de tal análisis.

c.3.5. El alcance material de la participación juvenil más allá de la política de juventud

Según se aprecia en los distintos documentos históricos, la participación de la juventud ha sido reivindicada, normalmente, primero en aquellos ámbitos en los que se corresponden con las llamadas políticas de juventud de transición a la vida adulta, o aquellas políticas de juventud afirmativas, ejecutadas directamente por la Administración juvenil. Con el paso del tiempo, se ha generalizado la convicción doctrinal de que la participación juvenil se proyecta de forma amplia, y siempre como un derecho cívico y político, sobre cualquier tema que interese a la propia ciudadanía joven, no solo sobre las cuestiones catalogadas como “juveniles” por los poderes públicos. No obstante, existen temas de especial interés para los jóvenes y las instituciones, reconocidos por ambas partes como de carácter prioritario. Y las Metas ofrecen un claro ejemplo de ello, actualizando las prioridades en los albores de la década de 2020. Prueba de esto es cómo se recoge el objetivo específico de “(a)segurar la participación de las personas jóvenes y las organizaciones juveniles como socios en pie de igualdad en el desarrollo, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de empleo a todas las escalas” (Meta 7), o en el ámbito

educativo ya destacado. Como realidad emergente, la Meta 10 subraya la importancia de “(t)ener en cuenta el impacto ambiental de cada política y decisión de vida, mientras se asegura que los jóvenes estén incluidos en la formulación de políticas de desarrollo sostenible a todos los niveles”, como expresión de una auténtica llamada a la participación política medioambiental de la ciudadanía joven.

El hecho de que la Unión Europea haya acogido el llamamiento concreto de la participación juvenil en los ámbitos de políticas de empleo y política ambiental tiene una relevancia particular. En materia de empleo, por la controversia ya mencionada acerca de la protección de la juventud frente a la explotación económica en el ámbito laboral (art. 32 CDFUE). En materia medioambiental también, por el protagonismo que están adquiriendo las protestas juveniles por la emergencia climática.

c.3.6. El derecho de acceso a la sociedad civil joven organizada: un paso más hacia la libertad efectiva de asociación

No cabía duda, antes de las Metas de la Juventud Europea, de que la libertad de asociación es una de las dimensiones que conectan la participación juvenil con las libertades y derechos fundamentales. Sin embargo, las Metas van allá del planteamiento tradicional en este asunto, trasladando a los poderes públicos una responsabilidad que hasta la fecha no había sido asumida ni recogida en el ámbito de la Unión Europea, o al menos no de forma tan explícita. Para asegurar el desenvolvimiento de las organizaciones juveniles, y sus legítimas expectativas de recibir apoyo público, la juventud reclama que las autoridades informen de la existencia y la diversidad de las organizaciones juveniles en las que cualquier joven puede tomar parte. Los poderes públicos están llamados a “llegar a las personas jóvenes marginadas y apoyar su participación activa en las organizaciones juveniles, [y en] los movimientos juveniles”. Que la juventud haga crecer la sociedad civil organizada no es responsabilidad (exclusiva) de las propias personas jóvenes. Todo ello se expresa conectado con una razón de ser fundamental: “la participación de los jóvenes en los procesos de gobernanza de los programas europeos de juventud” será canalizada, de forma principal, a través del reconocimiento de la representatividad de

las organizaciones juveniles. En la diversidad y alcance representativo del movimiento juvenil radica una de las apuestas de legitimación más importantes de la Estrategia de la UE para la Juventud hasta 2027. En consecuencia, los sujetos privados que componen el heterogéneo movimiento juvenil pueden tener la legítima expectativa de que tales circunstancias (que haya juventud organizada y que cada vez sea mayor la proporción de esa juventud organizada) son reconocidas como valores de interés general para la sociedad.

d. El sistema de “Diálogo de la UE con la Juventud” a partir del modelo de “Diálogo Estructurado”

Iniciado en la década anterior¹⁹⁴², el Diálogo Estructurado ha dado lugar al instrumento fundamental de la participación juvenil en la Unión Europea: el Diálogo de la UE con la Juventud. Su importancia como instrumento de participación es comparable a la que tiene el mecanismo de cogestión (vía *Joint Council*) en el Consejo de Europa, pese a las distancias de la fuerza de la participación juvenil alcanzada. Este Diálogo Estructurado ha sido el principal mecanismo de relación entre la destinataria de las políticas de juventud (población joven) y los actores públicos que las implementan (decisores políticos).

Al referirnos a estos mecanismos, es inevitable que pueda suscitar una cierta confusión el empleo de los términos, por la informalidad de sus procesos de consolidación y desarrollo. Se ha utilizado la expresión “Diálogo Estructurado” (en mayúsculas) para referirse a aquel celebrado en torno a la agenda de la Unión Europea y en el contexto del procedimiento europeo, en sentido propio, mientras que se ha utilizado con frecuencia la misma expresión “diálogo estructurado” (en minúscula) para aludir a la misma filosofía instrumental aplicada fuera del sentido estricto de la agenda de la UE, es decir, cuando autoridades públicas y representantes juveniles de cualquier nivel territorial (local, regional o estatal) se han dado cita para un diálogo directo y estable en el tiempo, al margen de la agenda de la UE. La nueva nomenclatura del “Diálogo de

¹⁹⁴² Esta andadura de integración del Diálogo Estructurado en el MAC (renovado para el período 2010-2018), se inicia con la Resolución del Consejo de 27 de noviembre de 2009, sobre el marco estratégico de dicho periodo —sección “CONVIENE, ADEMÁS”, punto 3,iii),f)—.

la UE con la Juventud” complica esta diferenciación de sentidos (al llevar incorporada la fórmula de la Unión Europea), y puede perjudicar el desarrollo del sistema más allá de las cuestiones sometidas a cooperación en la UE. Sea como fuere, se preserva la noción de un Diálogo, en sentido propio, que permite emplear este concepto para nombrar ambas técnicas (según el período al que nos refiramos) en su vertiente ceñida a la agenda de cooperación de la UE.

El propio Consejo aclara que el Diálogo que ahora diseña es “la evolución del proceso del Diálogo Estructurado creado por la Resolución del Consejo” de 2009, incorporando los acuerdos adoptados por una Resolución de 2017, titulada “sobre el futuro del Diálogo Estructurado más allá de 2018”.

d.1. El diseño original del Diálogo Estructurado

El Diálogo Estructurado diseñado en 2009 fue, en origen, uno de los instrumentos de aplicación del marco estratégico 2010-2018. Su creciente éxito funcional, con el paso del tiempo, ha contribuido a incrementar su importancia normativa y social. Según la Resolución del Consejo de 27 de noviembre de 2009, ya mencionada, su objetivo originario era servir de “foro para una reflexión conjunta permanente sobre las prioridades, la aplicación y el seguimiento de la cooperación europea en el ámbito de la juventud”, de un lado “con los jóvenes y las organizaciones juveniles”, y con los decisores políticos del otro lado. Los temas abordados “deberían ponerse en sintonía con los objetivos generales de la cooperación” en la materia, mediante el establecimiento de “objetivos claros y procedimientos realistas para cada ciclo del diálogo, con el fin de garantizar la continuidad y el seguimiento” efectivo. Además, el “diálogo debería ser lo más integrador posible y desarrollarse a nivel local, regional, nacional y de la UE, e incluir a los investigadores en materia de juventud y a las personas que trabajan en el ámbito de la juventud” (*youth workers*). Para concretar todo ello, aquella Resolución de 2009 incorporó un Anexo III explicativo.

La ordenación orgánica del Diálogo Estructurado ha sido conservada, en su mayor parte, para el Diálogo de la UE con la Juventud. Se organiza en dos niveles fundamentales.

El primer nivel (europeo) cuenta con un Comité Director Europeo del mecanismo (que se inició como buena práctica de una de las presidencias de turno de la UE). Volveremos a él al abordar la funcionalidad orgánica del nuevo sistema.

El segundo nivel contó con la formación de Grupos de Trabajo Nacional (NWG, por sus siglas en inglés de *National Working Groups*), como espacio en los Estados miembros para la coordinación bipartita de los decisores políticos y los representantes juveniles de ámbito estatal, aprovechando estructuras preexistentes o creando órganos nuevos (allí donde sea necesario). Estos NWG fueron diseñados desde un primer momento con la peculiaridad de que, siempre que fuera posible, la “dirección política” (concepto jurídico no muy determinado) de tales Grupos debía ser otorgada a los consejos nacionales de la juventud¹⁹⁴³. Estos NWG “tendrían la tarea de garantizar el proceso participatorio [sic] en los Estados miembros”.

El sistema procedimental también ha sido mantenido, en esencia. En el esquema del Diálogo Estructurado, diversas altas autoridades de la Comisión y de los Estados miembros se han dado cita con los representantes de las organizaciones juveniles, de forma semestral, en el marco de las denominadas Conferencias de la Unión Europea sobre la Juventud. Estos encuentros han servido como puntos de inflexión, discusión y revisión a lo largo del ciclo: a) una Conferencia al inicio de cada ciclo, que sirve de cierre, a su vez, del ciclo anterior; b) dos intermedias; y c) una final, que da inicio al ciclo siguiente. A la finalidad de seguimiento y revisión ha contribuido que los NWG hayan transmitido, al nivel europeo, los resultados de las consultas realizadas en sus respectivos territorios (desde el nivel nacional, regional y local), al mismo tiempo que

¹⁹⁴³ Conviene apuntar que, en España, el Grupo Nacional de Trabajo fue constituido desde un primer momento por el Consejo de la Juventud de España, mientras que el INJUVE tuvo una participación meramente informativa hasta el año 2015, y todo el coste del funcionamiento de esta iniciativa era soportado por el presupuesto del CJE. Entre 2014 y 2015, el INJUVE asumió un papel protagonista en el NWG, que según los parámetros europeos no le correspondería, pero que debe ser entendido en el contexto del conflicto político y jurídico del CJE y el INJUVE desde 2013 (sobre este conflicto, véase Mestre Delgado y Álvarez García, *op. cit.*).

transferían a estos ámbitos internos las preguntas y las orientaciones adoptadas en el plano europeo.

d.2. El diseño del Diálogo de la UE con la Juventud a partir de 2019

El actual marco estratégico de la Unión contiene la reorganización del mecanismo de participación juvenil, ahora llamado “Diálogo de la UE con la Juventud”. Lo define como:

“(C)ualquier diálogo con los jóvenes y las organizaciones juveniles en el que participen decisores y diseñadores de políticas, expertos, investigadores y otros miembros de la sociedad civil pertinentes, según corresponda (...) para una reflexión conjunta y una consulta permanentes sobre las prioridades, la aplicación y el seguimiento de la cooperación europea en el ámbito de la juventud.”

El objeto de dicho Diálogo (la cooperación europea) debería entenderse en sentido amplio, no constreñido a las conversaciones sobre el estricto método europeo (MAC), sino sobre los asuntos tratados en este nivel. Esto supone que el Diálogo debe tratar el ámbito objetivo que es abordado en la cooperación entre Estados de la UE en materia de política juvenil.

En el nuevo período (hasta 2027), la UE ha estimado que deben ser cinco los objetivos específicos de este método de participación. Tales objetivos están orientados, en todo caso, al cumplimiento de los objetivos generales de la Estrategia, y el Diálogo debe ser implantado teniendo en cuenta los principios rectores de aquella. Los cinco objetivos específicos son, en síntesis, los siguientes: a) canalizar la participación referida en el artículo 165 TFUE, sobre la participación democrática de la juventud en Europa; b) “promover una participación equitativa de jóvenes de ambos sexos”; c) garantizar la diversidad y el pluralismo participativo de la juventud hacia una mayor inclusión; d) “lograr cambios positivos en lo relativo a la política de juventud a escala local, regional, nacional y europea”; y e) reforzar la educación para la participación y la identidad europea de los jóvenes.

De lo anterior se deduce, claramente, que la participación juvenil en la Unión Europea es, incluso en su configuración multinivel, el desarrollo del derecho originario antes expuesto, que afronta desafíos específicos de exclusión, y que, en todo caso, debe traducirse en una participación eficaz (capaz de producir cambios) y plural (dando cabida a las distintas “juventudes”).

Para la aplicación de este mecanismo, y para la consecución de sus objetivos, el Consejo considera que este “debe basarse en enfoques que propicien la participación en las distintas fases”, mencionando cuatro enfoques procesuales explícitos.

El primer enfoque es el suministro de la información pertinente a los sujetos participantes, desde el ámbito local al europeo. Esta información debe versar sobre dos cuestiones. Por un lado, acerca de las propias posibilidades participativas (para saber participar) y, por otro lado, sobre el tema general que sea abordado en cada proceso participativo (para una participación informada).

El segundo enfoque consiste en la recogida de la información sobre las posiciones de los participantes, desde “una consulta con interacciones en línea” hasta consultas mediante “otros medios”, y también “resultados de la investigación basados en pruebas”. Esto significa que debe recogerse la percepción de la juventud sobre los asuntos combinando tres fórmulas, al menos: 1) los estudios científicos diversos, 2) las consultas a través de Internet, y 3) las consultas presenciales. No deben confundirse ninguno de estos tres, ni asumirse que un solo método sea suficiente para garantizar los derechos participativos de toda la juventud.

El tercer enfoque propuesto por el Consejo es el “diálogo directo entre los responsables políticos y los jóvenes”. Esto significa que no deben articularse fórmulas que requieran intermediarios en la participación: técnicos, profesionales, expertos o investigadores. La juventud no participa ni a través del trabajo con jóvenes ni a través de estudios científicos, sino que participa por sí misma, y debe ser ella quien haga llegar su propia voz a quienes tomen las decisiones sobre las que les interesa participar. La consulta es la forma primaria de conducir el ulterior diálogo directo exigido.

El cuarto y último enfoque es “una asociación continua en lo que respecta a la gobernanza del proceso a escala nacional y europea”, incluyendo a todos “los sectores pertinentes en función del tema del ciclo”. Precisamente sobre esta “Gobernanza” ha vuelto a pronunciarse el Consejo Europeo en mayo de 2019, mediante la Resolución “por la que se establecen unas directrices sobre la gobernanza del Diálogo de la UE con la Juventud” (2019/C 189/01).

d.3. Las directrices para la gobernanza del Diálogo de la UE con la Juventud

El último enfoque metodológico que recogía la Resolución de la Estrategia sobre el Diálogo de la UE con la Juventud aludía, expresamente, a la gobernanza del mecanismo en el ámbito europeo, basada en la “asociación continua” entre las partes pertinentes. En aquellas referencias ya anticipaba que la configuración subjetiva del Diálogo no es única ni inamovible, sino de geometría variable: “los sectores pertinentes en función del tema del ciclo”. Tal enfoque implica, por ejemplo, que si un asunto discutido conecta con la educación formal, será lógico incorporar, además de los sujetos mínimos, a aquellos representativos de la comunidad educativa. Conviene destacar que la gobernanza a la que invita esta Resolución de la Estrategia se refiere a los ámbitos nacionales y europeo, pero ello no obsta para su aplicación en los niveles territoriales inferiores, especialmente cuando sean estos los competentes en la adopción de decisiones derivadas del tema dialogado (es decir, en función de los ámbitos materiales de competencia específica –salud, empleo, vivienda, etc. –, o de competencia sobre política juvenil general).

El apartado final en el Anexo 1 de la Resolución de la *EU Youth Strategy* redundante en las mismas ideas destacadas al tratar la gobernanza de este mecanismo, dedicado de forma explícita a la “Gobernanza del Diálogo de la UE con la Juventud”. Este breve texto subraya que la forma de gestionar el diálogo debe aspirar a un proceso “más claro y sencillo” que el del Diálogo Estructurado, conservando no obstante su esquema básico. Da por hecho, incluso, que seguirán existiendo los Grupos Nacionales de Trabajo, ya que insta a los Estados miembros a que sus consejos nacionales de la

juventud desempeñen en estos grupos “un papel protagonista”, para “permitir la participación de los jóvenes en todas las fases de la aplicación del Diálogo”.

En mayo de 2019, el Consejo adoptó una Resolución (2019/c 189/01) por la que se establecen unas directrices para la gobernanza del Diálogo de la UE con la Juventud, como desarrollo expreso del esquema general contenido en la Estrategia. Estas directrices surten efecto desde el 1 de julio de 2019, y está prevista su revisión integral, junto al resto de la Estrategia, en 2024.

La Resolución de directrices nos permite inferir que el nuevo mecanismo de participación juvenil de la UE está diseñado partiendo de un esquema especialmente flexible, ya que el propio texto insiste en que recoge solo “algunos” de sus “elementos principales”, tres en particular. El primero de estos elementos es el “diálogo directo”, cuyo significado ya ha sido analizado. El segundo es el mecanismo de “consulta”, sobre el que nos detendremos a continuación. El tercero y último mencionado por esta Resolución es la noción de “asociación continua” para la gobernanza multinivel, ya aludida al referirnos a la continuidad del Diálogo, frente a los procesos esporádicos y aislados. Para reforzar esta noción de flexibilidad, se formula como garantía de los Estados miembros, por cuanto la Resolución considera que es una necesidad que estos tengan “margen de maniobra en lo relativo a su planteamiento para la aplicación del Diálogo de la UE con la Juventud”. Tal cláusula de protección de la discrecionalidad de los Estados parece diseñada no tanto para protegerles de una injerencia de la Unión Europea (sentido clásico de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad), sino como límite a las expectativas del otro sujeto participativo: la juventud organizada. Este difícil equilibrio sobre el liderazgo del Diálogo, disputado entre autoridades gubernamentales y representantes juveniles, será objeto de múltiples referencias cruzadas en el seno de los textos reguladores, conduciendo a algunas fórmulas aparentemente contradictorias. En todo caso, una exégesis básica revela que el conflicto se salda a favor de la preeminencia práctica de los Estados, y en detrimento de la preeminencia nominal de los consejos nacionales de la juventud.

El marco organizativo del nuevo Diálogo mantiene un esquema muy similar al modelo anterior del Diálogo Estructurado.

d.3.1. La funcionalidad del Diálogo basada en la continuidad temporal del proceso participativo

Desde el punto de vista de la temporalización del proceso participativo, el nuevo Diálogo se propone continuar (“preferentemente”, es decir, no de manera obligatoria) un cronograma con ciclos de dieciocho meses, que abarcan tres presidencias de turno de la UE. Cada ciclo se orientará hacia el diálogo sobre una “prioridad temática”, conforme al Plan de Trabajo correspondiente de la Estrategia.

A partir de los ciclos de año y medio, liderados por un Trío de Presidencias, el Diálogo contempla las siguientes fases: 1º) se inicia con el planteamiento de una primera consulta general dirigida a toda la juventud europea, encomendando a las autoridades nacionales y al NWG que incentive la participación de la juventud desde su respectiva base territorial, mediante encuestas digitales y eventos presenciales de diálogo; 2º) los resultados de estas primeras consultas son debatidos entre representantes juveniles y decisores políticos en el seno de una Conferencia de la UE sobre la Juventud; 3º) de la Conferencia surge una segunda consulta, planteando a la juventud cuestiones más específicas sobre el mismo tema de la primera, de forma que perfile mejor los resultados sobre la opinión de la juventud europea; y 4º) estos segundos resultados son dialogados de nuevo en una Conferencia, que puede dar lugar a nuevas consultas, y a conclusiones derivadas al Grupo “Juventud” del COREPER, y serán recogidas por el Consejo para integrar la participación de los jóvenes en sus decisiones sobre política general de juventud.

d.3.2. La funcionalidad basada en una estructura orgánica multinivel

Desde el punto de vista orgánico, el nuevo mecanismo de Diálogo conserva los órganos principales del antiguo Diálogo Estructurado, aunque con ligeras variaciones funcionales.

La coordinación general es encomendada a un “Grupo de Dirección Europeo”, figura que ya existía con el anterior Diálogo Estructurado (llamado “Comité Director”). La

descripción de su composición es bastante farragosa, como resultado de las cautelas del texto a la hora de obligar a los Estados a contar con los representantes juveniles de forma efectiva. En síntesis, el grupo de dirección se integra por: a) personas delegadas por los Gobiernos del Trío de Presidencias de cada ciclo, b) representantes de la Comisión Europea, c) el Foro Europeo de la Juventud y otros sujetos representativos europeos no definidos, d) los Grupos Nacionales de Trabajo del Diálogo, “preferentemente a través de los Consejos Nacionales de la Juventud”, dado “su papel protagonista en dicha estructura”.

El referido Grupo de Dirección es responsable de suministrar a los Grupos Nacionales de Trabajo el siguiente apoyo para una “cooperación efectiva”: a) una orientación general sobre la prioridad temática del ciclo; b) los instrumentos de consulta (es decir, cuestionarios para recabar la opinión de la juventud europea en relación con el tema); c) las pautas y la información para la organización de los eventos de consulta europeos, entre los que se destaca de forma explícita a las Conferencias de la UE sobre la Juventud; y d) información oportuna al inicio de cada ciclo sobre la organización y funcionamiento (“para garantizar la previsibilidad”) del grupo de dirección europea para dicho período.

Además, al Grupo de Dirección le han sido encomendadas funciones explícitas sobre la calidad del Diálogo, desde garantizar “la coherencia del ciclo” hasta la “conservación de la memoria institucional, con vistas a transmitirla al Trío de Presidencias siguiente”¹⁹⁴⁴, pasando por “garantizar una evaluación participativa” del proceso y la “amplia difusión de los resultados”. Para ello, goza también de una notable amplitud de potestades, para “abarcar cualquier otro aspecto que el Trío de Presidencias, en consulta con los Estados miembros, considere adecuado”.

Dentro del propio Grupo de Dirección, es responsabilidad concreta de los representantes gubernamentales del Trío de Presidencias “facilitar la participación de los representantes de la sociedad civil joven” en el seno grupo, pudiendo incluir a cuantos otros sujetos consideren oportuno. Esta enorme discrecionalidad del

¹⁹⁴⁴ Es en este sentido específico en el que sobresale el papel de la Comisión Europea en dicho grupo de dirección, según la Resolución.

funcionamiento orgánico puede conducir a crisis de legitimidad participativa. Tales riesgos se agravan al encomendar al Trío de Presidencias “la adopción de medidas encaminadas a incluir la voz de todos los jóvenes, también (...) de aquellos que no formen parte de asociaciones juveniles”. El riesgo no reside en la finalidad, sino en la atribución de la responsabilidad, es decir, que la invitación para completar la legitimación participativa juvenil está hecha a las autoridades públicas, en lugar de a las estructuras juveniles participativas, lo que puede conducir, con bastante facilidad, a las crisis de legitimación ya estudiadas y expuestas por Flessenkemper (*op. cit.*).

Una vez constituido cada grupo de dirección conforme al Trío de Presidencias pertinente, este debe (“en caso necesario”) establecer “las tareas operativas y los métodos de trabajo” en un concreto “documento de trabajo”.

En el plano inferior al de la Unión Europea, el Diálogo se apoya en la estructura de los ya existentes Grupos de Trabajo Nacionales (NWG). Estos son órganos participativos con “una representación adecuada de los responsables políticos, las instituciones públicas pertinentes y los jóvenes con la diversidad de su contexto socioeconómico”. En particular, los consejos nacionales de la juventud están “invitados” a desempeñar “un papel protagonista” en los NWG. La Comisión Europea, a través de la AECEA, prevé una dotación presupuestaria bienal para el funcionamiento de los NWG, y para que estos puedan afrontar la articulación de un número mínimo de eventos presenciales (no definido) y su propia actividad sin coste para los sujetos que lo integran. Los NWG disfrutan también de la más amplia discrecionalidad para “decidir sobre la configuración y los procedimientos operativos que mejor se adapten a sus necesidades de acuerdo con las especificidades de cada Estado miembro”.

d.4. El desarrollo inicial del mecanismo de Diálogo con la Juventud del nuevo marco estratégico en el seno de los Estados

Una de las evidencias de la continuidad del sistema de la nueva Estrategia con respecto del anterior Diálogo Estructurado es que, desde 2019, la implementación del nuevo Diálogo con la Juventud ha utilizado la numeración ordinal de los anteriores ciclos, de forma que en enero de 2019 se inició el VII Ciclo del Diálogo de la UE con la Juventud

(empezó el 1 de enero de 2019 y duró, conforme a lo previsto, dieciocho meses, hasta junio de 2020).

El primer Trío de Presidencias (Rumanía, Finlandia y Croacia) acordó abordar el Ciclo desde la rúbrica “Creando oportunidades para la juventud”, en consonancia con el resultado del ciclo anterior. La referencia de tres Metas de la Juventud específicas sirvió para concretar un tema especializado cada uno de los semestres: 1) “empleo de calidad para todas y todos” (unido a la Meta 7), 2) “trabajo de calidad en el ámbito de la juventud” (unido a la Meta 8), y 3) “oportunidades para la juventud rural” (unido a la Meta 6). Los resultados del Ciclo pueden consultarse en el Informe final (Moxon y Bárta, 2020)¹⁹⁴⁵. A pesar de la epidemia global de la covid-19, sobrevenida en Europa entre febrero y marzo de 2020, el VII Ciclo ha podido desarrollar su actividad con relativa normalidad: a las primeras consultas iniciadas en enero de 2019 le siguieron las Conferencias de Rumanía y Finlandia, una segunda fase consultas en enero de 2020, y la celebración de la Conferencia Europea de Juventud en Zagreb (Croacia), los días del 9 al 11 de marzo de 2020.

En julio de 2020 se confirmó el inicio del VIII Ciclo, bajo la rúbrica o lema “Europa para la juventud - Juventud para Europa: espacio para la democracia y la participación”, con el liderazgo del Trío de Presidencias de Alemania, Portugal y Eslovenia.

De los calendarios cumplidos y los informes rendidos, parece que el Diálogo de la UE con la Juventud inicia su andadura renovada, bajo el nuevo marco estratégico, sin mayores dificultades que el anterior Diálogo Estructurado.

d.5. El especial desarrollo español del Diálogo de la UE con la Juventud

En el origen del Diálogo Estructurado, la principal Administración juvenil española (INJUVE) no tuvo ningún interés por participar en su desarrollo, por lo que no formó parte del NWG, ni canalizó ayuda financiera alguna desde la EACEA hacia el CJE (que sí

¹⁹⁴⁵ Cfr. el texto accesible a través del siguiente enlace (disponible a 20 de noviembre de 2020): <http://dialogojuventud.cje.org/wp-content/uploads/2020/03/EUYD-Youth-dialogue-findings.pdf>. Este documento constata, por cierto, una participación directa de más de 50.000 personas jóvenes a lo largo del Ciclo.

lideró un NWG sin representantes institucionales) hasta el año 2014. Durante los años 2010 a 2014, el CJE convoca a sus entidades miembros a una fórmula estamental del NWG basada en la pertenencia de entidades de ámbito estatal y consejos de ámbito autonómico. Aquel NWG actuó como canal de transmisión de las consultas remitidas por las instituciones europeas, sin la presencia ni cooperación del INJUVE.

En 2014 se alcanzó un acuerdo entre el CJE y el INJUVE para incorporar a este al NWG y a los procesos del Diálogo Estructurado en los que la juventud española ya tomaba parte desde hacía años. De aquel acuerdo se derivaron dos circunstancias que han supuesto un cambio de tendencia en la forma de afrontar el diálogo político estatal sobre la cooperación europea en materia de juventud. Por un lado, el INJUVE impuso una condición que debilitaba el liderazgo efectivo del CJE: parte del acuerdo supuso la gestión de los fondos asignados por la EACEA al NWG español desde el organismo autónomo INJUVE, situación que se prolongó hasta 2017¹⁹⁴⁶. Por otro lado, también en 2014 el CJE empezó a trabajar en un modelo de descentralización territorial del Diálogo Estructurado que condujo a la creación del mecanismo llamado “Embajadas del Diálogo Estructurado”. Este instrumento ha continuado (no sin dificultad) hasta la actualidad, convirtiendo al CJE en uno de los líderes europeos en la gobernanza multinivel del Diálogo¹⁹⁴⁷. El instrumento de las Embajadas del NWG español ha sido referenciado como buena práctica europea en el seno de la Conferencia de la UE sobre Juventud de 2019.

El funcionamiento del mecanismo es relativamente sencillo. El CJE y el INJUVE acuerdan dar reconocimiento político por un determinado período (flexible) a una serie de personas físicas, para que actúen como difusoras, promotoras y enlaces de los

¹⁹⁴⁶ A principios del año 2017, coincidiendo con el inicio del sexto y último ciclo del Diálogo Estructurado (y tras una década de actividad del NWG), se cumplió finalmente la circunstancia deseada por los textos europeos referidos con anterioridad: que sea el consejo nacional de la juventud (CJE) quien lidere de forma efectiva el NWG, no solo convocando sus sesiones, sino disponiendo de los medios europeos previstos para ello. Este cambio coincide también con un hito importante para la estabilización de la legitimidad institucional del Consejo de la Juventud de España: la inclusión en la Adenda del Acuerdo político entre el INJUVE y el CJE acerca de la continuidad de funciones de este a pesar de la crisis jurídica desatada en 2013 (cfr. Álvarez García *et al.*, 2018), de una cláusula específica por la cual la Administración juvenil española (INJUVE) reconocería al CJE como “líder político” del Diálogo Estructurado en España, y de sus instrumentos sucesores.

¹⁹⁴⁷ Cfr. (disponible a 27 de agosto de 2019): <http://dialogojuventud.cje.org>.

instrumentos de cooperación europea (consultas, etc.) con las autoridades autonómicas y locales, y con el NWG. Estas personas, denominadas Embajadoras, deben ser jóvenes de entre 16 y 30 años, y provenientes de todas las comunidades autónomas (dos de cada territorio, hombre y mujer). Su selección se realiza mediante un procedimiento de legitimidad mixta. Este procedimiento es mixto porque combina una selección por la motivación y méritos predeterminados por el CJE (primer sujeto), en convocatoria abierta, junto a una aceptación y cierta capacidad de negociación (informal) de aquella selección por parte de los consejos de la juventud de ámbito autonómico (segundo sujeto), y, en su defecto, por parte de las Administraciones juveniles autonómicas, en aquellas comunidades en las que no existe un consejo de la juventud reconocido por el CJE. Si el número de personas candidatas que cumplen los requisitos de doble legitimación (CJE y nivel autonómico), excede de las Embajadas convocadas (dos), pueden ser designadas otras personas de un mismo territorio como Agentes, sujetos a la coordinación de los titulares de las Embajadas para su respectivo ámbito territorial.

Una de las grandes deficiencias actuales de este desarrollo instrumental en España es la falta de soporte jurídico, indicativo o vinculante¹⁹⁴⁸.

e. La “Planificación de Actividades Nacionales Futuras” como nuevo instrumento para la cooperación intergubernamental entre los Estados de la UE

La Planificación de Actividades Nacionales Futuras constituye una de las innovaciones instrumentales principales de la Estrategia de la UE para la Juventud 2019-2027. Estos planes son un instrumento de realización voluntaria por parte de los Estados miembros, que haría converger la planificación de la Administración juvenil de todos los Estados europeos “a disposición del público”. Su finalidad, según el Consejo es “reforzar la transparencia en la aplicación de las políticas de juventud a escala regional,

¹⁹⁴⁸ Por ello, la mejor fuente de información sobre esta forma de desarrollo material es la propia página web del Grupo Nacional de Trabajo, realizada por el Consejo de la Juventud de España (disponible a 25 de noviembre de 2020): <http://dialogojuventud.cje.org/>.

nacional y de la UE”, mediante el intercambio y la publicidad de las prioridades que cada Estado miembro ha establecido “de conformidad con la Estrategia”¹⁹⁴⁹.

La idea de este mecanismo parte de una presunción que no es plenamente generalizada entre los Estados miembros. El Consejo de la UE asume que los Estados cuentan con “Estrategias Nacionales para la Juventud”, o un “documento equivalente de planificación política de juventud”, por lo que este intercambio es relativamente sencillo, mediante la puesta en común de tales textos. Sin embargo, este tipo de enfoque de planificación estratégica nacional no existe, por ejemplo, en España¹⁹⁵⁰, Portugal, Grecia o Italia¹⁹⁵¹. Para estos Estados, el nuevo mecanismo puede suponer un impulso para la elaboración de tales planificaciones estratégicas, de las que hoy carecen¹⁹⁵².

Sobre el contenido de estas planificaciones, el Consejo sugiere que recojan tres elementos específicos: 1) el nombramiento (identificación y atribución) de los agentes responsables de la consecución de tales planificaciones; 2) el esbozo de la traducción al ámbito nacional de las prioridades europeas emanadas de la *EU Youth Strategy* vigente, relacionadas con acciones específicas (esto es, “trasponer” tal derecho indicativo de la UE); y 3) el establecimiento de las relaciones entre los sujetos pertinentes (es decir, ordenando los procedimientos de participación y de coordinación intra e intersectorial).

El Consejo justifica esta “recopilación de prioridades nacionales futuras” en la consecución de cuatro objetivos específicos: a) “crear una base de conocimientos para favorecer la creación de proyectos y actividades bilaterales o multilaterales potenciales

¹⁹⁴⁹ Cfr. Anexo 2 de la Resolución de 2018, ya mencionada.

¹⁹⁵⁰ Hubo un intento fracasado, a instancias del Senado, mediante la creación de una Comisión Especial de Estudio para la creación de un Libro Blanco para la Juventud en España 2020 (IX Legislatura). La realización efectiva de este texto habría servido como marco estratégico para la política estatal de juventud. Estos trabajos concluyeron con la adopción de un Informe el 17 de mayo de 2011, pero en ningún caso puede calificarse tal texto como un plan nacional de juventud o equivalente, porque no fue recogido por el Ejecutivo, y el proceso finalizó sin mayor incidencia tras esa Legislatura.

¹⁹⁵¹ Al menos, este es el análisis que hace *Youth Policy Watch*, con datos de 2014. Tampoco está claro si Estados como Polonia cuentan con dicha estrategia, ya que no siempre existe un documento programático vigente. No obstante, sí es una realidad mayoritaria en la UE.

¹⁹⁵² En agosto de 2021 habían remitido datos a este sistema un total de 23 autoridades nacionales (no España, por ejemplo).

en el ámbito de la colaboración de políticas de juventud”; b) “permitir a los Estados miembros colaborar estratégicamente con otros Estados miembros en lo relativo a las necesidades nacionales y las estrategias futuras”; c) “definir ámbitos de aprendizaje mutuo entre Estados miembros”; y d) “dar a las actividades nacionales y regionales un papel en la escena europea”. Resulta llamativo que los objetivos específicos no se refieran al proceso inverso a este último: dar a la política europea de juventud un papel en la escena nacional, algo que se consigue de forma más directa, de hecho, si se respeta el contenido de los planes recomendado por la Estrategia.

Con la cautela propia de una sugerencia sobre la que la UE carece de competencias, es decir, sobre la forma en que cada Estado desarrolle su Planificación, el Consejo señala que, “(l)dealmente, el diseño de las Planificaciones (...) debe respetar el principio de participación de los jóvenes en la elaboración de las políticas”. No será extraño que este elemento “ideal” sea también evaluable dentro del seguimiento de la Estrategia, por lo que puede incentivar una reacción de los Estados proclive a una mayor cultura de la planificación política sobre juventud, a través de un eventual Diálogo nacional con la juventud¹⁹⁵³.

Parece que este instrumento está configurado, de forma deliberada, para impulsar una cooperación entre Estados miembros, por debajo del nivel multilateral de los veintiocho. Esto significa que el Consejo abre una puerta directa a la cooperación bilateral o multilateral subregional entre Estados miembros, incentivando distintas velocidades de colaboración en función de acuerdos parciales. Esta idea puede contribuir, por lo tanto, a desarrollar experiencias efectivas de cooperación transfronteriza, o simplemente multilateral, en materia de política juvenil, entre otros posibles resultados¹⁹⁵⁴.

¹⁹⁵³ La Estrategia y el resto de textos citados de la Unión Europea no se refieren en ningún momento a este hipotético “Diálogo nacional”. Se trata de una expresión aquí recogida como sugerencia del paralelismo entre los procesos participativos en el plano de la UE y el que se insta a realizar en el plano nacional, aun cuando no se utilice tal nomenclatura.

¹⁹⁵⁴ Sería incluso posible, aunque resulte muy lejano aún de los actuales esquemas, que estas colaboraciones derivaran en la suscripción de marcos de Cooperación Reforzada de los previstos en el art. 20 TUE.

f. La Wiki de la Juventud o “Youth Wiki” como herramienta para fortalecer el conocimiento sobre las políticas europeas de juventud

Entre los instrumentos de cooperación aludidos por la Estrategia de la UE para la Juventud, en la dimensión de “seguimiento, informes y evaluación” sobresale la Wiki de la Juventud o *Youth Wiki*. Se trata de una iniciativa relativamente reciente de la Comisión Europea, preexistente a la Estrategia 2019-2027, cuya gestión ha sido delegada a EACEA. Fue puesta en marcha hacia finales del marco estratégico 2010-2018, con la pretensión de convertirse en una enciclopedia virtual de referencia para el sector de la juventud en Europa. De hecho, trasciende el ámbito territorial de la UE, al participar en su configuración un total de veintinueve Estados, no todos ellos miembros de la UE, y sin que estén todos los miembros de la UE involucrados¹⁹⁵⁵.

La iniciativa de “Wiki de la Juventud” conecta, desde su planteamiento fundamental, con las iniciativas del Consejo de Europa para un mayor y mejor conocimiento sobre el sector, tales como el Centro Europeo del Conocimiento sobre Política de Juventud (EKCYD). De forma semejante al EKCYD del Consejo de Europa, esta Wiki requiere que cada Estado participante designe un Corresponsal Nacional. Será este Corresponsal nombrado por la autoridad gubernamental quien, en todo caso, seleccione y remita la “otra” documentación científica que considere apropiada. Esto supone un evidente riesgo de sesgo gubernamental en el desarrollo de tal enciclopedia virtual, al carecer de una estructura científica autónoma, por contraposición a la mayor independencia de los procedimientos del Consejo de Europa gracias a la existencia del PEYR.

En definitiva, y sea como fuere, la Wiki de la Juventud es una herramienta diseñada al servicio de la cooperación gubernamental y de la fundamentación científica de la política juvenil de la Comisión Europea (y de aquellos Estados que lo deseen), aunque carezca de cualquier mecanismo de participación propiamente juvenil en su diseño y desarrollo. Tanto es así, que la Resolución sobre la Estrategia señala que la

¹⁹⁵⁵ No participan, por ahora (2019), Estados miembros de la UE como Italia o Grecia, pero sí lo hacen otros no miembros, como Noruega, Turquía, Macedonia del Norte o Islandia. Estados singularmente descentralizados en el ámbito de la política juvenil, como Bélgica y Reino Unido, participan realmente a través de sus ámbitos territoriales regionales o culturales (comunidades flamenca, francófona y de habla alemana en el caso de Bélgica, y Escocia, Irlanda del Norte, Gales e Inglaterra, en el caso de Reino Unido). La información pública de la EACEA sobre esta participación de Estados puede consultarse (a 12 de agosto de 2019) en el siguiente enlace: <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/youthwiki/countries>.

participación de la juventud y de sus organizaciones juveniles en el objeto al que sirve la Wiki es canalizada a través de su participación en la Plataforma ya mencionada (para el seguimiento de la Estrategia general, y no en la propia Wiki).

E. El impacto de los programas juveniles de la Unión Europea sobre la participación de los ciudadanos jóvenes

La intervención material de la Unión Europea en la política de juventud se ha sustanciado, principalmente, a través de la creación de programas con una importante capacidad de inversión sobre el territorio¹⁹⁵⁶. Esto contrasta con la aportación de carácter más analítico y doctrinal del Consejo de Europa. La sinergia entre ambas estructuras, como se ha podido señalar anteriormente, está conduciendo a una integración de métodos, y sobre todo a una asunción progresiva de los avances doctrinales del Consejo de Europa por parte de la Unión Europea. Esta sinergia influye en el presente y el futuro de la intervención de la UE y, en particular, en sus programas financieros relacionados con la participación juvenil.

Tan relevantes son los programas europeos de juventud (esto es, los de la UE), que las Metas de la Juventud Europea, y la propia Resolución del Consejo sobre la *EU Youth Strategy* de la próxima década, aluden de forma constante a estos programas como la forma natural de concretar los objetivos marcados. Incluso una de las once Metas, como veremos más adelante, aborda de forma especializada las expectativas juveniles sobre la configuración futura de dichos programas.

Los programas especializados de la UE con mayor impacto en la política de juventud, en la actualidad, son tres principales: el llamado Programa Erasmus+ (subsección juventud), el Cuerpo Europeo de Solidaridad y la Garantía Juvenil. Así se deduce por el

¹⁹⁵⁶ Hasta el punto que en España, por ejemplo, la inversión de los programas de la Unión Europea sobre política juvenil supone alrededor del 85% del presupuesto de Transferencias Corrientes (capítulo IV) del Instituto de la Juventud (INJUVE), según las últimas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (2017, 2018 y 2019). Véase, para cada ejercicio presupuestario, el Programa 232A, de “Promoción y servicios a la Juventud”. Esta cifra no es nada desdeñable si tenemos en cuenta que esta política no es competencia de la Unión Europea, aunque debe tenerse en consideración, también, que este sector de intervención pública es competencia de las Comunidades Autónomas, y tampoco de la Administración General del Estado.

protagonismo que estos tres ocupan en los textos recientes de las instituciones europeas, cuando se refieren, en general, a los “programas europeos de juventud”. No son los únicos, pero sí son aquellos que tienen una importancia mayor para la UE¹⁹⁵⁷. La Garantía Juvenil es, de los tres mencionados, el único que no incide de forma explícita en la dimensión participativa, sino en la política de empleo juvenil, por lo que no será objeto de estudio en estas páginas¹⁹⁵⁸. Otra iniciativa reciente, y aún marginal en su impacto sobre la juventud europea, es el programa DiscoverEU, puesto en marcha en 2018. Esta sí conecta, aunque de forma sutil, con el enfoque de la juventud como actora estratégica del desarrollo, como veremos más adelante.

a. Los orígenes de los programas europeos de juventud

Hacia finales de la década de 1980, la entonces Comunidad Europea inició una atención singular a la juventud desde una perspectiva centrada en su formación. Por ello, en 1987 se ponen en marcha las acciones piloto de lo que hoy configura “Erasmus” en la vertiente de estancias de estudio de educación superior en el extranjero¹⁹⁵⁹, y en 1989 se lanza el Programa Jean Monnet. En 1994 se inició el primer

¹⁹⁵⁷ A modo de ejemplo, uno de los programas que tiene menor impacto y se encuentra más alejado del objeto de estudio, sería la línea de acciones llamadas “Tu primer trabajo EURES”, de apoyo a la movilidad laboral para la inserción en el mercado de trabajo en toda Europa. Se trata de una línea de intervención del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (“EaSI”), que incluye esta línea de intervención específica para la población joven. Existen otras veintisiete acciones clave orientadas en un sentido similar, dentro de la llamada “Iniciativa Juventud en Movimiento”, que forma parte de la Estrategia Europa 2020 (García Muñoz: 2017). Por otro lado, para la protección de la infancia, en particular, puede destacarse el Programa “Derechos, Igualdad y Ciudadanía” (2014-2020).

¹⁹⁵⁸ Sin perjuicio, claro está, de las alusiones que correspondan para ejemplificar los procesos de participación juvenil en la definición de las políticas europeas dirigidas a la ciudadanía joven. En todo caso, sobre el diseño jurídico y político inicial de este programa, véase Hernández-Díez y Gentile (2016); Taléns Visconti (2017); o Cabasés *et al.* (2018). El Gobierno de España ha adoptado una revisión del Plan mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, denominado “Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes”, publicado en BOE núm. 151, de 25 de junio de 2021, mediante la Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social.

¹⁹⁵⁹ Las “acciones piloto” son el tipo de intervención que la Comisión Europea pone en marcha antes de la formulación de un programa completo y regulado con instrumentos jurídicos explícitos. Estas acciones se implementan a partir de dotaciones presupuestarias de pequeña cuantía, y pueden prolongarse durante uno o varios años antes de su conversión en programa europeo juvenil. Así se desprende de la práctica desarrollada desde el sistema Erasmus hasta la Garantía Juvenil, y en la actualidad con DiscoverEU. Sobre el origen del sistema Erasmus, véase la importante obra de Corradi (2017), quien resulta ser, además, su principal ideólogo original.

Programa Sócrates, y en 1995 se implementa el primer Programa Leonardo Da Vinci. En el año 2000 se adopta el Programa de Acción Comunitario “Juventud”¹⁹⁶⁰, siendo este el primero centrado en el apoyo a los proyectos de las organizaciones juveniles de la UE.

La cronología descrita permite intuir que, cuando se inició la atención de las instituciones de la UE sobre la política de juventud, y se implantaron los primeros programas, se hizo mediante una fórmula de especialización objetiva que facilitaba la diferenciación de unos programas con otros. En la evolución de estas intervenciones, en las siguientes décadas, pudo tener un impacto relevante la Declaración de Laeken, aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2001, que reconoce como reto fundamental “acercar a los ciudadanos y, en primer lugar, a los jóvenes, al proyecto europeo y a las instituciones europeas”¹⁹⁶¹. Así, los programas empezaron a incorporar líneas de acción sobre participación social y cívica, frente al original monopolio de las acciones de la educación reglada.

El horizonte territorial de estas iniciativas rebasa definitivamente las fronteras de la UE mediante la Decisión 1317/CE del Parlamento y el Consejo de la Unión Europea de 5 de diciembre de 2003, que adopta el Subprograma Erasmus Mundus. Además del creciente programa Erasmus, en 2004 Redoli Morchón (*op. cit.*) destacaba “cinco grandes programas específicos para jóvenes” gestionados por la Comisión Europea (Sócrates II, Juventud, Leonardo da Vinci II, Youth-Med y Tempus III), de los cuales solo uno (“Juventud”) estaba expresamente dirigido a apoyar iniciativas de la sociedad civil joven organizada, esto es, del asociacionismo juvenil, en sentido amplio.

La diversidad de programas quizá provocó una excesiva dispersión y complejidad en la gestión, desconectada entre unos programas y otros. Tal vez ello condujo a que, con el paso del tiempo, se tendiera a hacer converger esos programas en una única estructura¹⁹⁶². Con el esquema presupuestario plurianual de la UE, para el período

¹⁹⁶⁰ Mediante la Decisión núm. 1031/2000/CE, de 13 de abril.

¹⁹⁶¹ Se trata, como ya se ha señalado, de una de las primeras alusiones que el Consejo Europeo ha realizado, de forma directa, a la participación juvenil.

¹⁹⁶² Por ejemplo, en 2006 se adopta la Decisión núm. 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, que da inicio al Programa de Aprendizaje Permanente,

2007-2013, se incluyeron todos los programas educativos en el marco del sistema Erasmus, pero aún perduraba una separación relevante entre este Programa Erasmus y el entonces Programa “Juventud en Acción”.

Dentro de los esfuerzos por aumentar el peso y el reconocimiento de la participación social juvenil, la Unión Europea inicia en 2006 la implantación del denominado *YouthPass*, “un certificado que reconoce el aprendizaje no formal desarrollado a partir de la participación en los proyectos que se financian en el marco de los programas europeos en el ámbito de la juventud: Juventud en Acción (2007-2013), Erasmus+: Juventud en Acción (2014-2020), y Cuerpo Europeo de Solidaridad (2018-2020)”¹⁹⁶³. Sin sesgo etario, pero con una orientación cívica neta, en 2007 se puso en marcha el Programa “Europa con los Ciudadanos”, centrado en la participación social y política (reorganizado en 2014 mediante el Programa “Europa para los Ciudadanos”¹⁹⁶⁴). Desde 2014, la regulación de este Programa reconoce de forma expresa el acceso a sus líneas de financiación de las organizaciones juveniles¹⁹⁶⁵. Dos años más tarde del nacimiento de “Europa con los Ciudadanos”, en 2009, se crea el Programa Erasmus para Jóvenes Emprendedores.

b. El proceso de unificación de los programas europeos de juventud dentro del esquema del modelo Erasmus

En el marco presupuestario 2014-2020 se implantó la absorción definitiva de todos los programas de juventud, de educación (incluyendo aquellos denominados de “Aprendizaje Permanente”) y de deporte, bajo un único marco programático, en el llamado Programa Erasmus Plus (Erasmus+), con una dotación para siete años de 14.700 millones de euros. Se reguló mediante el Reglamento (UE) núm. 1288/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el

integrando a los antiguos Sócrates y Leonardo Da Vinci, configurado ahora con seis subprogramas (Comenius, Erasmus, Leonardo Da Vinci, Grundtvig, Jean Monnet).

¹⁹⁶³ Así lo define, por ejemplo, la Guía de Uso del *YouthPass* editada por SALTO-Youth, disponible, a 12 de agosto de 2019, a través de:

http://erasmusplus.injuve.es/opencms/export/download/materiales/Folleto_Youthpass_junio2019.pdf.

¹⁹⁶⁴ Adoptado mediante el Reglamento (UE) núm. 390/2014, de 14 de abril.

¹⁹⁶⁵ Art. 6 del Reglamento (UE) núm. 390/2014, de 14 de abril.

Programa “Erasmus+”, de educación, formación, juventud y deporte de la Unión y por el que se derogan las decisiones núms. 1719/2006/CE, 1720/2006/CE y 12/98/2008/CE. Este ha sido actualizado por el Reglamento (UE) 2021/817 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece Erasmus+, el Programa de la Unión para la educación y la formación, la juventud y el deporte, y se deroga el Reglamento (UE) nº 1288/2013.

Uno de los objetivos generales comunes a todo el programa es la “participación en la vida democrática de Europa”, en clara alusión al artículo 165 TFUE. Sin embargo, a pesar de la unidad finalista (con este y otros objetivos generales), el Programa fue dividido en tres capítulos temáticos: juventud, educación y deporte. Por el objeto de este estudio, no nos detendremos en los capítulos de educación ni deporte del Programa Erasmus+, sino solo en aquel específico y relativo a la política juvenil, y, en particular, en su dimensión participativa.

La atención a la juventud del actual Programa Erasmus+, y anteriormente el Programa Juventud en Acción (2007-2013), representó, hasta entonces, la mayor apuesta financiera transnacional, conocida, destinada a la financiación de proyectos diseñados y ejecutados por organizaciones juveniles, esto es, por la juventud participativa.

El funcionamiento esencial de este capítulo ha sido valorado de forma positiva en los procesos de seguimiento de la Comisión Europea, hasta el punto de que se sugirió la conservación de su estructura funcional para el siguiente período. Esta estructura básica se ha caracterizado, y parece que seguirá haciéndolo, por los siguientes rasgos:

1º) Permitir a los Estados parte, a través de las Agencias Nacionales, que establezcan prioridades temáticas anuales para la selección de proyectos subvencionables, siempre que sean concreción de los objetivos generales del programa.

2º) Realizar, desde cada Agencia Nacional, hasta tres convocatorias cada año, a las que las entidades elegibles pueden concurrir de forma competitiva con proyectos de la misma naturaleza (estas convocatorias han sido normalmente abiertas en períodos, por tanto, cuatrimestrales).

3º) Mantener un esquema estable de acciones financiadas para todo el sistema accesible a la acción sobre juventud (2021-2027). Estas acciones, llamadas Acciones Clave –o *Key Actions*, por lo que son conocidas como KA– son tres: 1) “Movilidad de las personas”¹⁹⁶⁶, 2) “Cooperación entre organizaciones e instituciones”, y 3) “Respaldos al desarrollo de políticas y a la cooperación”.

Aunque en cualquiera de estas Acciones cabe financiar proyectos e iniciativas de naturaleza participativa, al inicio (2014-2020) fue en la tercera de ellas (KA3) en la que podían ubicarse de forma más natural los proyectos de participación política de la juventud, en su sentido amplio. De hecho, hasta 2018 se han priorizado en esta Acción los proyectos relacionados con el Diálogo Estructurado en los ámbitos locales, regionales y nacionales, y desde el nuevo marco estratégico (2019), también aquellos proyectos que redunden en el “Diálogo de la juventud: contactos entre los jóvenes y los responsables de la toma de decisiones en el ámbito de la juventud”. Sin embargo, desde 2021, la primera contempla expresamente las actividades de participación [social] juvenil, aun conservando la centralidad de la tercera para la dimensión participativa política.

c. El surgimiento de nuevos programas especializados desagregados

En el año 2018 se produjo una regresión del proceso de unificación de programas europeos juveniles bajo el marco de Erasmus+ Juventud. Esta alteración de la tendencia viene producida por dos instrumentos emanados de la XII Comisión Europea (o Comisión Juncker): el Cuerpo Europeo de Solidaridad, y el Programa DiscoverEU. Ambos programas surgieron como resultado de la preocupación política de la Comisión por dos elementos conectados. De una parte, la preocupación por la integración social de la juventud y su papel en las actuales sociedades democráticas, y

¹⁹⁶⁶ Hasta 2018, la KA1 incluía la financiación para los proyectos encuadrados en el esquema del Servicio de Voluntariado Europeo. Pero en esta fecha se implantó el Cuerpo Europeo de Solidaridad, por lo que esta y las demás acciones de voluntariado juvenil salieron de este marco para ser financiadas, a partir de entonces, con el dinero reagrupado por la Comisión en torno a dicho Cuerpo. Volveremos sobre ello más adelante.

de otra parte, los desafíos de los nuevos nacionalismos y tendencias orientadas al fortalecimiento de las fronteras políticas internas, en detrimento de la integración.

c.1. El Cuerpo Europeo de Solidaridad

El Cuerpo Europeo de Solidaridad es el resultado, como ya se ha dicho anteriormente, de una mezcla de varias filosofías y programas preexistentes: el Servicio de Voluntariado Europeo (SVE), el Cuerpo de Ayuda Humanitaria de la UE (en su configuración del derecho originario), y otras iniciativas de cualificación de los jóvenes que mejoran su empleabilidad. El Programa fue puesto en marcha mediante el Reglamento (UE) 2018/1475 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, por el que se establece el marco jurídico del Cuerpo Europeo de Solidaridad y se modifican el Reglamento (UE) núm. 1288/2013, el Reglamento (UE) núm. 1293/2013 y la Decisión núm. 1313/2013/UE. A través de esta norma, fue dotado con 375,6 millones de euros para el período 2018-2020, provenientes (en parte) de la cifra prevista para las acciones de voluntariado en el Programa Erasmus+ Juventud.

La gran diferencia entre el Cuerpo Europeo de Solidaridad y los otros dos mecanismos aludidos (SVE y Cuerpo de Ayuda Humanitaria) radica en las siguientes características: 1) combina el enfoque de intervención interior y exterior de la UE, de forma que pueden desarrollarse acciones del Cuerpo dentro del territorio comunitario y fuera de él; 2) permite articular experiencias de voluntariado (como el SVE), pero también otras profesionales remuneradas o de aprendizaje; 3) está centrado en la movilidad juvenil (a diferencia del derecho derivado desarrollado para el Cuerpo de Ayuda Humanitaria).

No estimo necesario reiterar la extraña configuración de los programas materialmente conexos con este, ya que fue expuesta con motivo del análisis del artículo 215.5 TFUE.

c.2. La acción piloto DiscoverEU

Por su parte, el naciente Programa DiscoverEU (ya formalmente incluido en el Programa Erasmus Plus 2021-2027) carecía en sus inicios de un marco regulador de

derecho derivado propio. La idea fue planteada por el Parlamento Europeo, que la consignó como Acción preparatoria entre las dotaciones presupuestarias pertinentes (dentro del Programa Erasmus+¹⁹⁶⁷). Ello permitió a la Comisión Europea convocar dos acciones piloto, en 2018 (con 12 millones de euros) y en 2019 (con 16 millones de euros), para financiar experiencias de viaje a jóvenes que cumplan en tales años los dieciocho años, a través de la entrega gratuita de determinados billetes del conocido sistema de Interrail. El objetivo de esta medida, que ha movilizado a alrededor de 50.000 jóvenes en sus dos primeros años de funcionamiento (seleccionados de entre 275.000 solicitudes), persigue expresamente el acceso de la juventud a la riqueza y la diversidad cultural de la UE¹⁹⁶⁸.

La asignación de los billetes se hace mediante un prerreparto proporcional entre países, en función de la población total de cada Estado miembro¹⁹⁶⁹, al que sigue la aplicación de unas Normas de Procedimiento publicadas por la Comisión directamente en el Portal Europeo de la Juventud¹⁹⁷⁰. No consta ninguna otra norma de derecho derivado o derecho indicativo adoptada por las instituciones comunitarias sobre esta iniciativa, aparte de las reglas presupuestarias ya mencionadas. En el nuevo período, la Comisión Europea propuso dotar a esta iniciativa de 700 millones de euros (2021-2027) que, si el coste mantuviera un impacto proporcional al de 2018 y 2019, permitiría movilizar alrededor de 1.250.000 jóvenes europeos¹⁹⁷¹.

En todo caso, en el actual marco financiero plurianual (2021-2027), Erasmus+ ha reabsorbido esta acción dentro de las Acciones Clave 1.

¹⁹⁶⁷ Así consta en la Adopción definitiva (UE, Euratom) 2019/333 del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2019 (Diario Oficial de la Unión Europea, L 67, de 7 de marzo de 2019, p. 1149).

¹⁹⁶⁸ El Comisario Europeo responsable de la política de juventud lo expresaba así, en mayo de 2018, según el comunicado de prensa de la Comisión Europea de 3 de mayo: “Turning 18 marks a major step to adulthood. We want to support Europe’s young people in taking this step by giving them the opportunity to discover our continent’s incredible cultural heritage, get to know and learn from other people – and come to recognise that there is more that unites us than divides us.” Para más información, puede consultarse la Ficha informativa de la Comisión Europea (a 12 de agosto de 2019): https://europa.eu/youth/sites/default/files/discovereu_factsheet.pdf.

¹⁹⁶⁹ Así, por ejemplo, a España en 2018 le correspondieron 1821 billetes de 20.000 posibles, solo detrás de Alemania (3232), Francia (2612), Reino Unido (2587) e Italia (2361). Cfr. (disponible a 22 de agosto de 2019): https://europa.eu/youth/discovereu/rules/quota-per-country_en.

¹⁹⁷⁰ Véase (disponible a 22 de agosto de 2019): https://europa.eu/youth/discovereu/rules_en.

¹⁹⁷¹ Esto es algo especialmente difícil de estimar a raíz de la epidemia global de la Covid-19, y su evolución entre 2020 y 2021.

d. La reordenación de los programas juveniles de la Unión Europea a partir de 2020

El marco presupuestario plurianual de la Unión Europea que ha dado lugar a los programas antedichos finaliza en 2020. A partir de esa fecha, mediante la técnica de codecisión institucional ha sido adoptado el nuevo Reglamento (UE) 2021/817 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021, ya mencionado.

Con este fin, el Parlamento Europeo emitió su Resolución de 14 de septiembre de 2017, “sobre el futuro del Programa Erasmus+”, de la cual destaca su llamamiento a ampliar la aplicabilidad a toda la juventud europea, y a aumentar la dotación presupuestaria de las ayudas contenidas en su marco. La Comisión Europea ha recogido la invitación en su Propuesta de Reglamento –COM(2018) 367 final–, de 30 de mayo de 2018, no sin antes proponer el refuerzo de “la atención a la ‘juventud’ en el próximo marco financiero”, para lo cual sería necesario ampliar “más del doble el tamaño del programa Erasmus+”, en parte por ser este “uno de los éxitos más visibles de la Unión”¹⁹⁷². Por ello, se valoró una cifra de 30.000 millones de euros para dicho período¹⁹⁷³.

Desde el punto de vista sustantivo, la nueva programación propuesta por la Comisión acoge algunas de las reflexiones críticas anticipadas. Tal es el caso, por ejemplo, del alcance a las organizaciones juveniles más pequeñas y con menos oportunidades, y la importancia de aumentar el volumen de financiación de las líneas dirigidas a juventud (y a formación profesional y de enseñanzas medias¹⁹⁷⁴). Por otra parte, el enfoque actual de las instituciones europeas parece respaldar, en todo caso, los siguientes aspectos relevantes para nuestro objeto de estudio:

¹⁹⁷² Los últimos entrecomillados corresponden a la Comunicación “Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el período 2021-2027” –COM(2018) 321 final–.

¹⁹⁷³ No obstante, y aun en cómputo global, el Consejo Europeo aprobó un límite máximo global de compromisos para el MFP de 2021 a 2027, en sus Conclusiones de la sesión del 17 al 21 de julio de 2020, que suponen una notable minoración de la propuesta original de la Comisión de 2018 (60.300 millones de euros menos), y muy inferior a lo solicitado por el Parlamento Europeo (1 billón y 324.100 millones de euros). Debido a la pandemia de la covid-19, la Comisión Europea propuso, después, un refuerzo selectivo de diez programas, entre los que se encontraba Erasmus+ para este MFP hasta 2027, por un importe global de 15.000 millones de euros más que en el acuerdo de 21 de julio.

¹⁹⁷⁴ Por omisión, debe deducirse que la Comisión entiende que el aumento del volumen proporcional no es tan necesario, a la luz de la evaluación realizada, en los ámbitos de la educación superior, especialmente universitaria, y en el de deportes.

1º) Se abre paso en los últimos documentos de la Unión Europea, cada vez con más claridad, un rango común de juventud, que parece consolidarse para la próxima década: es joven la población de trece a treinta años de edad, a los efectos de la política de participación juvenil de la UE.

2º) Los conceptos de aprendizaje no formal y aprendizaje informal pasan a estar asentados y definidos por el derecho derivado (a los solos efectos de los programas regulados, pero sin duda con un enorme potencial de trascender tal límite).

3º) La Unión Europea afronta, finalmente, una atención más intensa hacia el trabajo profesional con jóvenes (*youth work*), sobre el que tanto ha avanzado comparativamente el Consejo de Europa.

4º) El nuevo sistema de programación Erasmus incluirá, previsiblemente, una novedosa definición de “actividad de participación juvenil”, siendo tal “cualquier actividad extraescolar realizada por grupos informales de jóvenes u organizaciones juveniles y caracterizada por un enfoque de aprendizaje no formal”¹⁹⁷⁵. No deja de entrañar una notable abstracción en varios de sus términos, pero puede ser un sólido cimiento para una mayor clarificación de la participación juvenil europea. Lo anterior puede inducirse, entre otras causas, por la distinción entre la definición dada a estas con respecto a las actividades del Diálogo de la UE con la Juventud, en su sentido estricto.

Entre los objetivos propuestos por la Comisión para el futuro programa se encuentra, naturalmente, una alusión explícita a la promoción de la “participación activa entre los jóvenes”, que destaca más por su posición (solo por detrás, ya, del objetivo de carácter educativo formal), que por su novedad sustantiva.

Si contrastamos el antiguo Programa unificado de Erasmus+ con la nueva propuesta de la Comisión, acerca de las acciones clave del Capítulo de Juventud de la Propuesta de Programa Erasmus 2021-2027, las principales novedades ya se han anticipado. He mencionado *ad supra*, por un lado, la inclusión de DiscoverEU (entre KA1, o de “movilidad educativa”). Por otro lado, también parece coherente con lo ya dicho la

¹⁹⁷⁵ Así lo recoge la Propuesta de Reglamento de la Comisión –COM(2018) 367 final–, p. 32.

priorización de asociaciones estratégicas a pequeña escala, frente a las de mayor tamaño (en KA2, o de “cooperación entre organizaciones e instituciones”). Sin embargo, la KA3 (o de “respaldo al desarrollo de políticas y a la cooperación”), que abandona, por cierto, la rica terminología anterior de “reformas políticas”, parece ofrecer dos novedades sustanciales no anticipadas.

La primera de las novedades previstas en la KA3 es la alusión, de forma expresa, a la Wiki de la Juventud como instrumento de apoyo a “la preparación y la aplicación de la agenda política de la Unión en el ámbito de la juventud”. No obstante, nada apunta a un régimen de menor dependencia intergubernamental de dicho instrumento.

La segunda novedad se encuentra dentro del respaldo al diálogo político, donde se incluye una inédita e importantísima referencia explícita al “apoyo al Foro Europeo de la Juventud”, lo que puede traducirse en un compromiso firme de financiación de su actividad por parte de la UE, y una estabilización de su reconocimiento y legitimación hasta 2027, dentro del apoyo a las “redes a escala de la Unión” (aunque el YFJ trasciende esta escala).

El resto de la Propuesta de Reglamento no aporta otra información relevante para el objeto de este análisis.

Conclusiones

Como resultado de la investigación, parece posible confirmar la hipótesis de partida: existe un verdadero sistema jurídico compuesto por multitud de normas de diversa naturaleza para regular una forma diferenciada de participar de la ciudadanía que es reconocida como joven. El derecho nacional español de la participación juvenil se ve enriquecido de forma considerable por una visión que integra el derecho transnacional, y en particular el de la Unión Europea y el del Consejo de Europa. Todo ello permite formular seis bloques de conclusiones y resultados específicos del estudio.

Sobre los fundamentos históricos y contextuales de la participación juvenil en España y Europa

PRIMERA. La edad es un factor utilizado en el derecho público para modular la capacidad política de los ciudadanos, desde el origen de estos conceptos y hasta la actualidad. Para el derecho, la juventud comprende la etapa de edad que transita desde la pubertad hasta el inicio de la treintena, viendo incrementada de forma paulatina la capacidad de obrar hasta su plenitud.

- 1.1. El interés filosófico y político por la incorporación de los jóvenes a la vida pública es una constante histórica desde la Antigüedad, en las sociedades que desarrollan formas de poder compartido entre distintos individuos.
- 1.2. La edad es una frecuente herramienta de delimitación de las capacidades y obligaciones políticas y participativas de los ciudadanos en buena parte de las regulaciones constitucionales modernas, en sintonía con la filosofía política clásica.
- 1.3. En contra de las apariencias del vigente sistema español, no existe una mayoría de edad única. Ha sido y es frecuente la plasmación de rangos etarios distintos para diferentes capacidades de participación social y política, gradando en varias etapas el paso entre la infancia y la mera vida adulta.

- 1.4. La historia constitucional española y europea en la Edad Contemporánea demuestra que la capacidad política de los ciudadanos ha sido rejuvenecida de forma progresiva a lo largo del tiempo, aun con interrupciones de impronta gerontocrática o adultocrática. La mayoría de edad política ha tendido a reducirse desde el entorno de los veinticinco o treinta años hasta los dieciocho.
- 1.5. La actual mayoría de edad genérica en España (a los dieciocho años) es una excepción relativa en Europa y en la historia del derecho público contemporáneo. No obstante, tampoco es una mayoría de edad única absoluta (como acredita la regulación vigente de la edad para la participación asociativa autónoma, o la capacidad para la participación económica laboral).

SEGUNDA. La política pública de juventud, en su sentido específico y contemporáneo occidental, es propia de las sociedades de la segunda posguerra mundial. Sin embargo, existen antecedentes de referencias constitucionales explícitas sobre la juventud desde el mismo inicio del constitucionalismo moderno (por ejemplo, en la Constitución francesa de 1791, o la doceañista española).

- 2.1. En los textos constitucionales más extensos, desde la primera etapa liberal (ya en el siglo XVIII en Europa o el siglo XIX en España) hasta las modernas constituciones sociales, la atención política y jurídica a la juventud ha tratado tres asuntos principales, en función de su edad: la educación reglada, la capacidad política activa y pasiva, y el servicio militar.
- 2.2. El desarrollo de las sociedades industrializadas coincide con el auge de una creciente preocupación institucional por la protección social de la infancia y la adolescencia. Ello da origen y fundamento histórico a la política social de juventud, separada de la política pública de la educación reglada y de la simple fijación de rangos etarios para el ejercicio de derechos políticos o la asunción de deberes (como el servicio militar).
- 2.3. La gran mayoría de los movimientos políticos contemporáneos han pretendido utilizar la socialización juvenil y sus organizaciones para aumentar su respectiva base de apoyo político, aunque solo los totalitarismos han convertido estas pretensiones en normas positivas explícitas de sus regímenes, de una forma orientada a evitar el pluralismo organizativo e ideológico de las organizaciones

juveniles. Esta heterogeneidad es propia de las democracias liberales contemporáneas.

TERCERA. En la actualidad es posible identificar una sinergia europea implícita, de la que España es parte, acerca de una serie de valores jurídicos de mínimo común denominador que deberían informar el desarrollo normativo y la actividad de todos los poderes públicos en materia de participación juvenil.

- 3.1. Cada vez parece más evidente que la participación debe ser tratada como núcleo y prioridad de la política pública de juventud, al máximo nivel político posible y sobre la plenitud de materias que interesen a los jóvenes.
- 3.2. Existe una doble justificación de la especialización de previsiones participativas para ciudadanos jóvenes. Primero, por la vulnerabilidad circunstancial o estructural del colectivo en materia de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Pero, en segundo lugar, también por la singularidad potencial de una generación joven con respecto del resto de generaciones en cada momento, como actora estratégica del desarrollo integral de las sociedades (desde el ámbito global al local).
- 3.3. La diferenciación etaria juvenil en la ordenación de la participación requiere una especial intensidad de ciertos valores jurídicos como caracterización modal de sus cauces específicos (libertad-independencia, eficacia-significación, pluralismo-convivencia en la diversidad, etc.).
- 3.4. Los ordenamientos no reconocen una única forma, cauce o herramienta de participación susceptibles de ser empleadas por la ciudadanía joven. Esta diversidad de formas debe favorecer deliberadamente la integración del pluralismo participativo formal y de la heterogeneidad identitaria de cada generación joven. Pueden consistir tanto en formas diferenciadas de ejercer derechos y libertades fundamentales de tipo participativo, o en la constitución de cauces especializados para el ejercicio de cualquier conducta participativa lícita.
- 3.5. Debe existir una identidad objetiva entre las materias susceptibles de participación juvenil y de participación cívica general. Ello supone descartar la circunscripción a meras “cuestiones juveniles”, y admitir una proyección

potencial hacia el desarrollo integral de la comunidad en la que participan, en cualquier nivel territorial donde se tomen decisiones que les interesen.

- 3.6. Se reconoce una concurrencia multinivel de la responsabilidad pública de atender (posición pasiva) y promover (posición activa) la participación de los ciudadanos jóvenes. La obligación pasiva de recibir la participación debe respetar la expectativa de que esta sea significativa o eficaz, al menos para suscitar una reacción racional del actor público interpelado. La responsabilidad activa, como obligación jurídica, debe concretarse, al menos, en las siguientes intervenciones públicas: a) dotación pública específica al alcance de toda la juventud, para poder –inversión en medios accesibles de forma equitativa– y para saber participar – capacitación/educación cívica–; y b) dictar marcos de legitimación expresa accesibles para la juventud participativa autónomamente organizada –esta legitimación se ha concretado en una primacía recurrente, pero nunca excluyente, de cauces orgánicos denominados “consejos de la juventud”–.
- 3.7. Como toda la política pública, la intervención que atiende y promueve la participación juvenil debe tener un soporte racional y empírico (basada en evidencias). Por ello, el esfuerzo colectivo en la generación y transmisión del conocimiento sobre la juventud, mediante la investigación y la profesionalización del trabajo con jóvenes, reviste especial importancia.

Sobre las previsiones alusivas a la juventud y a su participación en la Constitución española de 1978

CUARTA. La principal referencia de la Constitución española de 1978 sobre la política pública de juventud está recogida en el artículo 48. Es un precepto comparativamente escueto para el texto constitucional, pero su enfoque es profundamente original para una Carta Magna, en términos históricos y comparados entre Estados.

- 4.1. Durante el tardofranquismo o franquismo tecnocrático, las teorías del derecho político del pluriformismo también impregnan la Administración juvenil del

- régimen, sentando las bases de la organización del sector público especializado para la política de juventud del Estado.
- 4.2. La “transición de la política juvenil” en España, entre la dictadura y el régimen democrático, se inicia con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1978, sobre bases doctrinales tanto nacionales como extranjeras.
 - 4.3. La Transición española coincidió en el tiempo y en el espacio con una estructura demográfica en la que las cohortes jóvenes constituían una mayoría de población significativa. Además, estaban influenciadas por unos movimientos europeos que ya disponían de estructuras asentadas de participación juvenil democrática.
 - 4.4. Algunos ponentes de la Constitución española de 1978 contaban con el conocimiento y el acceso a las corrientes de pensamiento político que se reflejaron en las alusiones directas e indirectas a la juventud del texto constitucional.
 - 4.5. Las referencias constitucionales que aluden a la juventud obedecen a una evolución de la doctrina jurídica y política fuera de las fronteras nacionales, racionalmente fundadas, y no a una improvisación ocurrente del constituyente español de 1978.
 - 4.6. La aprobación del contenido del artículo 48 de la Constitución no suscitó indolencia en la tramitación ni se aprobó el primer texto discutido en la Ponencia. Fue el primer texto debatido que aludía a un colectivo social determinado. Fue inicialmente configurado como un precepto con una sistemática en tres dimensiones: la declaración programática del párrafo supérstite, una garantía institucional de la juventud organizada, y una remisión de desarrollo normativo con énfasis en un enfoque de derechos de los jóvenes. El texto finalmente aprobado fue limitado al primer párrafo original, como resultado de un pacto de fuerzas políticas mayoritarias (UCD y PSOE) contra el común del resto de fuerzas políticas, minoritarias. Fueron expresamente rechazadas las enmiendas con alternativas basadas en el enfoque de la política de juventud de tendencia proteccionista y en el enfoque de la juventud como colectivo de riesgo para la sociedad, cuyos valedores fracasaron al tratar de sustituir al actual precepto durante el proceso constituyente. Por lo tanto, el

artículo finalmente vigente no recoge todo lo que sus primeros promotores querían, pero no se enfoca en una dirección distinta de lo que los movimientos juveniles planteaban social y políticamente en paralelo al proceso constituyente.

QUINTA. Una lectura de la Constitución en clave de política de juventud evidencia que existen preceptos de la Carta Magna que afectan de forma particularmente intensa a la población joven o se refieren a ella de forma directa.

- 5.1. Los artículos 12, 20.4, 27 y 48 de la Constitución española de 1978 conforman un núcleo esencial (no exclusivo) de una “Constitución juvenil” dispersa.
- 5.2. El artículo 48 CE actúa como clave de bóveda de la ordenación jurídica en España sobre la participación juvenil, en particular, y sobre la política pública de juventud, en general.
- 5.3. El apartado 2 del artículo 27 CE contempla que la educación para la participación es parte esencial del contenido del derecho fundamental a la educación.
- 5.4. Los apartados 5 y 7 del artículo 27 CE señalan dos ámbitos mínimos del contenido esencial del derecho fundamental a la participación estudiantil, que contrasta con un posterior desarrollo normativo deficiente en todos los niveles territoriales.
- 5.5. El artículo 12 CE confirmó una reducción de la mayoría de edad general, mediante la fijación constitucional de una edad específica con carácter general (una decisión original en la historia constitucional española). Aun sin ser una consecuencia necesaria del texto constitucional, sobresalen otros tres efectos principales derivados del contenido del precepto y su desarrollo legislativo: a) ha favorecido la seguridad jurídica sobre la capacidad política plena de los mayores de 18 años, permitiendo descartar la previsión de edades más altas para el desempeño de cargos públicos; b) ha facilitado una presunción injusta de incapacidad total o extensa entre los menores de esa edad, aun cuando no fue redactado como mayoría de edad única ni existe una restricción absoluta a la participación política o cívica entre los menores de tal edad; y c) ha

consolidado la vinculación entre la minoría de edad general y el concepto de infancia, aun sin cuestionar la protección debida a la juventud mayor de edad.

- 5.6. Los derechos de petición recogidos en los artículos 29 y 77.1 CE constituyen el único contenido de participación política estricta vinculada al artículo 23.1 CE cuyo ejercicio no está vedado por razón de la edad.

SEXTA. El contenido normativo del artículo 48 CE engarza la política juvenil española de la democracia con la tradición doctrinal de la política europea de juventud, pero elevando el rango normativo que le da soporte de forma inédita en el constitucionalismo europeo de 1978.

- 6.1. Desde el punto de vista sustantivo, el precepto es tanto una garantía instrumental como una norma programática, orientadas al aumento de la justicia intergeneracional mediante el aprovechamiento de las capacidades distintas de un conjunto de la población (joven) para contribuir al desarrollo integral de toda la sociedad.
- 6.2. Desde el punto de vista subjetivo, el artículo 48 CE impone a todos los poderes públicos españoles que reconozcan a la juventud como actora estratégica del desarrollo integral. Ello da lugar a un sujeto múltiple obligado (todos los poderes públicos, en el desempeño de sus respectivas potestades), relacionado con un sujeto colectivo que es portador de un derecho objetivo inacabado (los jóvenes).
- 6.3. Igual que en los demás preceptos de alusión etaria (infancia o tercera edad), el constituyente no impuso un rango de edad definitorio de la juventud en la Carta Magna, sino que permite su concreción normativa en el desarrollo infraconstitucional, y con diversidad de rangos estrictos en función del ámbito tangencial.
- 6.4. Desde el punto de vista objetivo, la participación de los jóvenes está llamada a poder desplegarse en la totalidad del desarrollo de la comunidad en la que participen (sin límites territoriales o temáticos preconfigurados). La participación juvenil (ex art. 48 CE) no se diferencia, en su proyección material, del llamamiento de la participación cívica general del artículo 9.2 CE, aun

cuando incorpora a esos mismos ámbitos una dimensión transformadora o transitiva (al sustituir “vida” por “desarrollo”).

- 6.5. La integralidad objetiva se deduce del sintagma no limitativo del “desarrollo político, social, económico y cultural”, donde: a) la participación en el desarrollo político engarza con el papel de los jóvenes en el Estado social y democrático de derecho, mediante el ejercicio de auténticos derechos civiles y políticos, por lo que debe comprender la capacidad de intervención y protagonismo juvenil en las instituciones democráticas representativas, directas, semidirectas y participativas (*tertium genus*), en la organización pública, en la protección de los derechos fundamentales, en la producción normativa y en la rendición de cuentas de los centros de poder; b) la participación en el desarrollo social habilita una forma diferenciada de ejercer determinados derechos civiles de organización social privada, para la consecución de metas vinculadas a la dignidad humana integral (art. 10.1 CE) a través de la realización del mayor grado posible de los llamados derechos sociales, económicos y culturales; c) la participación en el desarrollo económico entronca con el desempeño por parte de los ciudadanos jóvenes de un papel significativo en el equilibrio de una serie de enfoques y factores de la actividad económica, productiva y distributiva de la riqueza, como en la dinámica del diálogo social empleados-empleadores y en la producción-consumo, en el desgaste de recursos y la sostenibilidad y en la redistribución del enriquecimiento; y d) la participación en el desarrollo cultural apunta al papel que desempeñen los jóvenes en el acceso, uso y producción, de la técnica, la ciencia y el arte de las sociedades en las que se desarrollan como tales jóvenes (en su sentido actual y pretérito –patrimonio histórico–).
- 6.6. La diferenciación modal de la promoción entre la participación juvenil y la participación ciudadana general radica en la intensidad de algunos valores jurídicos especialmente destacados para la primera por el constituyente: a) los jóvenes son titulares de una potestad participativa singularmente reconocida y diferenciada por razón de su edad, con propiedad sumativa (no sustitutiva) a las potestades cívicas generales; y b) la libertad y la eficacia deben respetarse de manera particularmente intensa en aquellas condiciones que los poderes públicos están obligados a promover, cuyo grado mínimo deriva del sentido

propio de las palabras del precepto y la riqueza de las vertientes de estos dos valores (siendo, al menos, sustantiva, estructural, procedimental, instrumental y de grado, para la libertad; y, como mínimo, dialógica, objetiva, subjetiva y finalista, para la eficacia).

SÉPTIMA. El artículo 48 CE constituye uno de los principios rectores de la política económica y social. Fue el primero concebido de los preceptos que abordarían una atención del constituyente a un colectivo específico de la ciudadanía general. La cualidad como principio rector ayuda a precisar el alcance del mandato.

- 7.1. El artículo contiene un auténtico derecho objetivo de obligación con eficacia directa para los poderes públicos. Así, supone un límite al principio mayoritario de las instituciones representativas constituidas. Esto significa que sustrae el contenido del precepto a la eventual discusión de los programas de los partidos políticos y su alternancia. El principal actor llamado a desarrollar este principio rector es el legislador ordinario (estatal y autonómico).
- 7.2. Como principio rector constitucional, es una obligación de intervención pública inacabada, pero sí iniciada. Por tanto, existe un grado mínimo de cumplimiento indisponible para los poderes constituidos, aunque en sus manos esté desarrollar el mandato, con grados flexibles de realización, y optando entre formas alternativas de afrontar la consecución de la meta marcada. La reversión de los grados de realización es posible, siempre que se apoye en una justificación objetiva y racional, que además puede ser controlada.
- 7.3. El mandato tiene una eficacia general indirecta para los beneficiarios del derecho objetivo (los jóvenes), quienes pueden reivindicarlo, especialmente, mediante el contraste entre el contenido del precepto y de otras normas o actuaciones emanadas de los poderes públicos.
- 7.4. Como principio rector del Capítulo III del Título I de la Constitución, este artículo desempeña cuatro funciones principales con respecto del resto del ordenamiento: la función hermenéutica, la función supletoria e integradora del ordenamiento, la función como fuente directa y, finalmente, la función informadora del desarrollo normativo debido.

OCTAVA. El contenido del artículo 48 CE es susceptible de tutela mediante siete vías constitucionalmente previstas: tres directamente accesibles para los ciudadanos que son beneficiarios del derecho objetivo en él contenido (jóvenes), tres indirectas que requieren la mediación de actores específicamente legitimados por la Carta Magna, y una semidirecta a través de representantes colectivos, formalmente prevista por la Constitución, pero no desarrollada de forma efectiva.

- 8.1. El incumplimiento del precepto por la omisión de los poderes públicos no es fácil de reprochar jurídicamente. No obstante, cualquier sujeto interesado puede instar, directamente, una petición al poder público inactivo (ex arts. 29 y 77 CE, o equivalentes de los estatutos de autonomía); e indirectamente, puede pedir auxilio al Defensor del Pueblo (art. 54 CE). Además de frente a la inacción, estas vías son susceptibles de ser empleadas en contra de una acción de cualquier poder constituido.
- 8.2. Ante un desarrollo normativo contrario al precepto, este puede ser válidamente alegado, primero, de forma directa por los sujetos jóvenes, ante la jurisdicción ordinaria y, segundo, incluso ante el Tribunal Constitucional, mediante recurso de amparo, cuando se alegue en apoyo de otro contenido que sea iusfundamental.
- 8.3. Ante el mismo desarrollo, ya sea como resultado de alguno de los procedimientos de tutela directa antedichos, o por su propia iniciativa, algunos actores no jóvenes disponen de una legitimación específica para instar una tutela indirecta para los beneficiarios (jóvenes), como contempla el artículo 162.1.a) CE en el caso de los recursos de inconstitucionalidad, o el artículo 163 CE respecto de la cuestión de constitucionalidad.
- 8.4. La Carta Magna contempla, finalmente, una cláusula en el artículo 162.2 CE que permitiría ampliar el abanico de sujetos legitimados para instar la tutela de constitucionalidad de disposiciones normativas que pudieran colisionar con el artículo 48 CE, cuando así lo decida expresamente el legislador orgánico. Esta fórmula podría permitir una legitimación de intereses colectivos a actores representativos de los jóvenes, como fórmula semidirecta, que no ha sido efectivamente desarrollada hasta el momento.

Sobre el desarrollo organizativo de los poderes públicos españoles para acometer la promoción de la participación juvenil

NOVENA. La descentralización política territorial se manifiesta con particular complejidad en el ámbito de la política pública de juventud, porque su naturaleza sustantiva hace que se entremezclen, de forma inevitable, materias específicas que son objeto de competencias exclusivas, concurrentes o coincidentes y compartidas. La concurrencia se despliega con especial intensidad respecto del deber multinivel de promoción de la participación juvenil.

- 9.1. La organización territorial y competencial del Estado ha convertido a los poderes públicos autonómicos (esto es, de las diecisiete comunidades y las dos ciudades autónomas) en actores principales del desarrollo de la política de juventud, en virtud de la asunción de una competencia exclusiva (parcial) en todos los estatutos de autonomía.
- 9.2. La naturaleza parcial o no excluyente de la exclusividad (inevitable por la superposición múltiple de planos competenciales compartidos y exclusivos de otros niveles) permite la existencia de una auténtica política estatal de juventud y de la previsión de potestades locales que permiten desarrollar una política de juventud propia en estos otros niveles.
- 9.3. Las comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas actúan como competentes primarios o centrales de la política juvenil, ejerciendo una fuerza centrípeta respecto de las competencias locales, y provocando un movimiento centrífugo respecto de la actividad de la Administración General del Estado.
- 9.4. Sobresalen tres técnicas principales de atribución de competencias sobre juventud en los estatutos de las comunidades autónomas: ocho de ellos acuden a una forma descriptiva, seis a una forma enunciativa y tres a una forma implícita. Esta última, implícita, es la forma de atribución de competencias utilizada también por Ceuta y Melilla en sus respectivos estatutos.
- 9.5. El Gobierno de España, Administración General del Estado y las Cortes Generales no han aprovechado de forma extensa sus márgenes legítimos de competencia estatal sobre la política pública de participación juvenil. No obstante, el Ejecutivo estatal ejerce funciones de mediación entre las políticas

europas y globales de participación juvenil y su desarrollo efectivo en las comunidades autónomas, principalmente, y entidades locales, de forma secundaria.

- 9.6. La cooperación y la coordinación entre los distintos niveles territoriales con potestades para desarrollar una política de juventud propia da lugar a estructuras administrativas multinivel. Estas adolecen de dos debilidades específicas frecuentes, a la luz de su regulación positiva estatal y autonómica mayoritaria: primero, la escasa integración de la Administración local en los espacios de decisión multinivel, y, en segundo lugar, la deficiente incorporación efectiva de los compromisos programáticos europeos.

DÉCIMA. La promoción pública de la participación juvenil, en particular, es una materia de competencia concurrente, sin perjuicio del mayor protagonismo realmente ejercido de los poderes propios de unos niveles sobre otros, y según el ámbito de proyección de la participación.

- 10.1. La ordenación de la participación juvenil en un nivel territorial incide de manera directa e indirecta en la participación de los jóvenes en los demás niveles territoriales, dentro y fuera de España. En concreto, la concurrencia se ha revelado particularmente útil cuando los instrumentos de participación juvenil de un determinado nivel territorial son relevantes para la participación juvenil en los planos territoriales superiores. Ello parece fortalecer la participación no solo en el nivel superior, sino también en el inferior.
- 10.2. En los estatutos de autonomía sobresale una dimensión más social que cívica de la política de juventud, y un interés mayor por la dimensión de transición a la vida adulta y de emancipación de la juventud que por la participación durante la etapa vital joven propiamente dicha. No obstante, entre aquellos (seis) estatutos que sí contienen una explícita dimensión participativa, sobresalen dos conjuntos principales: a) aquellos con mandatos programáticos y otros descriptivos del ámbito material que comprende la política juvenil (Cataluña, Andalucía y Canarias); y b) aquellos con solo mandatos programáticos (Castilla y León, Extremadura e Illes Balears).

- 10.3. Ni las formas de atribución ni el ejercicio desarrollado de las competencias autonómicas sobre participación de la juventud han sido homogéneas. Existen auténticos desequilibrios territoriales y desiguales derechos (participativos) entre los jóvenes en España, en función de la comunidad autónoma donde desenvuelvan su vida.
- 10.4. Las normas que han recogido específicas medidas de promoción participativa han centrado su atención en dos temas principales: a) la creación y regulación de estructuras orgánicas de participación representativa (consejos de la juventud o similares); y b) la regulación de la inscripción registral de algunas de las formas organizativas del movimiento juvenil de tipo asociativo.
- 10.5. La participación juvenil es una materia que figura como necesariamente ejecutada y promovida por una parte de la Administración funcionalmente especializada en la política juvenil general. Prima la dimensión juvenil sobre la especialización participativa: no se atribuye a las Administraciones especializadas en participación ciudadana general. Así se refleja en la práctica totalidad de las normas organizativas de las Administraciones españolas. Ello no es obstáculo para la existencia de estructuras jurídico-públicas o híbridas (públicas y privadas) que canalizan la participación organizada propiamente dicha (consejos de la juventud).

UNDÉCIMA. La organización territorial y funcional del Estado ha dado lugar al desarrollo de un conjunto de departamentos y unidades administrativas funcionalmente especializadas en la realización de la política pública de juventud, en todos los niveles de la descentralización política, que puede calificarse como Administración juvenil.

- 11.1. España no es original en la organización de la Administración juvenil. Se inspira en el modelo europeo occidental, con algunas originalidades relativas a la evolución de las estructuras de la etapa franquista y a la organización de la participación juvenil estructurada. No obstante, las normas que ordenan estas estructuras administrativas no denotan que los poderes públicos se hayan esforzado de manera perceptible en dar razón de la especialización instrumental.

- 11.2. Desde el punto de vista del alcance material de la especialización funcional, las administraciones territoriales españolas han admitido comúnmente la existencia de políticas específicas de juventud (desarrolladas por administraciones funcionalmente especializadas) y políticas transversales de juventud (teóricamente coordinadas entre departamentos de especialización secundaria en otros sectores, no juveniles). Esta configuración dual de órganos especializados, principales o secundarios, está generalizada en todo el sistema organizativo español. También existen estructuras de alta especialización secundaria dependientes de la unidad especializada principal. La existencia de leyes generales sobre juventud en algunas comunidades autónomas ha favorecido el diseño de catálogos funcionales más completos. De todo ello, se deduce que la distinción entre funciones específicas y transversales parece obedecer a un criterio de relevancia institucional sobre el objeto.
- 11.3. Las formas de especialización de la Administración juvenil en España han acudido a técnicas de descentralización, desconcentración y atribución interna ordinaria. La forma organizativa elegida para materializar la especialización no parece guardar relación con el grado de consecución de los principios constitucionales de la política pública de juventud, o no pueden apreciarse resultados significativamente distintos en virtud de la simple declaración formal de unas u otras formas organizativas.
- 11.4. La descentralización y personificación de la Administración juvenil principal representa un grado máximo de especialización técnica funcional. Este puede carecer de base racional si no incluye, en el seno de sus órganos decisores, a otros actores ajenos a la propia Administración matriz. Alternativamente, la desconcentración representa un grado de especialización funcional intermedia, aun de dudosa demarcación operativa más allá de las declaraciones nominales. En ambos supuestos, de descentralización y desconcentración, será frecuente encontrar: a) órganos de diversa índole con funciones de proyección externa; b) órganos colegiados (interdepartamentales o multinivel, o ambos) con funciones consultivas y/o decisorias; c) estructuras con denominaciones que emulan otros precedentes históricos de especialización juvenil; y d) casos de alta especialización secundaria, desconcentrada y adscrita a la principal.

- 11.5. La atribución interna ordinaria de funciones suele conducir a que la Administración juvenil se caracterice por los siguientes rasgos: a) el único sujeto con competencia externa es el titular del órgano directivo (quien concentra las competencias con efectos jurídicos), aunque sea asistido por más o menos unidades administrativas; b) son fórmulas que no contemplan, por lo general, ninguna estructura orgánica colegiada para la realización de otros principios de organización administrativa (por ejemplo, ni la coordinación ni la participación); c) las unidades internas carecen de denominaciones propias oficiales que faciliten la identificación de la Administración juvenil principal por parte de terceros sujetos, y por parte de la ciudadanía en particular (a diferencia de lo que es habitual cuando tales unidades son órganos desconcentrados o entes descentralizados); d) su utilización se produce en Administraciones territoriales con escasa regulación material sobre la política juvenil y, en particular, una casi inexistente intervención adjetiva y sustantiva del legislador autonómico correspondiente; y e) no suelen existir estructuras de Administración juvenil secundaria desconcentradas ni descentralizadas.
- 11.6. El segundo nivel de especialización funcional en las Administraciones juveniles (dependiente de la principal) aborda ámbitos clásicos de la política europea de juventud en sus respectivos contextos territoriales (desde el alberguismo juvenil o la información y orientación juvenil, hasta la educación no formal en el tiempo libre, la investigación y prospectiva o la planificación estratégica).
- 11.7. Existen diversos modelos de coordinación sectorial (interdepartamental) liderados habitualmente por las Administraciones juveniles. Estos responden a la participación propiamente cívico-juvenil de tres formas distintas principales: ignorándola, integrándola orgánicamente (mediante consejos de la juventud) o integrándola funcionalmente (pero no en los órganos de coordinación). Estos órganos padecen una tendencia común en el ámbito estatal y de las comunidades autónomas, en cuanto a su ineficacia allí donde se prevé normativamente una representación participativa juvenil: no se convocan durante años o no abordan los principales cambios jurídicos del sector.
- 11.8. Los mandatos de impulso participativo dados a las Administraciones juveniles del Estado (INJUVE) y de las comunidades autónomas tienden a estar

formulados de una forma restrictiva. Son incoherentes con el artículo 48 CE porque circunscriben la participación de los jóvenes a la materia concreta de la política juvenil gubernamental en cada caso.

DUODÉCIMA. El desarrollo del marco competencial sobre la política pública de juventud local española se caracteriza por dos rasgos principales: la heterogeneidad de los modelos dictados por las comunidades autónomas, y la inhibición esencial del legislador básico estatal.

- 12.1. Existe un intenso y contundente derecho indicativo emanado del Consejo de Europa que deja poco margen a la duda sobre la pertinencia de que los entes locales desarrollen una política de juventud propia, con independencia de la claridad de las atribuciones dadas por la legislación estatal y autonómica. Uno de los textos paradigmáticos en este sentido es la Carta Europea Revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional.
- 12.2. La legislación básica estatal de régimen local da pie a dos posibilidades de desarrollo de la política de juventud por parte de las administraciones locales. Primero, el principio de autonomía organizativa local permite especializar su planificación política sobre cualquiera de sus materias de competencia propia teniendo en cuenta la edad de la ciudadanía destinataria (y, entre aquellas, sobresale la ordenación de la participación ciudadana local). Y segundo, la legislación básica estatal determina la atribución de competencias propias que están intrínsecamente vinculadas a la política general de juventud.
- 12.3. El desarrollo de las responsabilidades locales por parte de los regímenes autonómicos ha sido desigual. No obstante, los mandatos legislativos al respecto se pueden sistematizar en tres grados de distinta intensidad: a) la atribución mínima (incluyendo los casos de inexistencia de atribución explícita formal, que no es óbice para el desempeño de las competencias derivadas de la legislación estatal antedicha); b) la atribución intermedia o enunciativa (que contribuye a la seguridad jurídica, al menos, de la realización de una política local de juventud); y c) la atribución de grado máximo o desarrollo amplio (que suele favorecer, en particular, la confirmación y concreción de la cualidad multinivel de la ordenación sobre participación juvenil).

- 12.4. La coordinación y la colaboración multinivel en materia de juventud con las Administraciones locales en España se caracteriza por: a) una muy limitada estructuración jurídica, inexistente en el ámbito estatal; b) una profunda asimetría entre las comunidades autónomas; y c) distintos grados de cumplimiento de las diversas disposiciones programáticas.

Sobre los cauces especializados de la participación juvenil en el derecho español

DECIMOTERCERA. La participación juvenil en el derecho español estatal, autonómico y local ha sido encauzada, principalmente, de forma especializada a través de estructuras orgánicas representativas y, en menor medida, mediante cauces implícitamente agregados de manera secundaria a las formas orgánicas primadas.

- 13.1. En ninguno de los órganos consultivos o de decisión de las Administraciones juveniles especializadas (estatal o autonómicas) se habilitan fórmulas de participación directa o primaria de las personas jóvenes, sino siempre mediatizada por organizaciones juveniles o estructuras interpuestas de representatividad colectiva.
- 13.2. Los consejos de la juventud son los cauces principales de participación juvenil concebidos como formas integradoras y representativas en cada nivel territorial de descentralización política, desde finales de la década de 1970 hasta la actualidad.
- 13.3. El grado de integración o coordinación entre las formas agregadas y las principales permite diferenciar las primeras entre complementarias, periféricas o alternativas.
- 13.4. Los cauces agregados de participación juvenil son, en la mayoría de los casos, ordenados de manera indiferente y descoordinada con respecto de los consejos de la juventud, provocando notables perjuicios para: a) la seguridad jurídica de la legitimación colectiva; b) la integración eficiente de la diversidad participativa; y c) la capacidad de los ciudadanos jóvenes de conocer eficazmente sus posibilidades participativas.

DECIMOCUARTA. El modelo español de consejos de la juventud comparte con el modelo europeo más extendido la nomenclatura, la composición general mayoritaria (asociativa) y la funcionalidad básica.

- 14.1. Los rasgos de un consejo de la juventud en España, inspirado en el modelo europeo, pueden sintetizarse en siete principales: a) tiene autonomía organizativa y capacidad jurídica plena; b) suele integrar a organizaciones juveniles y, a veces, a otros representantes juveniles (legitimados en procesos previos a su integración en el propio consejo); c) elige a sus propios representantes mediante procedimientos democráticos internos; d) determina el funcionamiento interno de sus órganos decisorios y de sus estructuras deliberativas; e) adopta sus propias metodologías de funcionamiento y decide sobre la agenda de los temas que aborda; f) dispone de sus propios mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad política interna; y g) percibe financiación pública para su funcionamiento sin condicionar los rasgos antedichos.
- 14.2. Durante cuarenta años, se ha producido una clara evolución de las funciones atribuidas a los consejos de la juventud, restringiendo su legitimidad sin articular mecanismos complementarios. Esta evolución ha sido errática y contradictoria.
- 14.3. Tanto la ordenación estatal como la autonómica han presumido, de forma generalizada en las sucesivas reformas normativas de los últimos cuarenta años, que los consejos de la juventud (estatal, autonómicos y locales) ejercen funciones de naturaleza pública de las que estos entes son titulares. Como son propias y no ejercidas por delegación, dan razón de ser a su existencia con naturaleza total o parcialmente pública.
- 14.4. Las funciones de naturaleza pública habitualmente conferidas a los consejos de la juventud han podido distinguirse entre básicas o nucleares y secundarias, y entre estas últimas, pueden apreciarse algunas tributarias de las primeras, y otras accesorias.
- 14.5. A pesar de las controversias sobre el tipo de funciones que los consejos pueden ejercer, no debe caber duda de la dimensión activa de estas, a la luz del

derecho positivo y de las potestades innovativas que se corresponden con la exigencia de la personificación de tales estructuras.

- 14.6. Los regímenes jurídicos dados por los poderes públicos autonómicos representan, en la mayoría de los casos, un obstáculo a la concepción de los consejos como cauces participativos trascendentes de la previa participación social organizada o asociativa.
- 14.7. La regulación positiva de las funciones y la naturaleza de los consejos de la juventud obedece a una técnica normativa muy deficitaria, que confunde con frecuencia los fines con los instrumentos, e incluye importantes contradicciones, dando lugar a situaciones de considerable inseguridad jurídica.

DECIMOQUINTA. Los consejos de la juventud en España tienden a encarnar, de forma implícita y sutil, una idea de pacto generacional entre diversos actores, en el que los poderes públicos ejercen la aceptación de la ciudadanía general para conferir un cauce de participación especializada a la ciudadanía joven.

- 15.1. La ciudadanía joven que toma parte históricamente en los consejos lo hace previamente involucrada en organizaciones privadas del llamado “movimiento juvenil”.
- 15.2. La existencia de los consejos de la juventud exige la convergencia de dos voluntades (pública y privada) simultáneas. Ello implica que son entidades de creación exógena y pactada: no existen auténticos consejos creados unilateralmente por un poder público o por una plataforma juvenil, sin la aceptación tácita de la contraparte.
- 15.3. Los consejos de la juventud en España sirven como cauce reconocido por las autoridades para la participación plural de la ciudadanía joven (toda ella, en potencia), respetando de forma escrupulosa su libertad volitiva (dentro de la legalidad), y confiriendo un marco instrumental que convierta su participación en una intervención eficaz para el desarrollo integral de las sociedades en las que se desenvuelven.

DECIMOSEXTA. Los consejos de la juventud en España carecen de una naturaleza jurídica típica propia y han sido frecuentemente organizados conforme a formas que no se ajustan plenamente a sus fines, funciones y estructuras internas.

16.1. Los consejos de la juventud han sido en España (con notables excepciones) configurados mediante la personificación de una institución, bien como entes públicos atípicos, o bien encajados de manera forzada en categorías típicas de entes instrumentales o híbridos. En particular, los consejos de la juventud no encajan con facilidad en las características normativas frecuentes o típicas de las asociaciones privadas de configuración legal, las corporaciones públicas de base privada, los entes públicos instrumentales, los consorcios públicos o híbridos; ni las autoridades administrativas independientes. Mucho menos encajan aún en otras formas organizativas del sector público (ya sea por la dimensión mercantil o comercial de las sociedades públicas empresariales, o por la base patrimonial de las fundaciones públicas).

16.2. Los consejos de la juventud deben disponer de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, para desarrollar relaciones jurídicas que sean distintas de las de la Administración matriz y de los sujetos que se integren en él. Lo contrario da lugar a consejos impropios, sin libertad ni eficacia para ejercer como cauces principales de la participación juvenil, aun cuando el mero reconocimiento formal de la personalización no es garantía del respeto automático de los valores constitucionales. La personificación emerge, por tanto, como un paso intermedio indispensable, pero no suficiente, para instituir cauces orgánicos de participación juvenil mínimamente libres y eficaces. Desde la década de 2000, y de forma particularmente intensa a raíz de la crisis económica de 2008, algunas comunidades autónomas han pretendido sustituir los consejos de la juventud personificados por entes sin personalidad, que han permitido constatar los rasgos de falta de libertad y eficacia para encauzar la participación juvenil. Los falsos consejos de la juventud han sido previstos por el ordenamiento jurídico autonómico, en el pasado o aún vigentes, en Andalucía, Galicia, Illes Balears, Aragón, Madrid, Cantabria y Canarias.

- 16.3. La consecuencia jurídica más extendida de la diversa naturaleza orgánica atribuida a cada uno de los consejos de la juventud en España es la imprecisión de los modelos elegidos para las funciones encomendadas. La atribución de naturalezas previamente tipificadas ha exigido matizaciones de gran calado, que no han sido siempre desarrolladas de forma coherente con los valores jurídicos que deben regir la canalización de la participación juvenil organizada, de acuerdo con la doctrina europea y el artículo 48 CE.
- 16.4. Existe fundamentación jurídica y empírica (social y política) para estimar recomendable la creación de una tipificación estatal legal de carácter básico, para delimitar la naturaleza jurídica específica de los consejos de la juventud en todos los niveles territoriales del Estado, de forma coherente con sus funciones y con los principios y valores que deben regir la participación juvenil en el sistema español. Ello es compatible con las potestades de autoorganización autonómica y local.
- 16.5. La organización vigente en la mayoría de los consejos para la composición de los intereses colectivos de la juventud lastra formas de membresía propias de las primeras décadas democráticas. Existen algunas excepciones notables, donde los poderes públicos están regulando nuevas formas de composición más plurales y permeables a formas participativas no asociativas.
- 16.6. La integración en los consejos de la juventud debe estar presidida por los principios de libre adhesión y de obligada admisión objetiva, para que puedan realizar su funcionalidad básica de manera efectiva.
- 16.7. En toda la estructura orgánica de los consejos prevalece el principio democrático: a) la participación interna en los consejos obedece a criterios de representatividad y legitimidad; b) las funciones de impulso, representación externa y de tipo ejecutivo son ejercidas por órganos colegiados y unipersonales libremente elegidos en el seno de los consejos; y c) su sistema de responsabilidad y rendición de cuentas está presidido por la primacía de los órganos asamblearios más representativos, que dan legitimidad operativa a órganos ejecutivos, apoyados a su vez por órganos deliberativos especializados por razones objetivas o subjetivas.

- 16.8. La tutela de las Administraciones territoriales debe limitarse al control de la legalidad, debido a la atribución de la titularidad de las funciones públicas esenciales a los consejos y no su mera delegación. Esta tutela debe ejercerse con absoluto respeto por la libertad organizativa y autonormativa, y con mínima o ninguna intervención de reglamentación ejecutiva interpuesta entre la ordenación legal y el funcionamiento ordinario de los consejos.
- 16.9. Es posible sintetizar cinco técnicas de organización que favorecen el equilibrio entre los principios de autonomía y de legalidad en el funcionamiento de los consejos de la juventud: a) el establecimiento de límites explícitos a la tutela administrativa matriz; b) la previsión de ámbitos tasados de colaboración obligada; c) la claridad de los regímenes jurídicos aplicables (y las normas supletorias); d) la cuidadosa limitación de la participación de actores no jóvenes en los procesos internos; y e) el reconocimiento de una capacidad de autorregulación suficiente.
- 16.10. El derecho positivo español parece querer dar a los consejos de la juventud un grado de autonomía que les permitiera no inmutarse por el resultado de un proceso electoral territorial, aunque cambie la gobernanza de la Administración equivalente a su ámbito directo de actuación (y sin perjuicio de la capacidad de ordenación del poder legislativo).
- 16.11. Ante la ausencia de un tipo específico propio, las Administraciones independientes, los entes públicos “apátridas” o “atípicos” y las corporaciones públicas de base personal (no necesariamente privada) se han revelado como las formas organizativas más respetuosas con los fines, funciones y valores de los consejos de la juventud en España, de entre todas las formas empleadas por los poderes públicos para ordenarlos.

DECIMOSÉPTIMA. El Consejo de la Juventud de España (CJE) es la institución de derecho público que ha encauzado la participación juvenil organizada en el ámbito estatal desde el año 1984 hasta la actualidad, a pesar de una muy deficiente ordenación jurídica.

- 17.1. El pasado, el presente y el futuro inmediato del CJE están, según el análisis de sus normas vigentes e históricas, marcado por la incertidumbre sobre el

- régimen jurídico que le es aplicable. Muchas de las inseguridades del modelo estatal se proyectan, también, en el plano autonómico y en el local.
- 17.2. Desde 1985 hasta 2018, el Gobierno estatal desechó todas las propuestas de reglamentación interna del Consejo de la Juventud de España, sin perjuicio de que este operase en la práctica bajo regulaciones de pretendido desarrollo legal no validadas por ningún poder público.
- 17.3. En 1998, el Legislador estatal trató, en vano, de aclarar mediante la tipificación explícita de la figura cuál debía ser su régimen jurídico. Ello realmente acrecentó el desajuste entre las reglas aplicables (a una supuesta figura instrumental del Ejecutivo) y la naturaleza funcional básica (independiente). En 1999 se iniciaron una serie procesos reflexivos y análisis jurídicos internos que condujeron al CJE a intentar impulsar reformas de su régimen legal en 2006, 2008 y 2013. Nunca fueron atendidas ninguna de sus propuestas por los poderes públicos.
- 17.4. En 2014, el Legislador estatal aprobó una reforma de la naturaleza y el régimen jurídico del CJE en contra del criterio expreso de la institución y de todas sus organizaciones miembros. Con su entrada en vigor, cuatro años después (verano de 2018), ha desencadenado cuatro consecuencias esenciales: a) el Poder Legislativo ha diversificado el régimen jurídico general del CJE, haciéndolo de naturaleza bifronte (público y privado); b) el Ejecutivo ha adquirido un protagonismo activo en la regulación de la institución que no tenía en las décadas anteriores; c) en el plano económico, el CJE ha sido sometido (ya lo fue en el pasado) a un modelo de asignación de fondos intermediado por la Administración General del Estado, junto a una notabilísima reducción y a un empeoramiento del régimen tributario previsto; y d) el CJE aún carece de una previsión legal sobre el régimen sancionador interno, a pesar de estar contemplado en las normas reglamentarias. En definitiva, la reforma legal de 2014 representa un caso paradigmático de mala regulación, tanto por la debilidad racional de su justificación como por incurrir en un considerable volumen de incorrecciones técnicas.

DECIMOCTAVA. El desarrollo normativo autonómico sobre los cauces principales y agregados de la participación juvenil es el resultado de la heterogénea política legislativa de las comunidades autónomas, que ha provocado algunas incongruencias en el ámbito de la participación orgánica juvenil.

- 18.1. La ordenación jurídica de la participación juvenil realizada por los legisladores autonómicos ha sido recogida en leyes específicas o subsectoriales (normalmente reguladoras de instituciones orgánicas), leyes generales de juventud o cláusulas dispersas en leyes de objeto no (principalmente) juvenil.
- 18.2. La técnica normativa de regulación del sector mediante leyes generales de juventud se encuentra, hasta 2020, en franca expansión. Sin embargo, en períodos de crisis económica se ha acudido a una deslegalización o desregulación operada mediante cláusulas dispersas en leyes ómnibus, sin apenas justificación racional o incluso con justificaciones manifiestamente irracionales. El ámbito específico de la participación juvenil ha sido el más perjudicado por las reformas sobre política de juventud (principalmente, por la eliminación recurrente de los históricos consejos de la juventud de ámbito autonómico).
- 18.3. La integración de modelos y conceptos propios de la política europea de juventud en las normas autonómicas se produce de forma mayoritariamente implícita y sutil, y solo de forma excepcional se adoptan normas que aludan a otros textos internacionales o de la Unión Europea de manera expresa.
- 18.4. La ordenación autonómica de la participación juvenil ha pivotado en torno a una herramienta principal (los consejos de la juventud), ocasionalmente complementada con otras fórmulas orgánicas o procedimentales. La desaparición de los consejos en sentido estricto, allí donde se ha producido, ha supuesto una minoración del derecho a la participación de la juventud del territorio.
- 18.5. Los legisladores autonómicos han prestado mayor atención a los aspectos organizativos de la política juvenil que a los sustantivos, algo que también se aprecia, por ejemplo, en la prevalencia de la creación de canales orgánicos de

participación juvenil frente a la escasa previsión de derechos participativos subjetivos, o procedimientos estables con cobertura legal.

- 18.6. La regulación de la participación social juvenil (asociativa o de voluntariado, esencialmente) tiene un reflejo claro en normas con rango de Ley solo en la mitad aproximada de las comunidades autónomas.
- 18.7. Las formas procedimentales de participación juvenil previstas en el desarrollo legislativo autonómico especializado en materia de juventud son residuales. Destacan tres modelos territoriales distintos, que encarnan una participación complementaria a la realizada por los consejos: el modelo valenciano, el modelo navarro y el modelo catalán.

DECIMONOVENA. Los cauces agregados que pueden ser identificados por su cualidad funcional complementaria de la primacía de los consejos de la juventud son susceptibles de ser diferenciados por su carácter derivado, coordinado o integrado con respecto de las figuras principales.

- 19.1. Los cauces derivados de naturaleza centrífuga han sido frecuentemente contemplados por los poderes públicos estatales y autonómicos. Lo hacen reconociendo la representatividad de los consejos de la juventud para portar los intereses colectivos de toda la juventud en espacios orgánicos participativos no juveniles.
- 19.2. Los cauces derivados de naturaleza centrípeta no han sido apenas previstos por los consejos de la juventud. Ello puede responder a una reiterada tendencia a limitar su capacidad organizativa por una interpretación restrictiva de la vertiente positiva del principio de legalidad. Además, la posibilidad de crear estos cauces desaparece por completo para cualquier forma de participación orgánica no dotada de personalidad jurídica propia (falsos consejos u otros órganos sin personalidad).
- 19.3. La regulación de la participación social juvenil ha dado lugar al mayor ámbito de desarrollo de cauces participativos complementarios de los consejos de la juventud, potencialmente integrados en estos. Esta participación social juvenil se concreta en la ordenación de los derechos de asociación y del voluntariado, principalmente, que contemplan precisiones etarias para favorecer una

capacidad de obrar más amplia entre los jóvenes antes de cumplir la mayoría de edad general. Con carácter general, deben poder diferenciarse conceptos en sentido estricto (tipos asociativos de reglamentación administrativa muy particular) de expresiones homónimas relativas a conceptos muy amplios: el asociacionismo juvenil es la intersección de la parte asociativa de la juventud socialmente movilizada con la parte expresamente juvenil del movimiento asociativo general. No obstante, la ordenación de estas figuras, generales o específicas, adolece de algunas debilidades racionales y de incongruencias jurídicas deficitariamente resueltas. Sucede tanto en la legislación orgánica que las vincula con el contenido esencial del derecho fundamental de asociación como en la ordenación administrativa (estatal o autonómica) en materia de asociacionismo juvenil, *lato sensu*.

- 19.4. Las obligaciones del fomento de la participación social juvenil, generalizadas mediante cláusulas programáticas en multitud de leyes y reglamentos, estatales o autonómicos, apenas se concretan en inestables partidas presupuestarias de transferencias corrientes (mediante subvenciones públicas), de heterogéneo resultado.

VIGÉSIMA. La regulación de las formas de la participación estudiantil representa el principal desarrollo de cauces agregados periféricos, ajenos a la regulación integradora de la participación juvenil encauzada por los consejos de la juventud.

- 20.1. Los poderes públicos españoles no han mostrado nunca interés ni determinación por integrar o coordinar estructuralmente las formas representativas orgánicas de la participación estudiantil y de la participación juvenil. Solo dos disposiciones legales excepcionan esta tendencia, en la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana.
- 20.2. La legislación estatal sobre la participación estudiantil desarrolla un sistema doblemente dual. Es dual por su objeto (previendo reglas distintas para la participación en la vida de los centros educativos de aquellas otras relativas a la participación en la programación de las enseñanzas), y también lo es por el nivel educativo (al estar recogida en fuentes distintas y con reglas diferentes

- para el nivel de los estudios secundarios y terciarios no universitarios, respecto de los estudios universitarios).
- 20.3. La ordenación del Consejo Escolar del Estado padece cuatro debilidades específicas, desde el enfoque de la participación juvenil: 1) los estudiantes constituyen el colectivo menos representado, en términos tanto absolutos como relativos (significando, además, un indicio de posible discriminación etaria irracional); 2) la reglamentación del órgano omite la integración reforzada de este colectivo, en comparación con otros (ignora, expresamente, a las organizaciones juveniles, infantiles y la mera representación orgánica estudiantil no asociada, de ámbito inferior); 3) excluye a la representación estudiantil de la cámara territorial [del propio Consejo Escolar]; y 4) ciñe el grado de efectividad de la participación al mínimo posible (meramente consultivo). Todo ello cuestiona la coherencia normativa de este órgano con el mandato expresado en el artículo 27 de la Constitución, y en el resto del derecho participativo aplicable.
- 20.4. La participación juvenil universitaria se proyecta en los dos ámbitos principales señalados por la Constitución: en la actividad ordinaria de las instituciones universitarias y sus centros, y en la programación de las enseñanzas universitarias. De ello dan cuenta dos normas principales: a) las previsiones al efecto de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y b) el Estatuto del Estudiante Universitario adoptado mediante el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre. Este último contiene, de una parte, algunas garantías mínimas para la participación en las instituciones educativas, y, de otra parte, ordena el Consejo de Estudiantes Universitario del Estado, para la participación en la programación general de la enseñanza. Las garantías mínimas pueden ser diferenciadas por su contenido sustantivo: a) un catálogo de derechos subjetivos, más o menos específicos; b) un conjunto de obligaciones institucionales; c) un marco de garantías objetivas; y d) unas reglas mínimas de naturaleza procedimental.
- 20.5. La participación estudiantil en las instituciones universitarias se ha concretado, esencialmente, en tres fórmulas principales: a) en una participación orgánica, mediante la composición representativa de los órganos a través de derechos de

sufragio activo y pasivo; b) en una serie variable de derechos de participación directa individual; y c) en la participación asociativa, bien mediante los tipos específicos de asociaciones de estudiantes o bien con una proyección social más amplia, a través del sistema general de la sociedad civil organizada presente en el contexto universitario.

VIGESIMOPRIMERA. Existen dos ejemplos específicos de cauces alternativos más o menos institucionalizados por los poderes públicos españoles. Primero, sobresalen los instrumentos de participación juvenil impulsados por el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica durante el último lustro. Segundo, destaca la Academia Joven de España desde 2019. Ambos son potencialmente capaces de socavar la representatividad del Consejo de la Juventud de España.

Sobre la participación juvenil en Europa

VIGESIMOSEGUNDA. Los consejos de la juventud en Europa surgieron como estructuras de interlocución social y política de las organizaciones juveniles democráticas, entre sí y hacia los poderes públicos de los distintos niveles territoriales.

- 22.1. Durante la primera mitad del siglo XX fueron una forma de respuesta coyuntural a los movimientos totalitarios que desembocaron en la II Guerra Mundial. Tras esta, fue el modelo de participación juvenil que se generalizó en los Estados democráticos occidentales, perviviendo solo en Europa como espacios plurales de organizaciones juveniles, desde el contexto de la Guerra Fría y hasta la actualidad.
- 22.2. El Foro Europeo de la Juventud es hoy un ente privado sujeto a derecho belga, que ejerce funciones de representación colectiva de toda la juventud europea ante la Unión Europea, el Consejo de Europa y la Organización de las Naciones Unidas. Ejerce un papel determinante en la legitimación de los cauces principales de participación juvenil orgánica en el ámbito de los Estados europeos, porque integra en su seno a dos categorías de actores: las

organizaciones juveniles de implantación transnacional y los consejos nacionales de la juventud.

VIGESIMOTERCERA. El Consejo de Europa ejerce un papel fundamental en el desarrollo doctrinal de la política de juventud en Europa, especialmente a través de principios y valores con relevancia jurídica para orientar el desarrollo normativo de la participación juvenil en los Estados.

- 23.1. Aunque el derecho vinculante emanado de sus órganos no es especialmente relevante, su organización estructural al servicio de la participación juvenil sí da lugar a una rica e influyente contribución supranacional sobre esta materia.
- 23.2. El Consejo de Europa reúne cualidades que convierten a esta organización supranacional en una figura muy destaca a nivel internacional, más allá de Europa, por su atención y desarrollo de la participación juvenil, tanto en su vertiente operativa y funcional interna, como en el plano doctrinal.

VIGESIMOCUARTA. Las fuentes de derecho vinculante del Consejo de Europa no imponen cambios significativos a la ordenación de los Estados sobre la participación juvenil.

- 24.1. En términos de derecho vinculante, el sistema de tratados del Consejo de Europa ha producido diversos tipos de normas con proyección sobre la ordenación de la política de juventud: 1) alusiones o implicaciones contenidas en los tratados generales de derechos humanos; 2) tratados específicos por razón de la edad para la protección de derechos de la infancia y la juventud, o para la articulación de políticas juveniles concretas; y 3) otras referencias con efectos sobre la política pública dirigida a la población joven, conforme a algunos tratados especializados en distintos ámbitos sectoriales (especialmente sobre educación, cultura y participación ciudadana).
- 24.2. De forma indirecta, el Tratado de Londres que da lugar al Consejo de Europa sirve de soporte para una estructura orgánica que sí ha prestado una considerable y significativa atención a la política europea de juventud (su *Youth Sector*).

- 24.3. Todos los órganos principales del Consejo de Europa han emitido posicionamientos y recomendaciones de derecho indicativo sobre la política de participación juvenil. Su objeto ha sido tanto la propia dimensión institucional paneuropea, como la legislación de los Estados miembros. Entre tales órganos, destaca la producción indicativa del Comité de Ministros, sin perjuicio de estar apoyada, respaldada o completada por diferentes textos de la Asamblea Parlamentaria, informes del Secretario general, decisiones del Congreso de Poderes Locales y Regionales, advertencias del Comisario para los Derechos Humanos y documentos de la Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales.
- 24.4. La falta de un mayor o más explícito contenido normativo en los tratados de derechos humanos acerca de la participación juvenil, y tal vez también la escasa capacidad de litigar de la sociedad civil joven, justifican una inexistente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre cuestiones específicas de participación de los ciudadanos jóvenes por razón de su edad.

VIGESIMOQUINTA. Además de los órganos principales, el Consejo de Europa dispone de una auténtica estructura administrativa al servicio de la política de juventud europea, en la que la participación juvenil desempeña un papel muy destacado.

- 25.1. Como instrumento de realización de la participación juvenil en el seno del Consejo de Europa, sobresale la técnica o principio de cogestión. Representa un grado máximo de participación en la toma de decisiones de los regulados hasta la fecha en el espacio internacional (al cincuenta por ciento de capacidad de decisión entre representantes gubernamentales y representantes juveniles).
- 25.2. Existen dos órganos especializados en materia de cooperación intergubernamental (el Comité Director Europeo de Juventud –CDEJ– y las Conferencias de ministros responsables de juventud), al amparo del sistema institucional diseñado por los órganos principales. Aun así, al Comité de Ministros actúa como clave de bóveda de la política juvenil de la institución (en términos de decisiones de largo alcance, especialmente, y de dotación presupuestaria).

- 25.3. Los representantes gubernamentales deben pactar el desarrollo de los programas propios de la política juvenil del Consejo de Europa con representantes juveniles que integran el Consejo Asesor sobre Juventud (AC). Estos últimos se encuentran con los representantes gubernamentales en el Consejo Conjunto sobre Juventud, y en su órgano de seguimiento (el Comité de Programación).
- 25.4. La Administración juvenil al servicio de estos órganos de cogestión pivota en torno al llamado Departamento de Juventud, en cuyo seno se encuentran otras dependencias especializadas por motivos funcionales: dos Centros Europeos para la Juventud (en Estrasburgo y en Budapest), un Fondo Europeo para la Juventud que financia iniciativas de la sociedad civil joven en todo el continente, una División de Política de Juventud, una Unidad de Cooperación Intergubernamental, y un Equipo al servicio de la Alianza sobre la Juventud de la Unión Europea y el Consejo de Europa. Esta última rama se encuentra sometida a la coordinación política de las dos instituciones europeas (CoE y UE), y ha permitido construir una serie de importantes sinergias estratégicas en materia de política de juventud, tales como el Centro Europeo del Conocimiento sobre Política de Juventud (EKCYP) o la Red Europea de Investigadores sobre Juventud (PEYR).
- 25.5. Fruto de su estructura, la doctrina sobre la política pública de juventud del Consejo de Europa, recogida en normas de derecho indicativo, es la más avanzada de los organismos internacionales. Su esquema doctrinal propio sobre política de la participación juvenil, en particular, es extenso y profundo.
- 25.6. Como vía de consecución actual de sus metas y del mecanismo de cogestión, la Estrategia 2030 sobre el Sector de la Juventud está especialmente centrada en cuatro prioridades temáticas: el pluralismo democrático, el acceso efectivo de los jóvenes a los derechos y libertades fundamentales, la convivencia en sociedades pacíficas e inclusivas, y el trabajo profesional con jóvenes.

VIGESIMOSEXTA. La pertenencia de España al Consejo de Europa no ha supuesto un cambio sustancial o explícito en su manera de afrontar la ordenación de la participación juvenil estatal en las últimas dos décadas.

- 26.1. La participación de este Estado en los programas e iniciativas de la institución sobre participación juvenil es irregular y anecdótica. Ni siquiera son traducidos al español la mayoría de los textos indicativos sobre política de juventud.
- 26.2. No obstante, la Administración juvenil española participa en la actualidad en los principales órganos decisivos de la estructura de cooperación gubernamental, y en las instituciones privadas surgidas para la ejecución de programas juveniles ideados en el seno del Consejo de Europa (como la gestión del “carné joven europeo” o de la política europea de “información juvenil”).
- 26.3. España no ha sido Estado parte de algunos de los tratados con el contenido más relevante en materia de política de juventud (hasta 2021, por ejemplo, de la Carta Social Europea revisada y su Protocolo adicional sobre reclamaciones colectivas) ha supuesto una grave debilidad advertida por las mayores redes españolas de la sociedad civil organizada.

VIGESIMOSÉPTIMA. El derecho de la Unión Europea contiene mandatos sobre la política de juventud que han dado lugar a una aportación propia de la UE al derecho europeo de la participación juvenil, en todos los niveles territoriales (desde el ámbito global al local).

- 27.1. La atención de la UE sobre la política juvenil general se ha producido, sin una orientación predefinida clara, desde la década de 1980, y con una cierta planificación estratégica desde el año 2000 (fecha de la primera Estrategia de la UE para la Juventud). A partir de 2020 (esto es, en el tercer periodo de planificación estratégica), los objetivos han sido adoptados, por primera vez, mediante la asunción política de aquellas prioridades presentadas por la juventud participativa (Metas de la Juventud Europea). Estas prioridades son el resultado de un procedimiento y método de participación juvenil estructurada en el seno de la UE, a través de ciclos de dieciocho meses (Diálogo Estructurado, primero, y Diálogo de la UE con la Juventud, desde 2019).
- 27.2. La Unión Europea carece de competencias exclusivas o compartidas para obligar a los Estados en materia de participación juvenil. Sin embargo, el derecho originario insta a encaminar la acción de la Unión a “fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa” (art. 165.5

TFUE). La intervención de la Unión Europea sobre la política general de juventud, incluyendo aquella de participación, depende de la cooperación voluntaria entre las autoridades gubernamentales de los Estados miembros. La UE solo puede prestar apoyo, complemento y coordinación (art. 6 TFUE). A partir de estos mandatos originarios, el derecho derivado de la Unión Europea ha creado instrumentos propios para la participación juvenil en toda Europa (con perspectiva multinivel), y una doctrina sobre cuál podría ser la ordenación en esta materia por parte de los Estados miembros. Estos instrumentos se contienen en fuentes indicativas (vía dictámenes, resoluciones y recomendaciones), carentes de fuerza vinculante, salvo cuando instituye “programas europeos de juventud” con dotación presupuestaria de la Unión (entonces recogidos mediante reglamentos y decisiones).

- 27.3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no ha tenido ocasión de pronunciarse, aún, sobre ninguna cuestión expresamente relacionada con los preceptos del derecho originario que hacen referencia a la juventud (arts. 6, 165, 166 y 215 TFUE, y art. 32 CDFUE). Solo de forma indirecta es posible inferir que la jurisprudencia de este Tribunal permite una ordenación que favorezca un trato diferenciado a la juventud por razón de su edad, para promover de forma activa la igualdad material.
- 27.4. La Unión Europea cuenta con una organización institucional al servicio de la participación juvenil. El origen del interés por las cuestiones juveniles en la Unión Europea tuvo lugar en torno a las cuestiones de educación, de movilidad y de política social. Por ello, estas áreas ocupan aún un lugar muy relevante en el sistema institucional de la Unión al servicio de la política juvenil. El derecho originario adoptado en 2009 ha facilitado, sin embargo, un aumento del protagonismo objetivo de la participación juvenil en el interés de las instituciones de la UE, en comparación con los enfoques clásicos de las políticas sociales juveniles.
- 27.5. Desde el punto de vista doctrinal, la Unión Europea se encuentra rezagada en la acogida de las posiciones juveniles sobre políticas públicas, en comparación con el Consejo de Europa. Tampoco son equivalentes los grados de incidencia participativa conseguida por la juventud ante una y otra institución, ya que la

Unión Europea no ha contemplado más que mecanismos de diálogo directo no decisorio, apoyados en consultas periódicas y estudios científicos.

VIGESIMOCTAVA. Todo el organigrama fundamental de la Unión Europea se ha posicionado, y ha adoptado decisiones propias con fuerza indicativa, a propósito de la participación juvenil. Sin embargo, no todas las instituciones comunitarias han sido igual de receptivas a las expectativas y reivindicaciones participativas de la ciudadanía joven.

- 28.1. Entre los órganos de la UE, el Consejo Europeo es el que ha prestado menor atención a la participación juvenil. Sus posturas en materia de juventud se han centrado en aspectos relacionados con el desempleo y la educación, y muy poco sobre la participación de los ciudadanos jóvenes.
- 28.2. El Consejo de la Unión Europea cuenta, por su parte, con una forma de sesión que aborda la política de juventud de forma explícita (el Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte). Este es el principal órgano de cooperación intergubernamental, y dada la naturaleza competencial de la política juvenil en la UE, se ha convertido en el espacio de mayor relevancia para producir una ordenación indicativa sobre políticas de participación juvenil. En el Consejo se adoptan los marcos estratégicos plurianuales sobre políticas de juventud, y por tanto aprueba los instrumentos de cooperación intergubernamental y de participación con los jóvenes. Para su asesoramiento específico, el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (COREPER), que prepara los trabajos del Consejo, se ha dotado de un Grupo “Juventud”, de alta especialización funcional (y que constituye el principal canal de recepción institucional de la participación juvenil de la UE).
- 28.3. La Comisión Europea ha diseñado una auténtica Administración juvenil a su servicio, para la gestión y la ejecución de la política juvenil de la UE. Esto incluye mecanismos de cooperación tanto con sus Administraciones homólogas en los Estados miembros, como con la estructura del Consejo de Europa. A mediados de 2021 se ha nombrado a la primera titular (Biliana Sirakova) de la nueva figura de Coordinador de la Unión Europea para la Juventud, como órgano para reforzar el trabajo de la Comisión en este sector. Para la ejecución de los

programas, la Comisión cuenta con el auxilio técnico de la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA).

- 28.4. El Parlamento Europeo ha servido de impulsor de algunos de los “programas europeos de juventud” más notables, como la Garantía Juvenil. A pesar de su papel, dada la falta de producción legislativa ordinaria en el ámbito de la juventud, este es hoy un órgano con más relevancia política que jurídica. En materia de participación, sin embargo, resulta uno de los órganos fundamentales de la UE más receptivos a las reivindicaciones del movimiento juvenil. Prueba de ello es que se ha posicionado, por ejemplo, a favor de la reducción de la edad de acceso a los derechos políticos estrictos de dieciocho a dieciséis años (para el sufragio activo, o para la iniciativa popular).
- 28.5. Los órganos consultivos de la Unión Europea no dan una cabida singularizada a la participación juvenil en su seno, aunque esta es objeto de interés tanto para el Comité Europeo de las Regiones como para el Comité Económico y Social Europeo. En este último, el Foro Europeo de la Juventud figura como organización asociada de su Grupo tercero, representativo de la sociedad civil organizada, pero no es miembro.

VIGESIMONOVENA. Hay tres instrumentos de apoyo y coordinación intergubernamental que la Unión Europea destaca de forma singular, en su esfuerzo por fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa, desde 2019.

- 29.1. El Método Abierto de Coordinación renovado permite la adopción de compromisos y metas comunes entre los Estados miembros, y facilita los estándares para la evaluación comparativa sobre las políticas de juventud entre unos y otros países.
- 29.2. La Planificación de Actividades Nacionales Futuras pretende favorecer el intercambio de buenas prácticas entre Estados, compartiendo información sobre las fórmulas de adaptación al plano nacional de aquellas prioridades europeas compartidas, principalmente.
- 29.3. La Wiki de la Juventud es la principal herramienta actual para fomentar la adopción de políticas públicas de juventud basadas en evidencias, mediante la

consolidación de una enciclopedia digital especializada y el intercambio sistemático de información entre Estados.

TRIGÉSIMA. La juventud europea puede interactuar con los decisores políticos de la Unión Europea y de sus Estados miembros a través de una herramienta específica de participación juvenil: el Diálogo de la UE con la Juventud.

30.1. Gracias a tal fórmula, representantes juveniles mantienen una comunicación directa y estable en el tiempo con los decisores políticos nacionales y de la UE: a) de forma semestral se dan cita en el nivel europeo a través de las Conferencias de la UE sobre la Juventud; b) entre tales encuentros, todos los actores están llamados a realizar consultas a gran escala y eventos de Diálogo en el ámbito local, regional y nacional, que retroalimente las citas semestrales en ciclos revisados en profundidad cada dieciocho meses.

30.2. Fruto del primer modelo de esta participación (el antiguo Diálogo Estructurado) surgió una herramienta que ha sido interiorizada y validada por los Estados miembros: las Metas de la Juventud Europea, incorporadas a la Estrategia de la UE para la Juventud 2019-2027. Estas Metas expresan las aspiraciones y reivindicaciones para este período de la juventud participativa europea, y son consideradas por las instituciones de la UE como objetivo estratégico (y programático) válido para el futuro de la Unión Europea. Las Metas aportan novedades sustanciales sobre el enfoque de la UE en ámbitos tales como: a) la educación para la participación, b) la legitimación de los canales participativos, c) las garantías jurídicas sobre derechos de la juventud, d) el alcance material de la participación de los ciudadanos jóvenes, e) la inversión pública sobre la participación juvenil, y f) sobre la eficacia de la libertad de asociación de los jóvenes en Europa.

TRIGESIMOPRIMERA. El verdadero impacto de la intervención material de la Unión Europea sobre la política de juventud estriba en su inversión económica a través de los llamados “programas europeos de juventud”. Algunos de estos programas revisten especial importancia en materia de participación.

- 31.1. En conjunto, son probablemente los mayores programas de inversión, a nivel mundial, para el apoyo de las iniciativas privadas de participación de la juventud. Los programas de juventud europeos permiten, en la actualidad, que se beneficie de oportunidades de participación integral y de desarrollo personal una gran cifra de jóvenes, de dentro y fuera de las fronteras de la Unión. Resulta difícil encontrar otros marcos comparables en cualquier otro espacio regional global.
- 31.2. Destaca, por su cuantía, la inversión en los programas de política educativa (por ejemplo, con el sistema Erasmus) y de empleo juvenil (por ejemplo, con los programas “Tu primer empleo EURES” o “Garantía Juvenil”).
- 31.3. Desde un punto de vista cualitativo, la Unión Europea ha desarrollado en la última década una financiación especializada en el fomento de la participación integral, catalizada en gran parte dentro del Programa Erasmus+ y sucesores. Este marco de programación permite financiar oportunidades específicas de participación social (por ejemplo, mediante el Cuerpo Europeo de Solidaridad), y de participación política (mediante distintas líneas específicas de ayudas a la sociedad civil, o el apoyo a las acciones participativas de los Grupos Nacionales de Trabajo del Diálogo).
- 31.4. Aparte del sistema Erasmus, la UE ha reconocido la capacidad subjetiva y la importancia singular del acceso al programa “Europa para los Ciudadanos”, y sus sucesores, a la sociedad civil joven organizada, de forma expresa.

Sobre la situación actual del derecho de la participación juvenil en España y Europa, y sus perspectivas de futuro.

TRIGÉSIMOSEGUNDA. La participación cívica de la juventud en España y Europa está hoy regida por normas heterogéneas, dispersas y carentes de un suficiente análisis dogmático sobre su racionalidad específica e integrada.

- 32.1. La diversidad de naturaleza, enfoques, técnicas y contenidos de las normas enriquece un sistema jurídico multinivel aún poco conocido por la doctrina jurídica. Ello sugiere el potencial valor de futuros análisis monográficos y

comparados entre subsistemas, ordenamientos territoriales y tipos de fuentes sobre la materia, que este estudio ha estado muy lejos de agotar.

- 32.2. Las coincidencias en el empleo de técnicas normativas y la asunción de valores jurídicos parecen ser el resultado de intercambios culturales y políticos más que de sistemáticas jurídicas doctrinalmente avaladas.
- 32.3. La primacía extendida de cauces orgánicos contrasta con una limitada previsión positiva, en primer lugar, de auténticos derechos subjetivos participativos, y, en segundo lugar, de garantías procesales para preservar las declaraciones programáticas. Los sistemas emergentes de evaluación normativa pueden abonar el progresivo cierre de la brecha entre derecho vinculante y ciertas prescripciones indicativas.
- 32.4. Un número considerable de normas de los ordenamientos jurídicos de ámbito territorial superior sustentan la legitimidad de los sistemas participativos juveniles en presunciones frecuentemente infundadas sobre la extensión de sistemas de participación cívica juvenil en niveles territoriales inferiores. Todavía resta un amplio camino de convergencia multinivel racional de obligaciones mínimas comunes y de reconocimiento mutuo entre sistemas y poderes públicos.
- 32.5. Las ciencias económicas, políticas, sociales, biomédicas y de la educación, principalmente, han ofrecido evidencias útiles, pero aún ignoradas de forma reiterada por las fuentes materiales del derecho español (en mayor medida) y europeo (en menor medida) cuando tratan la participación juvenil. El futuro de las reformas jurídicas racionales debe transitar por una mejor integración interdisciplinar del conocimiento sobre la materia.

Conclusions

As a result of research, it seems possible to confirm the starting hypothesis: there is a real legal system made up of a multitude of norms of different natures to regulate a differentiated form of participation of citizens who are recognised as young people. Spanish national law on youth participation is considerably enriched by a vision that integrates transnational law, in particular that of the European Union and the Council of Europe. All this allows for composing six blocks of conclusions and specific results of the study.

On the historical and contextual foundations about youth participation in Spain and Europe

FIRST. Age has been a factor used in public law to adjust the political capacity of citizens, from the origin of these concepts until today. In legal terms, “youth” comprises the age stage ranging from puberty to the early thirties, gradually increasing in their legal capacity towards its full extent.

- 1.1. The philosophical and political interest in the mainstreaming of young people into public life has been a historical constant since Antiquity in societies that develop forms of shared power between different individuals.
- 1.2. In accordance with classical political philosophy, age is used as a frequent tool to define capacities and political and participatory obligations of citizens in a good part of modern constitutional regulations.
- 1.3. Contrary to appearances, in the current Spanish legal system there is no single age of majority. Frequently, different age ranges have been identified for different capacities of social and political participation, where the passage from childhood to mere adulthood is divided into several stages.
- 1.4. Spanish and European constitutional history in the Contemporary Age shows that the political capacity of citizens has been progressively rejuvenated over time, even though there have been interruptions of a gerontocratic or

adultocratic nature. The political age of majority has tended to decrease from approximately twenty-five or thirty to eighteen years of age.

- 1.5. The current generic age of majority in Spain (eighteen years, also for full passive suffrage) is a relative exception in Europe and in the history of contemporary public law. However, it is not a single absolute age of majority either (as evidenced by the current regulation of the age for autonomous associative participation or the capacity for participation in the labour market).

SECOND. The public policy of youth, in its specific and contemporary Western sense, is characteristic of the societies of the Second post-World War. That being stated, there are precedents of explicit constitutional references to youth from the very beginnings of late modern constitutionalism (for example, in the French Constitution of 1791, or the Spanish text of 1812).

- 2.1. In the most extensive constitutional texts, from the first liberal phase (in the eighteenth century in most of Europe and the nineteenth century in Spain) to the modern social constitutions, the political and legal attention towards youth has dealt with three main issues, each according to the age of citizens: regulated-formal education, legal capacity for active and passive voting, and military service.
- 2.2. The development of industrialized societies coincides with the rise of a growing institutional concern for the social protection of children and adolescents. This gives rise and historical foundation to the social policy of youth, which is separate from the public policy of formal education and the simple fixing of age ranges for the exercise of political rights or the assumption of duties (such as military service).
- 2.3. The vast majority of contemporary political movements have sought to use youth socialization and their organizations to increase their respective base of political support, although only totalitarianisms have turned these claims into explicit positive norms of their regimes, in a manner that is aimed at avoiding the organizational and ideological pluralism of youth organizations. This heterogeneity is characteristic of contemporary liberal democracies.

THIRD. It is now possible to identify an implicit European synergy, of which Spain is a part, on a series of legal values of the lowest common denominator that should condition the normative development and the activity of all public authorities in the field of youth participation.

- 3.1. It is becoming increasingly clear that participation must be treated as the priority and be at the core of public youth policy, at the highest possible political level and comprising the full scope of the fields of interest of young people.
- 3.2. There is a double justification for the specialization of participatory forecasts for young citizens. First, because of the circumstantial or structural vulnerability of the collective in terms of civil, political, social, economic and cultural rights. But, secondly, also because of the unique potential of a young generation in respect to the rest of the generations at any given time, as a strategic actor in the integral development of societies (from the global to the local level).
- 3.3. The youth age differentiation in the legal framework of participation requires a special intensity of certain legal values as a modal characterization of the specific channels of youth participation (freedom-independence, effectiveness-significance, pluralism-coexistence in diversity, etc.).
- 3.4. European legal systems do not recognize a single form, channel or tool of participatory participation that can be utilised by young citizens. This diversity of forms should deliberately favour the integration of formal participatory pluralism and the heterogeneity of identities in every young generation. These may consist either of differentiated forms of exercising fundamental participatory rights and freedoms, or of the establishment of specialized channels for the exercise of any lawful participatory behaviour.
- 3.5. There must be a thematic identity between fields subject to youth participation and general civic participation. This means discarding the circumscriptions of mere "youth issues", and admitting a potential projection towards the integral development of the community in which they participate, and at any territorial level where decisions that interest them are taken.
- 3.6. A multilevel concurrent jurisdiction of public responsibility is recognized to attend to (passive position) and to promote (active position) the participation

of young citizens. The passive duty to receive participation must respect the expectation that it is meaningful or effective, at least in order to provoke a rational reaction from the public actors questioned. Active responsibility, as a legal obligation, must be specified, at least, in the following public interventions: (a) specific public provisions made by public powers, within the reach of all young people, in order to be able –investment in accessible media in an equitable way– and in order to know how to participate –training/civic education–; and (b) public powers also must dictate explicit legitimisation frameworks accessible to autonomously organized participatory youth –and this legitimisation has materialized in a recurrent, but never exclusive, primacy of organic channels called "youth councils"–.

- 3.7. Like all public policy, interventions that address and promote youth participation must have rational and empirical support (evidence-based approach). Therefore, the collective effort in the generation and transmission of knowledge about youth, through research and the professionalisation of working with youth, is of particular importance.

On the provisions alluding to young people and their participation in the Spanish Constitution of 1978

FOURTH. The main reference in the Spanish Constitution of 1978 (CE) on youth public policy is contained in Article 48. It is a comparatively terse precept for this constitutional text, but its approach is profoundly original for a Magna Carta, in historical and comparative terms among States.

- 4.1. During the late Francoism or technocratic Francoism, the political law theories of “pluriformism” also permeated the youth administration of the regime, and they laid the foundations of the organization of the public sector specialized in the national youth policy.
- 4.2. The "transition of youth policy" in Spain, between the dictatorship period and the democratic system, began prior to the promulgation of the 1978 Constitution, on doctrinal foundations that were both national and foreign.

- 4.3. The Spanish Transition coincides in time and space with a demographic structure in which young cohorts constituted a significant majority of the population. Moreover, they were influenced by European movements that already had established structures of democratic youth participation.
- 4.4. Various rapporteurs of the Spanish Constitution of 1978 had the knowledge and access to the currents of political thought that are reflected in the direct and indirect allusions to youth in the constitutional text.
- 4.5. The constitutional references that allude to youth follow an evolution of the legal and political doctrine outside the national borders, rationally founded, and not to a clever improvisation of the Spanish constituent power of 1978.
- 4.6. The approval of the content of Article 48 of the Constitution did not elicit indolence in the parliamentary process, nor was the first text discussed in the Rapporteurship approved. This article was the first debated text that alluded to a particular social group. It was initially configured as a precept with a systematic in three dimensions: the programmatic statement of the only surviving paragraph, an institutional guarantee of organized youth, and a referral of normative development with emphasis on a youth rights approach. The finally adopted text was limited to the original first paragraph, because of a pact between the majority political forces (UCD and PSOE) against the common of the rest of the minority political forces. The amendments with alternatives based on the protectionist approach to youth policy and the approach of youth as a group at risk to society, whose supporters failed to replace the current precept during the constituent process, were expressly rejected. Therefore, the article finally in force does not include everything that its first promoters wanted, but its focus is not in a different direction from what the youth movements proposed socially and politically in parallel to the constituent process.

FIFTH. A reading of the Constitution in terms of youth policy shows that there are precepts of the Magna Carta that affect the young population in a particularly intense manner, or even refer to it directly.

- 5.1. Articles 12, 20.4, 27 and 48 of the Spanish Constitution of 1978 (CE) form an essential (non-exclusive) core of a dispersed "Youth Constitution".
- 5.2. Particularly, Article 48 CE acts as a key to the legal order in Spain on youth participation, and, generally, on public youth policy.
- 5.3. Article 27.2 CE provides that education for participation is a core part of the content of the fundamental right to education.
- 5.4. Paragraphs 5 and 7 of Article 27 CE identify two minimum areas of the core content of the fundamental right to student participation, which contrasts with subsequent deficient regulatory developments at all territorial levels.
- 5.5. Article 12 CE confirmed a reduction in the general age of majority, through the constitutional fixation of a specific age in general nature (something original in Spanish constitutional history). Due to this constitutional precept and its legal development, there are three other effects, in spite of not being a necessary consequence derived from it: (a) it has favoured legal certainty over the full political capacity for those over 18 years of age, making it possible to rule out the provision of higher ages for the performance of public offices; (b) it has facilitated an unfair presumption of total or extensive incapacity among minors of that age, even though it was not drawn up as a single age of majority nor is there an absolute restriction on political or civic participation among minors; and (c) it has consolidated the link between the general minority and the concept of childhood, even without questioning the protection due to youth of legal age.
- 5.6. The rights of petition set out in Articles 29 and 77.1 CE constitute the only content of strict political participation linked to Article 23.1 CE, the exercise of which is not barred by reason of age.

SIXTH. The normative content of Article 48 CE links the Spanish youth policy of the democratic period with the doctrinal tradition of European youth policy, raising the normative status that gives it support in an unprecedented way in the European constitutionalism of 1978.

- 6.1. From the substantive point of view, the precept is both an instrumental guarantee and a programmatic norm, aimed at increasing intergenerational

- justice by taking advantage of the different capacities of a set of the population (young people) to contribute to the comprehensive development of society as a whole.
- 6.2. From the standpoint of individuals, Article 48 CE obliges all Spanish public authorities to recognise young people as strategic stakeholders in comprehensive development. This leads to an obligated compound actor (all public authorities, in the exercise of their respective powers) related with a collective subject (young people) who is the holder of an unfinished substantive right.
 - 6.3. As in the other precepts of age allusion (childhood or third age), the constituent did not impose a defining age range of youth in the Magna Charter, but allows its normative concretion in the infra-constitutional development, and with a diversity of strict ranges depending on the tangential scope.
 - 6.4. From the topical point of view, the participation of young people is called upon to be able to unfold throughout of the development of the community in which they participate (without preconfigured territorial or thematic limits). Youth participation (Art. 48 CE) is no different, in its topical projection, from the call for general civic participation in Article 9.2 CE, even though it incorporates a transformative or transitional dimension to these same areas (by replacing "life" for "development").
 - 6.5. The target comprehensiveness is deduced from the non-limiting syntagm of “political, social, economic and cultural development”, where: (a) participation in political development is linked to the role of young people in the social and democratic rule of law, through the exercise of authentic civil and political rights. Thus, it must comprise the capacity for intervention and youth leadership in representative, direct, semi-direct and participatory (*tertium genus*) democratic institutions, in public organization, in the protection of fundamental rights, in the normative production and in the accountability of the power centres; (b) participation in social development enables a differentiated way of exercising certain civil rights of private social organization, to achieve goals related to integral human dignity (Art. 10.1 CE), through the realization of the highest possible degree of the so-called economic, social and

cultural rights; (c) participation in economic development is linked to the performance of young citizens with a significant role in balancing a series of approaches and factors of economic, productive and distributive activity of wealth, as in the dynamics of social dialogue employees -employers and in production-consumption, in the erosion of resources and sustainability and in the redistribution of enrichment; and (d) participation in cultural development points to the role that young people play in the access, use and production, of technology, science and art of the societies in which they develop as such young people (in their current and past –historical heritage–sense).

- 6.6. The modal differentiation of the promotion between youth participation and general citizen participation consists in the intensity of certain legal tenets, particularly highlighted for youth by the constituent power: (a) young people are holders of a participatory power uniquely recognized and differentiated by reason of their age, with summative (not substitute) property to the general civic powers; and (b) freedom and efficiency are two values that must be respected in a particularly intense manner in the “conditions for participation” which the public authorities are obliged to promote for youth; and the minimum degree of these conditions derives both from the proper meaning of the words of the precept as from the richness of the aspects of these two values (these aspects are, at least, substantive, structural, procedural, instrumental and gradual, for “freedom”; and, at least, dialogical, objective, subjective and final-targeted, for “effectiveness”).

SEVENTH. Article 48 CE constitutes one of the governing principles of economic and social policy. It was the first precept conceived that would address the attention of the constituent power to a specific group of the general population. The status as governing principle helps to clarify the scope of the mandate.

- 7.1. The article contains a genuine objective right of obligation with direct effectiveness for the public authorities. Thus, it represents a limit to the majoritarian principle of the constituted representative institutions. This means that it subtracts the content of the precept from the eventual discussion of the programs of the political parties and their alternation. The main stakeholder

called upon to develop this governing principle is the ordinary legislator (at national and regional levels).

- 7.2. As a constitutional governing principle, it is an unfinished but initiated obligation of public intervention. Therefore, there is a minimum degree of compliance unavailable to the powers constituted, although it is in their hands to develop the mandate with flexible degrees of realization and choosing between alternative ways of facing the achievement of the goal set. The reversal of the degrees of realization is possible, provided that it is supported by an objective and rational justification, which can also be controlled.
- 7.3. The mandate has an indirect general effectiveness for the beneficiaries of the objective right (young people). They can claim it, especially by contrasting the content of the precept and other rules or actions emanating from the public powers.
- 7.4. As a governing principle of Chapter III of Title I of the Constitution, Article 48 CE performs four main functions with respect to the rest of the legal order: the hermeneutic function, the supplementary and integrating function of the legal order, the function as a direct source of law and, finally, the function informing of the due normative development.

EIGHTH. The content of Article 48 CE is subject to protection by seven constitutionally provided prescribed channels: three directly accessible to citizens who are beneficiaries of the objective right contained therein (young people), three indirect ones requiring the mediation of stakeholders specifically legitimised by the Magna Carta, and one semi-direct through collective representatives, formally provided for by the Constitution, but not effectively developed.

- 8.1. Non-compliance with the provision due to the omission of the public authorities is not easy to reproach legally. However, any interested party may directly file a request to the inactive public authority (*ex* Articles 29 and 77 CE, or equivalents of the statutes of autonomy); and indirectly, they can request for assistance from the Ombudsman (Article 54 CE). In addition to inaction, these channels are liable to be employed against an action of any constituted power.

- 8.2. In the face of a normative development contrary to the precept, this can be validly alleged, firstly, directly by the young persons, before the ordinary jurisdiction and, secondly, even before the Constitutional Court, by an application for amparo (or request of defence), when it is alleged in support of another content that was a fundamental right.
- 8.3. In view of the same development, either as a result of one of the above-mentioned direct guardianship procedures, or on their own initiative, certain non-young actors have the specific right to request indirect protection for the (young) beneficiaries, as provided for in Article 162.1.a) CE in the case of constitutional appeal, or Article 163 CE in respect of the question of constitutionality.
- 8.4. The Magna Carta contemplates, finally, a clause in Article 162.2 CE that would permit expanding the range of subjects legitimised to urge the protection of constitutionality of normative provisions that could collide with Article 48 CE, when expressly decided by the organic legislator. This formula could allow a legitimization of collective interests to actors representing young people, as a semi-direct formula, which has not been effectively developed so far.

On the organisational development of the Spanish public powers to undertake the promotion of youth participation

NINTH. Territorial political decentralization manifests itself with particular complexity in the field of public youth policy. This is because their substantive nature inevitably leads to the intermingling of specific matters that are exclusive, concurrent or overlapping, and shared competences. The concurrent jurisdiction is deployed with particular intensity with respect to the multilevel duty to promote youth participation.

- 9.1. The territorial and jurisdictional organization of the State has made the autonomous public authorities (i.e. of the seventeen autonomous communities/regions and the two autonomous cities) the main public actors in the development of youth policy, by virtue of the assumption of exclusive (partial) competence in all the statutes of autonomy.

- 9.2. The partial or non-excluding nature of exclusivity (inevitable due to the multiple overlapping of shared and exclusive layout of legal competence at other levels) allows the existence of a genuine national youth policy and the provision of local powers that allow for the development of true local youth policy.
- 9.3. In Spain, the autonomous communities and the two autonomous cities (Ceuta and Melilla) act as primary or central competent authorities of youth policy, exerting a centripetal force with respect to local powers, and provoking a centrifugal movement with regard to the activity of the National Administration.
- 9.4. Three main techniques for allocating responsibilities on youth stand out in the Statutes of the seventeen autonomous communities: eight of them resort to a descriptive form, six to an enunciative form and three of them to an implicit form. The latter, implicit form, is the manner of attribution of competences used alike by Ceuta and Melilla in their respective Statutes.
- 9.5. The National Administration and the Spanish Parliament have not taken full advantage of their legitimate margins of competence over public policy on youth participation. Notwithstanding, the National Administration mainly exercises functions of mediation between European and global policies of youth participation and their effective development in the autonomous communities, and in a secondary way in local entities.
- 9.6. Cooperation and coordination between the various territorial levels with the power to develop their own youth policy gives rise to multilevel administrative structures. These suffer from two frequent yet specific weaknesses, in the light of their national and regional positive law: firstly, the lack of integration of the local government into multilevel decision-making areas, and, secondly, the lack of effective incorporation of European programming commitments.

TENTH. Notably, the public promotion of youth participation is a matter of concurrent jurisdiction, without prejudice to the greater role actually exercised by the powers of certain levels over others, and according to the material scope of participation.

- 10.1. The legal framework of youth participation at one territorial level has a direct and indirect impact on the participation of young people at the other territorial

- levels, inside and outside Spain. In particular, concurrent jurisdiction has proven particularly useful when youth participation tools at a given territorial level are relevant to youth participation at the higher territorial levels. This seems to strengthen participation not only at the higher level, but also at the lower level.
- 10.2. In the Statutes of autonomy, a social dimension of youth policy stands out more than a civic one. They demonstrate a greater interest in the dimension of the transition to adult life and the emancipation of youth than participation during the young life stage itself. However, among these (six) Statutes that do contain an explicit participatory dimension, two main groups are prominent: (a) those with programming mandates and others descriptive of the material field that are included in youth policy (Catalonia, Andalusia and the Canary Islands); and (b) those with only programming mandates (Castilla y Leon, Extremadura and Balearic Islands).
- 10.3. Neither the forms for allocating responsibilities on youth participation nor their developed exercise have been homogeneous. There are real territorial imbalances and unequal (participatory) rights among young people in Spain, depending on the autonomous community where they live their lives.
- 10.4. The norms that have included specific measures for the promotion of participation have focused their attention on two main topics: (a) the creation and regulation of organisational structures of representative participation (youth councils or similar); and (b) the regulation of the registration of some of the organisational forms of the youth movement of associative type.
- 10.5. Youth participation is a matter that appears as necessarily executed and promoted by a part of the Administration functionally specialised in general youth policy. The youth dimension takes precedence over participatory specialisation: it is not attributed to administrations specialised in general citizen participation. This is reflected in practically all the organisational rules of Spanish administrations. In any event, it is no obstacle to the existence of public bodies or hybrid structures (public and private) that channel proper organised participation (youth councils).

ELEVENTH. The territorial and functional organization of the State has led to the development of a set of departments and administrative units functionally specialized in the implementation of public youth policy, at all levels of political decentralization. They can be labelled as Youth Administration.

- 11.1. Spain is not original in the organisation of the Youth Administration. It is inspired by the Western European model, with some originalities related to the evolution of the structures of the Franco era, and to the organization of structured youth participation. Notwithstanding, the rules governing these administrative structures do not reveal that the public authorities have made a perceptible effort to account for the instrumental specialisation.
- 11.2. From the point of view of the material scope of functional specialization, Spanish territorial administrations have commonly admitted the existence of specific youth policies (developed by functionally specialized administrations) and transversal youth policies (theoretically coordinated between departments of secondary specialization in other sectors, not youth). This dual configuration of specialized bodies, main or secondary, is widespread throughout the Spanish organizational system. There are also structures of high secondary specialization dependent on the main specialized unit. The existence of general laws on youth in some autonomous communities has favoured the design of more complete functional catalogues. It follows that the distinction between specific and transversal functions seems to obey a criterion of institutional relevance of the subject matter.
- 11.3. The forms of specialization of the Youth Administration in Spain have resorted to techniques of decentralisation, deconcentration and ordinary internal distribution. The organizational form chosen to materialize specialization does not seem to be related to the degree of achievement of the constitutional principles of public youth policy, or significantly different results cannot be seen by virtue of the simple formal declaration of one or other organisational forms.
- 11.4. The decentralisation and embodiment of the main Youth Administration represents a maximum degree of functional specialization. This has no rational basis if it does not include other actors outside the parent Administration itself within its decision-making bodies. Alternatively, deconcentration represents a

degree of intermediate functional specialisation, even of dubious operational demarcation, beyond nominal declarations. In both cases of decentralisation and deconcentration, it is common to find: (a) bodies of various kinds with external projection functions; (b) collegiate bodies (interdepartmental or multilevel, or both) with advisory and/or decision-making functions; (c) structures with names that emulate other historical precedents of youth sector specialisation; and (d) high secondary specialization cases, deconcentrated and attached to the main one.

- 11.5. The ordinary internal distribution of functions usually leads to the youth administration being characterized by the following features: (a) the only subject with external competence is the executive manager (who concentrates the competences with legal effects), even if the manager is assisted by more administrative units or fewer; (b) it is a recipe that does not generally provide for any collegiate organisational structure for the implementation of other principles of administrative organisation (e.g. coordination or participation); (c) the internal units do not have their own official designations that facilitate the identification of the main Youth Administration by third parties, and by the public (unlike what is usual when such units are deconcentrated bodies or decentralised entities); (d) its use occurs in territorial administrations with scarce statutory law on youth policy and, in particular, an almost non-existent procedural law and substantive intervention of the corresponding regional legislator; and (d) there are usually no deconcentrated or decentralised secondary Youth Administration bodies.
- 11.6. The second level of functional specialisation in Youth Administrations (dependent on the main one) addresses classic areas of European youth policy in their respective territorial contexts (from youth hostelry or youth information and counselling to leisure-time non-formal education, prospective research or strategic planning).
- 11.7. Various models of sectoral (interdepartmental) coordination, usually led by Youth Administrations, exist. They respond to the youth civic participation mainly in three different ways: by ignoring it, integrating it organically (through youth councils) or integrating it functionally (but not in the coordinating

bodies). These bodies suffer from a common tendency at the national level and in the autonomous communities, in terms of their ineffectiveness where a participatory youth representation is normatively provided for: they are not convened for years or do not address the main legal changes in the sector.

- 11.8. The participatory impulse mandates given to the Youth Administration at the national (INJUVE) and regional level tend to be formulated in a restrictive way. They are inconsistent with Article 48 CE because they limit the participation of young people to the specific subject matter of governmental youth policy in each case.

TWELFTH. The development of the competency framework on local public youth policy in Spain is characterised by two main features: the heterogeneity of the models delivered by the autonomous communities, and the essential inhibition of the national basic legislator.

- 12.1. There is an intense and blunt soft law originating from the Council of Europe which leaves little margin for doubt as to the relevance of local authorities developing their own youth policy, regardless of the clarity of the powers conferred by national and regional legislation. One of the paradigmatic texts in this regard is the Revised European Charter on the participation of young people in local and regional life.
- 12.2. The national basic legislation of local government gives rise to two possibilities for the development of youth policy by local administrations. Firstly, the principle of local organisational self-government allows for specialising its political planning in any of its own areas of competence, considering the age of the target citizenry (and, among these, the organisation of local citizen participation stands out). Secondly, national basic legislation determines the attribution of competences that are intrinsically linked to general youth policy.
- 12.3. The development of local responsibilities by the autonomous regional legal regimes has been uneven. However, the legislative mandates in this respect can be systematised in three degrees of varying intensity: (a) the minimum attribution (including cases of no formal explicit attribution, which does not prevent the performance of the competences derived from the above

mentioned national legislation); (b) the intermediate or enunciative attribution (which contributes to the legal certainty, at least, of the realisation of a local youth policy); and (c) the attribution of maximum degree or broad development (which usually favours, in particular, the confirmation and realisation of the multilevel quality of the youth participation regulation).

- 12.4. The result of multilevel coordination and collaboration in youth matters with local administrations in Spain is characterised by: (a) an extremely limited legal structure, which is non-existent at the national level; (b) a profound asymmetry between the autonomous communities; and (c) varying degrees of compliance with the various programmatic provisions.

On the specialized channels of youth participation in Spanish Law

THIRTEENTH. Youth participation in Spanish national, regional, and local law has been mainly channelled in a specialised way through representative organisational structures and, to a lesser extent, through channels implicitly added in a secondary manner to the primate forms.

- 13.1. None of the advisory or decision-making bodies of the specialized Youth Administrations (national or regional) contain formulas for direct or primary participation of empowered young people. They are always mediated by youth organisations or interposed structures of collective representativeness.
- 13.2. Youth councils are the main channels of youth participation conceived as integrative and representative forms at every territorial level of political decentralization, from the late 1970s to the present.
- 13.3. The degree of integration or coordination between the aggregate and the main forms makes it possible to discern the aggregate channels between complementary, peripheral or alternative.
- 13.4. The aggregate channels of youth participation are, in most cases, ordered in an indifferent and uncoordinated manner with respect to the youth councils, causing considerable damage to: (a) the legal certainty of collective legitimation; (b) the efficient integration of participatory diversity; and (c) the ability of young citizens to effectively know their participatory potential.

FOURTEENTH. The Spanish model of youth councils shares with the widespread European model the nomenclature, the general majority composition (associative) and the basic functionality.

- 14.1. Youth councils in Spain, inspired by the European model, can be summarized in seven main features: (a) they have organisational autonomy and full legal capacity; (b) they usually integrate youth organisations and sometimes other youth representatives (legitimised in processes prior to their integration into the council itself); (c) elect representatives of the youth council through internal democratic procedures; (d) determine the internal functioning of its decision-making bodies and deliberative structures; (f) they have their own mechanisms for accountability and internal political responsibility; and (g) receive public funding for its functioning without conditioning the aforementioned features.
- 14.2. For forty years, there has been a clear evolution of the functions attributed to youth councils, restricting their legitimacy without articulating complementary mechanisms. This development has been erratic and contradictory.
- 14.3. Both the national and regional legislation have presumed in a generalized way, about the successive regulatory reforms of the last forty years, that the youth councils (at national, regional and local levels) exercise functions of a public nature of which these entities are holders. As they belong to them and are not exercised by delegation, they give a fundamental purpose to their existence as wholly or partly public bodies.
- 14.4. The functions of a public nature normally conferred on youth councils have been able to distinguish between basic or core functions and secondary ones, and among the latter, some are dependents of the core ones, and others are ancillary.
- 14.5. Despite the controversies over the type of functions that councils can exercise, there should be no doubt about the active dimension of these, in the light of statutory law and the innovative powers that correspond to the requirement of the embodiment of such structures.

14.6. The legal regimes given by the regional public authorities represent, in most cases, an obstacle to the conception of the councils as participatory channels able to transcend the previous organized or associative social participation.

14.7. The statutory regulation of the functions and nature of youth councils arise from particularly deficient technical standards, which often confuse aims with instruments, and include significant contradictions, giving rise to situations of considerable legal uncertainty.

FIFTEENTH. Youth councils in Spain tend to embody, implicitly and subtly, an idea of a generational pact between various actors, in which the public powers exercise the acceptance of general citizenship to confer a channel of specialized participation for young citizens.

15.1. Historically, young citizens who take part in the councils, have previously been involved in private organizations of the so-called “youth movement”.

15.2. The existence of youth councils requires the convergence of two wills (public and private) simultaneously. This implies that they are entities of exogenous and agreed creation: there are no real councils created unilaterally by a public authority or by a youth platform, without tacit acceptance of the counterparty.

15.3. The youth councils in Spain serve as a channel recognized by the authorities for the plural participation of young citizens (all of them, potentially), scrupulously respecting their volitional freedom (within the law), and conferring an instrumental framework that turns their participation into an effective intervention for the comprehensive development of the societies in which they operate.

SIXTEENTH. Youth councils in Spain lack a typified legal nature and have often been organised according to forms that do not fully conform to their internal aims, functions, and structures.

16.1. The youth councils in Spain have been configured through the embodiment of an institution (with notable exceptions), either as atypical public bodies, or forcibly embedded in typified categories of instrumental or hybrid bodies. In particular, youth councils do not easily fit into the common or typical regulatory characteristics of private associations of legal organisations, privately based

public corporations, autonomous public bodies, public or hybrid consortia, nor independent administrative authorities. Much less do they fit into alternate organisational forms of the public sector (either because of the business or commercial dimension of public companies, state-owned enterprises, or because of the asset base of public foundations).

- 16.2. Youth councils must have their separate legal personality and full capacity to act. They must be able to develop legal relations that are different from those of the parent Administration and the subjects (youth movements) that are integrated into it. The contrary gives rise to inappropriate youth councils, without freedom or effectiveness to act as the main channels of youth participation, even though the mere formal recognition of embodiment is no guarantee of automatic respect for constitutional values. The legal personification emerges, therefore, as an indispensable intermediate step, yet not sufficient enough to institute organisational channels of youth participation that are minimally free and effective. Since the 2000s, and particularly intensely in the aftermath of the economic crisis of 2008, some autonomous communities have tried to replace the youth councils embodied by entities without legal personality, which have made it possible to verify the traits of lack of freedom and effectiveness to channel youth participation. The false youth councils have been planned by the regional legal systems, in the past or still in force, in Andalusia, Galicia, Balearic Islands, Aragón, Community of Madrid, Cantabria and the Canary Islands.
- 16.3. The most widespread legal consequence of the diverse organisational nature attributed to each of the youth councils in Spain is the imprecision of the models chosen for the functions entrusted to them. The attribution of previously typified natures has required nuances of great importance, which have not always been developed in a manner consistent with the legal values that, in accordance with European doctrine and Article 48 CE, must govern the channelling of organised youth participation.
- 16.4. A legal and empirical basis (social and political) exists that considers it advisable to create a specific type on basic legislation at national level to delimit the specific legal nature of youth councils in all the territorial levels of the State, in

a manner consistent with their functions and with the principles and values that should govern youth participation in the Spanish system. This is compatible with the powers of regional and local self-organisation.

- 16.5. The current organisation in most youth councils for the composition of the collective interests of youth hinders forms of membership in a manner that is typical of the first democratic decades. There are some notable exceptions, where the public authorities are regulating new forms of composition that are more pluralistic and permeable to non-associative participatory forms.
- 16.6. Integration into youth councils must be presided over by the principles of free adhesion and compulsory objective admission in order to be able to carry out their basic functionality effectively.
- 16.7. Democratic principles prevail throughout the organisational structure of the youth councils: (a) internal participation in councils is based on criteria of representativeness and legitimacy; (b) the lead role, external representation and executive functions are exercised by collegiate and single-member bodies freely elected within the councils; and (c) their system of responsibility and accountability is presided over by the primacy of the most representative assembly bodies, which give operational legitimacy to executive bodies, supported in turn by specialised deliberative bodies for material or subjective reasons.
- 16.8. The tutelage of the territorial Administrations must be limited to examining the legality of their acts, given the attribution of the ownership of the core public functions to the youth councils and not a mere delegation of them (that excludes a political supervision). This tutelage must be exercised with absolute respect for the organisational and self-regulatory freedom, and with minimal or no intervention of governmental regulation interposed between the legal order given by parliaments and the ordinary functioning of the councils.
- 16.9. It is possible to synthesize five organisational techniques that favour the balance between the principles of autonomy and legality in the functioning of youth councils: (a) the establishment of explicit limits on the parent administrative tutelage; (b) the provision of assessed areas of compulsory collaboration; (c) the clarity of applicable legal regimes (and default rules); (d)

the careful limitation of the participation of non-young actors in internal processes; and (e) the recognition of sufficient capacity for self-regulation.

16.10. The degree of autonomy that seems to want to be given, not always effectively, to the youth councils in Spanish Law is that which would allow them to not be affected by the result of an electoral process that changes the governance of the territorial Administration equivalent to its direct field of action (and without prejudice to the capacity of the legislative power).

16.11. In the absence of a separate legal organisational typology for youth councils, independent public bodies, "stateless" or "atypical" public entities and public corporations with a personal (not necessarily private) base have revealed themselves as the most respectful organisational forms with the purposes, functions and values of the youth councils in Spain, among all the forms used by the public authorities to regulate them.

SEVENTEENTH. The Youth Council of Spain (CJE) is the institution of public law that has channelled organised youth participation at the national level from 1984 to the present, despite having a very deficient legal framework.

17.1. The past, the present and the immediate future of the CJE are, according to the analysis of its current and historical rules, marked by uncertainty regarding the legal regime that is applicable to it. Many of the insecurities of the state model are also projected at the regional and local levels.

17.2. From 1985 to 2018, the National Government rejected all proposals for internal regulations of the Youth Council of Spain, without prejudice to the fact that it operated in practice under regulations of purported legal development that was not validated by any public power.

17.3. In 1998, the National Legislator attempted, in vain, to clarify what its legal regime should be, by explicitly typifying the figure. This actually increased the mismatch between the applicable rules (to a supposed instrumental figure of the Executive power) and the basic functional nature (independent). In 1999, a series of reflective processes and internal legal analyses were initiated that led the CJE to try to promote reforms of its statutory legal regime in 2006, 2008 and 2013. None of these proposals were ever heeded by the public powers.

17.4. In 2014, the state legislator approved a reform of the nature and legal regime of the CJE against the express criteria of the institution and all its member organisations. Four years later (summer 2018), the statutory law entered into force, and this has triggered four essential consequences: a) the Legislative power has diversified the general legal regime of the CJE, giving it a two-faced legal nature (public and private); b) Executive power has acquired an active leading role in the regulation of the institution that it did not have in the previous decades; c) at the economic level, the CJE has been subdued to a model of allocation of funds intermediated by the National Administration (it already had been in the past), together with a very noticeable reduction of funds and a worsening of the tax regime; and (d) the CJE still lacks a legal provision on the internal sanctioning regime, despite the fact that it is provided for in the rules of procedure. In short, the legal reform of 2014 represents a paradigmatic case of poor regulation, both for the rational weakness of its justification and for incurring a considerable volume of technical inaccuracies.

EIGHTEENTH. The regional normative development on the main and aggregate channels of youth participation is the result of the heterogeneous legislative policy of the autonomous communities (regional authorities). This has caused some incongruities in the field of youth organic participation.

18.1. The legal system of youth participation, operated by the regional legislators, has been reflected in (a) specific or subclass laws (usually regulating organic institutions), (b) general youth laws or (c) clauses scattered in non-(mainly) juvenile laws.

18.2. The technical regulation of the sector through general youth laws is sprawling, at least until 2020. However, in periods of economic crisis there has been a demotion of its normative status (from statutory law to executive decree) or deregulation conducted through scattered clauses in omnibus laws, with little rational justification or even with manifestly irrational justifications. The specific field of participation has been affected the most by youth policy reforms (mainly due to the recurring elimination of the historical youth councils at regional level).

- 18.3. Integration of models and concepts of European youth policy into regional rules takes place in a mostly implicit and subtle way, and it takes place only exceptionally through statutory rules adopted that expressly refer to international or European Union texts.
- 18.4. The regional legal regulation of youth participation has revolved around a main tool (youth councils), occasionally complemented by other organisational or procedural formulas. The disappearance of the youth councils in the strict sense, where it has occurred, has meant a reduction in the participation rights of youth in the territory.
- 18.5. The regional legislators have paid greater attention to the organisational aspects of youth policy than to the substantive ones. This can also be seen, for example, in the prevalence of the creation of organic channels of youth participation in the face of the limited provision of subjective participatory rights, or stable procedures with legal coverage.
- 18.6. The regulation of youth social participation (associative or through volunteerism, essentially) is clearly reflected in norms with the rank of Law in only approximately half of the autonomous communities.
- 18.7. The procedural forms of youth participation provided for in the regional legislative development specialising in the field of youth are residual. Three different territorial models stand out, which contemplate a complementary participation to that carried out by the youth councils: the Valencian model, the Navarrese model and the Catalan model.

NINETEENTH. The aggregate channels that work as a complement of the youth councils can be differentiated by their derived, coordinated or integrated character with respect to the main figures.

- 19.1. The channels derived from a centrifugal nature have often been contemplated by the national and regional public powers. It usually consists in recognizing the representativeness of the youth councils to carry the collective interests of all youth in non-youth participatory organic spaces.
- 19.2. The channels derived from a centripetal nature have hardly been planned by the youth councils. This could be due to a repeated tendency to limit their

organisational capacity by a restrictive interpretation of the positive aspect of the principle of legality. In addition, the possibility of creating these channels disappears completely for any form of organic participation not endowed with its separate legal personality (false councils or other bodies without personality).

19.3. The regulation of youth social participation has led to the wider scope of development of complementary participatory channels of youth councils, potentially integrated into them. This youth social participation is mainly specified in the organization of the rights of association and volunteering. It contemplates age-specificities to promote a broader capacity to act among young people before reaching the general age of majority. In general, it must be possible to differentiate concepts in a strict sense (associative types of very particular administrative regulation) from homonymous expressions relating to very broad concepts: youth associationism is the intersection of the associative part of socially mobilized youth with the expressly youthful part of the general associative movement. However, the legal regulation of these figures, general or specific, suffers from some rational weaknesses and legal incongruities that are deficiently resolved. It happens both in the organic legislation that links them with the core content of the fundamental right of association and in the administrative regulation (national or regional) in the field of youth associationism, *lato sensu*.

19.4. The obligations to promote youth social participation, generalized through programmatic clauses in a multitude of laws and administrative regulations, national or regional, hardly materialize in unstable budget items of current transfers (through public subsidies), with heterogeneous results.

TWENTIETH. The regulation of the forms of student participation represents the main development of peripheral aggregate channels, unrelated to the integrative regulation of youth participation channelled by the youth councils.

20.1. The Spanish public powers have never shown interest in or determination to integrate, or structurally coordinate, the organic representative forms of

- student participation and youth participation. Only two legal provisions are exempt from this trend, in the Region of Murcia and the Valencian Community.
- 20.2. National legislation on student participation develops a doubly dual system. It is dual in purpose (providing for different rules for participation in the life of educational centres from those for participation in the planning of the education system). And it is also dual for the educational level (being collected in different legal sources and with different rules for the levels of secondary and non-university higher education, on one side, and for university studies, on the other).
- 20.3. The legal framework of the State School Council suffers from four specific weaknesses, from the perspective of youth participation: 1) students constitute the least represented group, in both absolute and relative terms (meaning, in addition, an indication of possible irrational age discrimination); 2) the regulation of this body omits the reinforced integration of the juvenile group, in comparison with others (it ignores, expressly, youth and children's organisations and the mere non-associated student organic representation); 3) it excludes student representation from the territorial chamber of the School Council; and (4) limits the degree of effectiveness of participation to the minimum possible (merely consultative). All this calls into question the normative coherence of this body with the mandate expressed in article 27 of the Constitution, and in the rest of the applicable participatory law.
- 20.4. University youth participation is projected in two main areas that are indicated by the Constitution: in the ordinary activity of university institutions and their establishments, and in the programming of the university education system. Two main rules account for this: (a) the provisions for the purpose of Organic Law 6/2001, of December 21, on Universities, and (b) the Statute of the University Student adopted by Royal Decree 1791/2010, of December 30. The latter contains, on the one hand, some minimum guarantees for participation in educational institutions, and, on the other hand, it regulates the participation in the general programming of education of the Council of University Students of the State. Minimum guarantees may be differentiated by their substantive content: (a) a catalogue of subjective rights that are more or less specific; (b) a

set of institutional obligations; (c) a framework of objective guarantees; and (d) minimum rules of procedural nature.

- 20.5. Student participation in university institutions has essentially taken the form of three main formulas: (a) organic participation, through the representative composition of the bodies through the rights of active and passive suffrage; (b) in a variable series of individual direct participation rights; and c) in associative participation, either through the specific types of student associations or with a broader social projection, through the general system of organised civil society present in the university context.

TWENTY-FIRST. There are two specific examples of alternative channels more or less institutionalized by the Spanish public powers: the youth participation instruments promoted by the International Youth Organisation for Ibero-America (OIJ) over the past five years, and since 2019, the Spanish Young Academy. Both could potentially undermine the representativeness of the Youth Council of Spain.

On youth participation in Europe

TWENTY-SECOND. The youth councils in Europe emerged as structures of social and political dialogue between democratic youth organisations, with each other and with the public authorities at the various territorial levels.

- 22.1. During the first half of the twentieth century, youth councils were a form of conjunctural response to the totalitarian movements that led to the Second World War. After the war, they were the youth participation model that became widespread in western democratic states, surviving only in Europe as plural spaces of youth organisations, from the context of the Cold War to the present day.
- 22.2. The European Youth Forum (YFJ) is today a private organisation under Belgian law, which performs functions of collective representation of all European youth before the European Union, the Council of Europe, and the United Nations. YFJ plays a decisive role in legitimising the main channels of organic

youth participation at the European level, through the integration within them of transnational youth organisations and national youth councils.

TWENTY-THIRD. The Council of Europe plays a fundamental role in the doctrinal development of youth policy in Europe, especially through principles and values with legal relevance, to guide the normative development of youth participation in the Member States.

23.1. Although the binding law emanating from its organs is not particularly relevant, its structural organisation in the service of youth participation does give rise to a rich and influential supranational contribution in this area.

23.2. The Council of Europe has qualities that make this supranational organisation a particularly outstanding figure at the international level, beyond Europe, for its attention and development of youth participation, both in its internal operational and functional aspect, and at the doctrinal level.

TWENTY-FOURTH. The Council of Europe's binding law sources do not impose significant changes on the legal ordering of youth participation in the Member States.

24.1. In terms of binding law, the treaty system of the Council of Europe has produced various types of norms with a projection on the legal organisation of youth policy: (1) allusions or implications contained in the general human rights treaties; (2) age-specific treaties for the protection of the rights of children and young people, or for the articulation of specific youth policies; and (3) other references with effects on public policy aimed at the young population, according to some specialised treaties in different sectoral areas (especially on education, culture and citizen participation).

24.2. Indirectly, the Treaty of London, which gives rise to the Council of Europe, supports an organisational structure that has paid considerable and significant attention to European youth policy (its Youth Sector).

24.3. All the main or governing bodies of the Council of Europe have issued soft law positions and recommendations on youth participation policy, both for the pan-European institutional dimension itself and for the legislation of the Member States. Among these bodies, the soft law production of the Committee of

Ministers stands out, without prejudice to being propped up, supported or supplemented by different texts of the Parliamentary Assembly, reports of the Secretary-General, decisions of the Congress of Local and Regional Authorities, caveats from the Commissioner for Human Rights and diverse documents of the Conference of International Non-Governmental Organizations.

- 24.4. The lack of wider or more explicit normative content in human rights treaties on youth participation, possibly together with the limited capacity of young civil society to litigate, justify a non-existent jurisprudence of the European Court of Human Rights on specific issues of participation of young citizens because of their age.

TWENTY-FIFTH. In addition to the main bodies, the Council of Europe has a genuine administrative structure at the service of European youth policy, in which youth participation plays a very prominent role.

- 25.1. As an instrument for implementing youth participation within the Council of Europe, the technique or principle of co-management stands out. It represents a maximum degree of participation in the decision-making of those regulated to date in the international space (at fifty per cent decision-making capacity between government representatives and youth representatives).
- 25.2. There are two bodies specialising in intergovernmental cooperation (the European Steering Committee for Youth –CDEJ– and the Conferences of Ministers responsible for youth), under the institutional system designed by the main bodies. Even so, the Committee of Ministers acts as the keystone of the institution's youth policy (in terms of far-reaching decisions, especially, and budgetary allocation).
- 25.3. Government representatives must agree on the development of the Council of Europe's youth policy programmes with youth representatives who make up the Advisory Council on Youth (CA or CCJ). The latter meet with government representatives in the Joint Council on Youth (CMJ), and in its monitoring body (the Programming Committee on Youth, or CPJ).
- 25.4. The Youth Administration at the service of these co-management bodies revolves around the so-called Youth Department, within which there are other

specialised units for functional reasons: two European Youth Centres (in Strasbourg and Budapest), a European Youth Foundation which finances young civil society initiatives throughout the continent, a Youth Policy Division, an Intergovernmental Cooperation Unit, and a team at the service of the Youth Partnership of the European Union and the Council of Europe. This last branch is subject to the political coordination of the two European institutions (CoE and EU), and has made it possible to build a series of important strategic synergies in the field of youth policy, such as the European Knowledge Centre for Youth Policy (EKCYP) or the Pool of European Youth Researchers (PEYR).

- 25.5. As a result of its structure, the doctrine on youth policy of the Council of Europe contained in soft law rules is the most advanced of the international organisations. Its own doctrinal outline on youth participation policy is large and profound.
- 25.6. As a way of achieving its goals and the co-management mechanism, the 2030 Strategy on the Youth Sector is particularly focused on four thematic priorities: democratic pluralism, effective access of young people to fundamental rights and freedoms, coexistence in peaceful and inclusive societies, and professional work with young people.

TWENTY-SIXTH. The membership of Spain in the Council of Europe has not translated into a substantial or explicit change in the way it confronts the organisation of national youth participation over the last two decades.

- 26.1. The participation of this State in the institution's programmes and initiatives on youth participation is irregular and anecdotal. Most of the soft law texts on youth policy are not even translated into Spanish.
- 26.2. Nevertheless, the Spanish Youth Administration currently participates in the main decisive bodies of the governmental cooperation structure, as well as in the private entities that have emerged for the implementation of youth programmes devised within the Council of Europe (such as the management of the "European Youth Card" or the European "youth information" policy).

26.3. Spain has not been a State Party to some of the treaties with the most relevant content in terms of youth policy (until 2021, for example, to the revised European Social Charter). Also, the lack of ratification of the Additional Protocol No. 3 (from 1995) to the European Social Charter has been a serious weakness that has been observed by the largest Spanish networks of organised civil society.

TWENTY-SEVENTH. European Union law has mandates on youth policy which have given rise to the EU's own contribution to European youth participation law at all territorial levels (from the global to the local scope).

27.1. Since the 1980s, the EU pays attention to general youth policy without a clear, predefined orientation. It is only since 2000 (the date of the first EU Strategy for Juventud), that there has been some strategic planning. From 2020 (third period of strategic planning), the objectives have been adopted, for the first time, through the political assumption by policy makers of those priorities presented by participatory youth (European Youth Goals). These priorities are the result of a structured youth participation procedure and method within the EU, through eighteen-month cycles (called "Structured Dialogue", first, and "EU Dialogue with Youth", from 2019).

27.2. The European Union lacks exclusive or shared powers to bind states in the field of youth participation. However, EU primary law calls for Union action to be directed towards "encouraging the participation of young people in the democratic life of Europe" (Article 165.5 TFEU). The European Union's intervention in general youth policy, including that of participation, depends on voluntary cooperation between the government authorities of the Member States, which may receive support, coordination or supplementary actions from the EU (Article 6 TFEU). Based on these primary mandates, the European Union's secondary legislation has created its own instruments for youth participation throughout Europe (with a multi-level perspective), and a doctrine on what the member states can be in this area. These instruments are contained in soft law sources (via opinions, resolutions and recommendations), which have no binding force, except when it establishes "EU youth

programmes" with a budgetary allocation from the Union (thus contained in European Regulations and Decisions).

- 27.3. The Court of Justice of the European Union has not yet had the opportunity to rule on any question expressly related to the provisions of original law which refer to young people (Articles 6, 165, 166 and 215 TFEU and Article 32 EUCFR). Only indirectly is it possible to infer that the jurisprudence of this Court allows an arrangement that favours a differentiated treatment of young people based on their age, to actively promote material equality.
- 27.4. The European Union has its own institutional organisation at the service of youth participation. The origin of the interest in youth matters in the European Union took place around the matters of education, mobility and social policy. This is why these areas still occupy a very important place in the Union's institutional system in the service of EU youth policy. The primary law, adopted in 2009 has, however, facilitated an increase in the objective role of youth participation in the interest of the EU institutions, in comparison with the classical approaches of youth social policies.
- 27.5. From a doctrinal point of view, the European Union is lagging behind in the reception of youth positions on public policies, compared to the Council of Europe. The degrees of participatory impact achieved by young people before both institutions (EU and CoE) are also not equivalent, since the European Union has only considered mechanisms for direct non-decision-making dialogue, supported by regular consultations and scientific studies.

TWENTY-EIGHTH. The entire fundamental organisation of the European Union has positioned itself on youth participation, consequently adopting its own soft law on the matter. Nevertheless, not all the European Union institutions have been equally receptive to the participatory expectations and demands of young citizenry.

- 28.1. Among the EU bodies, the European Council has paid the least attention to youth participation. Its positions on youth issues have been focused on unemployment and education issues, and have had very little focus on the participation of young citizens.

- 28.2. The Council of the European Union, for its part, has one of its configurations which deals explicitly with youth policy (the Education, Youth, Culture and Sport Council). This is the main body for intergovernmental cooperation. Given the competent nature of youth policy in the EU, it has become the most relevant space for producing soft law on youth participation policies. This Council adopts the strategic multiannual frameworks on youth policies, and therefore approves the instruments for intergovernmental cooperation and participation with young people. For its specific consultancy, the Committee of Permanent Representatives of the Governments of the Member States of the European Union (COREPER), which prepares the work of the Council, has set up a highly functional specialized Youth Group (which is the main EU channel for institutional reception of youth participation).
- 28.3. The European Commission has designed a genuine Youth Administration at its service, for the management and implementation of EU youth policy. This includes cooperation mechanisms both with its counterpart Youth Administrations in the Member States and with the Council of Europe structure. The appointment in 2021 of an EU Youth Coordinator is expected to strengthen the Commission's work in this sector. For the implementation of the programmes, the Commission is technically assisted by the European Education and Culture Executive Agency (EACEA).
- 28.4. The European Parliament has acted as the driving force behind some of the most notable EU youth programmes, such as the Youth Guarantee. Despite its role, given the lack of binding legislative production in the field of youth, this is today an institution with more political than legal relevance. In terms of participation, however, it is one of the fundamental bodies most receptive to the demands of the youth movements, and has positioned itself, for example, in favour of lowering the age of access to strict political rights (for example, for active and passive voting rights, or for European Citizen Initiatives).
- 28.5. The advisory bodies of the European Union do not present a targeted place to youth participation, although this is in the interest of both the European Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee.

In the latter, the European Youth Forum is listed as a partner organisation of its third group, representing organised civil society, but is not a full member.

TWENTY-NINTH. Since 2019, there have been three instruments of intergovernmental support and coordination that the European Union highlights, in a unique way, in its effort to promote the participation of young people in the democratic life of Europe.

- 29.1. The renewed Open Method of Coordination allows for the adoption of common commitments and goals between Member States, and it facilitates standards for the benchmarking of policies between countries.
- 29.2. The Future National Activities Planners primarily aims to promote the exchange of good practice between States by sharing information on the formulas for adapting those shared European priorities to the national level.
- 29.3. The Youth Wiki, currently, is the main tool to foster the adoption of evidence-based youth public policies, through the consolidation of a specialised digital encyclopaedia and the systematic exchange of information between States.

THIRTIETH. European youth are able to interact with policy makers in the European Union and its Member States through a specific youth participation tool: the EU Youth Dialogue.

- 30.1. Thanks to this formula, youth representatives maintain direct and stable communication over time with national and EU policy-makers: (a) on a biannual basis they meet in the European area through the EU Youth Conferences; (b) in the time between such meetings, all stakeholders are called upon to hold large-scale consultations and Dialogue events at the local, regional and national levels, which then feed back into biannual appointments in cycles reviewed in depth every eighteen months.
- 30.2. As a result of the first model of this participation (the former Structured Dialogue) a tool emerged that has been internalised and validated by the Member States: the European Youth Goals, incorporated into the EU Youth Strategy 2019-2027. These Goals express the aspirations and demands for this period of European participatory youth and are considered by the EU institutions as a strategic (programmatic) objective valid for the future of the European Union. The Goals provide substantial developments on the EU's

approach in areas such as: (a) education for participation, (b) legitimisation of participatory channels, (c) legal guarantees on youth rights, (d) the material scope of young citizens' participation, (e) public investment in youth participation, and (f) on the effectiveness of young people's freedom of association in Europe.

THIRTY-FIRST. The real impact of the substantial intervention on youth policy stems from its economic investment through the so-called "European youth programmes". Some of these programmes are of particular importance in terms of participation.

- 31.1. Taken together, these programmes are probably the largest investment programmes, worldwide, to support private youth participation initiatives. EU youth programmes currently allow a large number of young people, from within and outside the Union's borders, to benefit from opportunities for integral participation and personal development (with the DiscoverEU preliminary action, for example). It is difficult to find comparable programmes in any other global regional area.
- 31.2. Investment in education policy programmes (e.g. with the Erasmus system) and EU youth employment programmes (e.g. with the "Your first EURES job" or "Youth Guarantee" programmes) stands out for their economical magnitude.
- 31.3. From a qualitative point of view, the European Union has developed specialised funding to promote integral participation in the last decade, catalysed to a large extent within the Erasmus+ programmes and successors. This programming framework makes it possible to fund specific opportunities for social participation (e.g. through the European Solidarity Corps), and for political participation (e.g. through various specific lines of support for civil society, or support for the participatory actions of the Dialogue's National Working Groups).
- 31.4. Apart from the Erasmus system, the EU has expressly recognised the subjective capacity and singular importance that access to the "Europe for Citizens" program, and its successors, means to organized youth civil society.

On the current situation of the law on youth participation in Spain and Europe, and its future perspectives.

THIRTY-SECOND. The civic participation of young people in Spain and Europe is today governed by heterogeneous, scattered norms that lack sufficient dogmatic analysis of their specific and integrated rationality.

- 32.1. The diversity of nature, approaches, techniques and content of the norms enriches a multilevel legal system that is still little known by jurisprudence. This suggests the potential value of future monographic and comparative analyses between subsystems, on territorial legal orders and types of sources on the material subject, which this study has been far from depleting.
- 32.2. The coincidences in the use of normative techniques and the assumption of legal values seem to be the result of cultural and political exchanges rather than doctrinally endorsed legal systematics.
- 32.3. The widespread primacy of organic channels contrasts with limited normative provision, firstly, for genuine participatory subjective rights and, secondly, for procedural guarantees to preserve programmatic declarations. Emerging systems of normative assessment can support the progressive closing of the gap between binding law and certain indicative prescriptions.
- 32.4. A considerable number of regulations in higher territorial legal orders base the legitimacy of youth participation systems on often unfounded assumptions about the extension of youth civic participation systems to lower territorial levels. There is still a long way ahead in terms of rational multi-level convergence of common minimum obligations and mutual recognition between systems and public authorities.
- 32.5. Economic, political, social, biomedical and educational sciences, mainly, have offered useful evidences, but they are still repeatedly ignored by the organic sources of Spanish law (to a greater extent) and European law (to a lesser extent), when they deal with youth participation. The future of rational legal reforms should be based on a better interdisciplinary integration of knowledge on the material subject.

Bibliografía

La siguiente bibliografía se ha configurado incluyendo las obras académicas empleadas para el estudio de la cuestión. De acuerdo con la costumbre de estos trabajos en la ciencia jurídica, en esta relación bibliográfica no han sido incluidas las fuentes historiográficas directas, ni las de naturaleza normativa, jurisprudencial o periodística. Tampoco se han incluido las obras clásicas de la filosofía u otras fuentes de orientación genérica ocasionalmente empleadas (como voces de diccionarios de uso común u obras enciclopédicas). Este criterio persigue ofrecer una visión limpia de las fuentes propiamente académicas utilizadas, y evitar las distorsiones de obras que se ajustan solo de manera forzada a la citación convencional (obras de autoría cuestionada, de fecha brumosa, actas de instituciones, documentos de archivo histórico, etc.). Ello no impide que todas estas fuentes distintas sean referenciadas con la mayor precisión posible, en cuanto a sus ediciones y formas de acceso, en las anotaciones al pie de los textos correspondientes.

- Abad, M. (2002). Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil, *Última Década*, 16.
- Abrams, P. (1970). Rites de Passage. The Conflict of Generations in Industrial Society, *Journal of Contemporary History*, 5, pp. 175-170.
- Agamben, G. (2001). *Infancia e historia*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Ago, R. (1996-II). “Jóvenes nobles en la época del absolutismo: autoritarismo paterno y libertad”, en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. II). Madrid: Taurus, pp. 367-408.
- Aguado Renedo, C. (2018a). “Artículo 151”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1560-1562.
- (2018b). “Artículo 30”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1089-1094.
 - (1996). *El estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Agudo Zamora, M. J. (2017). El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español, *Revista de derecho político*, 100, pp. 849-879.
- Aguiar de Luque, L. (2018). “Artículo 92”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1347-1357.
- (1997). “Art. 23.1 derecho a participar en los asuntos públicos”, en Alzaga Villamil, O. (dir.), *Comentarios a la constitución española de 1978*. Madrid: EDERSA, pp. 647-663.
 - (1993). Los límites de los derechos fundamentales, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 14, pp. 9-34.
 - (1984-II). “Art. 23. Derecho de participación”, en Alzaga Villamil, O. (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas. La constitución española de 1978* (vol. II). Madrid: EDERSA.
 - (1977). *Democracia directa y derecho constitucional*. Madrid: EDERSA.

- Aguiar de Luque, L., y Elvira Perales, A. (1997-II). "Artículo 22: el derecho de asociación", en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. II). Madrid: EDERSA, pp. 607-645.
- Aguiar de Luque, L. y González Ayala, M. D. (1997-II). "Artículo 23.1: el derecho a participar en los asuntos públicos", en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. II). Madrid: EDERSA, pp. 647-664.
- Aguilar Cardoso, L. E. (2008). *Grupos en situación de especial protección en la región andina. Jóvenes. Informe sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Aguilar Montferrer, J. (1994). *Manual del Concejal de Juventud*. Barcelona: Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia.
- Aguirre Román (2008). La relación lenguaje y derecho: Jürgen Habermas y el debate iusfilosófico, *Opinión Jurídica*, 7 (13), pp. 139-162.
- Ahmed, S. M., Neu Yong, S., DeFino, M. C., Franco, Z. y Nelson, D. A. (2017). Towards a practical model for community engagement: Advancing the art and science in academic health centers, *Journal of Clinical and Translational Science*, 1, 310-315.
- Aláez Corral, B. (2018a). "Artículo 27: el derecho a una educación democrática, libre y plural", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 601-619.
- (2018b). "Artículo 168", en Muñoz Machado, S. (ed.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Planeta, pp. 731-732.
 - (2003). *Minoría de edad y derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos.
- Alarcón Caracuel, M. R. (1997). "La Carta Social Europea", en Moreno Fernández, L., *Unión Europea y estado del bienestar*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas – Instituto de Estudios Sociales Avanzados, pp. 169-190.
- Albertí Rovira, E. (1985a). Las relaciones de colaboración entre Estado y las Comunidades Autónomas, *Revista española de derecho constitucional*, 5 (14), pp. 135-180.
- (1985b). "Vías de acceso a la autonomía y procedimientos de elaboración y aprobación de los Estatutos", en Aja, E. (dir.), *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.
- Alegre Ávila, J. M. (2018). "Artículo 149.2: Las competencias concurrentes sobre la cultura", en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1499-1507.
- Aleman Brancho, M. C. y Madrigal de Torres, P. (1995). La política económica y social para la tercera edad, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 34, pp. 193-231.
- Alfageme, E., Cantos, R. y Martínez, M. (2003). *De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción*. Madrid: Plataforma de Organizaciones de Infancia.
- Almagro Castro, D. (2016). La participación política en la teoría democrática: De la modernidad al siglo XXI, *Revista De Estudios Políticos*, 174, pp. 173-193.
- Almarcha Rodríguez, A. O. (2018). *The European citizens' initiative: a push for democratic reform within the European Union*. Global Campus Europe: EMA (Master's Theses).

- Almeida Oliveira, J. R. (1994). *La participación institucional de los interesados en la gestión de la seguridad social en España*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid (tesis doctoral).
- Almond, G. A. y Verba, S. (1989, or. 1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Parke (CA, EEUU): SAGE Publications.
- Alonso García, E. (1989). La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España, *Aspectos constitucionales*, 61, pp. 49-66.
- (1983). Nota acerca del derecho a la educación como derecho fundamental en la jurisprudencia constitucional norteamericana, *Revista española de derecho constitucional*, 3 (7), pp. 399-410.
 - (1982). Los "welfare rights" y la libertad parlamentaria de ordenación del gasto público: la lucha entre dos principios constitucionales de política socio-económica (comentarios a la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano), *Revista española de derecho constitucional*, 2 (4), pp. 155-168.
- Alonso Soto, F. (2003). Nueva política comunitaria de juventud, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 42, pp. 85-115.
- Álvarez García, V. (2018). Las certidumbres e incertidumbres jurídicas del actual régimen legal del Consejo de la Juventud de España, *Revista General de Derecho Administrativo*, 49, pp.
- (2016). *Dictamen sobre las formas organizativas posibles para atribuir personalidad jurídica al Consejo de la Juventud de Andalucía dentro del marco ofrecido por el vigente ordenamiento jurídico en la Comunidad Autónoma de Andalucía* [no publicado].
 - (2014). La ordenación jurídica de la participación juvenil, *Anuario de la Facultad de Derecho*, 31, pp. 13-28.
 - (2013). Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los estatutos de autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la ley reguladora de las bases del régimen local, *Revista Española De Derecho Constitucional*, 99, pp. 61-97.
 - (2009). *Plan Docente y de Investigación*. Cáceres [no publicado].
 - (1998). La capacidad normativa de los sujetos privados, *Revista española de derecho administrativo*, 99, pp. 343-367.
- Álvarez García, V. y Arias Aparicio, Flor (2018a). *Lecciones de Derecho público autonómico, estatal y europeo (Conceptos fundamentales, sistema de fuentes y organización)*. Madrid: Tecnos.
- (2018b). "Artículo 52", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 927-938.
- Álvarez García, V., Arias Aparicio, F., y Hernández-Díez, E. (2021). *Lecciones jurídicas para la lucha contra una epidemia*. Iustel: Madrid.
- (2020). The Law of Crisis in the Western World an its Application in Spain through the Constitutional State of Alarm, *Newsletter of the Academy of Yuste*, 5, pp. 1-11.
 - (2018). *Participación juvenil organizada y racionalización administrativa (La compleja situación jurídica actual del Consejo de la Juventud de España)*. Cáceres: Universidad de Extremadura.
- Álvarez García, V. y Hernández Díez, E. (2016). Los efectos del proceso de reforma de las Administraciones públicas sobre la ordenación jurídica de la participación juvenil, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1, pp. 1-26.

- (2014). El panorama socio-jurídico del actual sector fundacional extremeño: Fundaciones y participación juvenil, *Anuario de Derecho de Fundaciones*, 1, pp. 443-464.
- Álvarez Vélez, M. I. (2018). “Artículo 27”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 19-122.
- (1993). *Los derechos del niño: su reconocimiento y formulación en el marco de Naciones Unidas y en el derecho constitucional español*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- Álvarez Vélez, M. I. y Grande Arana, J. I. (2003). La juventud en la Constitución española de 1978, *Revista de Estudios de Juventud* (Edición Especial: ejemplar dedicado a: Jóvenes, Constitución y Cultura Democrática), pp. 11-24.
- Alzaga Villaamil, O. (2018). “Preámbulo”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 97-106.
- (1996). “Prefacio”, en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. I). Madrid: EDERSA, pp. 15-41.
 - (1978) *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Madrid: Ed. del Foro.
- Amores Conradi, M. A. (2018). “Artículo 12”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 269-268.
- Andersson, E. (2017). The pedagogical political participation model (the 3P-M) for exploring, explaining and affecting young people's political participation, *Journal of Youth Studies*, 20(10), pp. 1346-1361.
- Anderson, D. H. (1994). Further efforts to ensure universal participation in the United Nations convention on the law of the sea, *International and Comparative Law Quarterly*, 43(4), pp. 886-893.
- Angel, W. A. (coord.), et al. (2014, 2ª ed.). *The International Law of Youth Rights*. Leiden: European Youth Forum.
- Anguita Villanueva, L. A. (2016). *Elementos, organización y funcionamiento de las asociaciones*. Madrid: Reus.
- Anthony Thompson, I. A. (1981). El Concejo abierto de Alfaro en 1602: la lucha por la democracia municipal en la Castilla seiscientista, *Berceo*, 100, pp. 307-331.
- Antonino de la Cámara, M. (2018). “Juventud y participación. El valor de su reconocimiento constitucional”, en Dueñas Castrillo, A. I., Fernández Cañueto, D., y Moreno González, G. (coords.), *Juventud y Constitución (Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario)*. Zaragoza: Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 57-78.
- Antunes Martins, C. (2014). *Estudo comparado do sistema legal de protecção de crianças e jovens e de promoção dos seus direitos em Portugal e Espanha*. Vigo: Universidade de Vigo (tesis doctoral).

- Anzures Gurría, J. J. (2014). *La protección constitucional de las asociaciones: sobre la dimensión colectiva del derecho de asociación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aparicio Tovar, J. (2002). “El derecho a una política de promoción de la juventud”, en Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C. (dirs.), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*. Albolote: Comares, pp. 1727-1753.
- Aragón Reyes, M. (2018a). “Artículo 1”, Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 19-23.
- (2018b). “Artículo 1”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 29-60.
 - (2018c). “Artículo 9.1”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 231-240.
 - (2011). “Reforma de los Estatutos de Autonomía”, en Aragón Reyes, M. y Aguado Renedo, C. (dirs.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, vol. 2. Madrid: Thompson Reuters-Civitas.
 - (1986-1987). La iniciativa legislativa, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 72, pp. 75-98.
 - (1986a). La iniciativa legislativa, *Revista española de derecho constitucional*, 16 (6), pp. 85-136.
 - (1986b). La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional, *Revista española de derecho constitucional*, 17 (6), pp. 85-136.
- Araque Hontangas, N. (2013). *Manuel José Quintana y la Instrucción pública*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Arango, R. (2006). “La prohibición de retroceso en Colombia”, en Courtis, C. (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: CEDAL-CELS, pp. 153-171.
- Arévalo Salinas, A. I. et al. (en prensa). La publicidad institucional de la Junta de Extremadura en el área de la juventud.
- Argüeso Jiménez, A. (2015). Evolución de la población menor de 18 años en los últimos años, *Índice: Revista de Estadística y Sociedad*, 63, pp. 13-15.
- Arias Aparicio, F. (2016). Los jóvenes y su posición jurídico-pública, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1, pp. 45-62.
- Arias Aparicio, F., y Gentile, A. (2013), “Jóvenes y servicios públicos. Una aproximación a su condición de usuarios”, en *Jóvenes, Economía y Derecho*. Cáceres: Universidad de Extremadura, pp. 17-32.
- Ariño Ortiz, G. (1996). Perspectiva actual y de futuro de la Administración Institucional del Estado, *Presupuesto y gasto público*, 20, pp. 10-28.
- (1973). Corporaciones profesionales y Administración pública, *Revista de administración pública*, 72, pp. 27-72.
 - (1970). La Administración institucional: origen y personalidad, *Revista de administración pública*, 63, pp. 85-130.

- Arnaldo Alcubilla, E. (2018) "Artículo 125", en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 481-484.
- Arnaldo Alcubilla, E., Delgado-Iribarren García-Campero, M. y Sánchez Navarro, A. J. (2013). *Iniciativa legislativa popular*. Madrid: La Ley.
- Arnaldo Alcubilla, E. y González Hernández, E. (2003). *Sinopsis del artículo 125 CE* [Portal de la Constitución española del Congreso de los Diputados, accesible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>, el 12 de julio de 2021].
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation, *Journal of American Planning Association*, 35 (4), pp. 216-224.
- Aróstegui Plaza, J. L. (2006). La participación de los alumnos en los procesos de enseñanza-aprendizaje, *Participación educativa*, 2, pp. 44-50.
- Arrieta Idiakez, F. J. (2017). La exclusión social de los jóvenes y las cooperativas, *Nueva revista española de derecho del trabajo*, 202, pp. 123-154.
- Arroyo Gil, A. (2018). "Artículo 140", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1933-1947.
- Arroyo Sánchez, J.L. (2009), "Una experiencia de participación juvenil en el ámbito local", en Duque Vozmediano, N. y Arroyo Serrano, S. (coord.) *Juventud en Castilla-La Mancha: participación, recursos y políticas públicas*. Ciudad: Editorial, pp. 127-134.
- Atria, F. (1999). H. L. A. Hart y la textura abierta del derecho, *Anuario de filosofía jurídica y social*, 17, pp. 380-393.
- Atxabal Rada, A. (2015). "Las cooperativas, empresas democráticas para los jóvenes", en Arnáiz Arce, V. M. (coord.), *Difusión de los valores y principios cooperativos entre la juventud*. Madrid: Dykinson, pp. 165-186.
- (2014). Democracia y jóvenes, una aproximación desde las cooperativas, *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, 116, pp. 57-76.
- Aznar Forniés, A. (2011). *Causas y riesgos de la desafección política de los jóvenes*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Bacigalupo Sagesse, M. (2016). Reguladores independientes y Estado democrático: ¿partitocracia versus tecnocracia?, *Temas para el debate*, 261-262, pp. 14-16.
- (2014). "38. Estado democrático y administraciones independientes: ¿carecen o deben carecer los organismos reguladores independientes de toda dimensión política?", en Alguacil González-Aurioles, J. y Gutiérrez Gutiérrez, I., *Constitución: norma y realidad: Teoría constitucional para Antonio López Pina*. Madrid: Marcial Pons, pp. 341-356.
- Balaguer Callejón, F. (2005-I). *Manual de Derecho constitucional*, vol. I. Madrid: Tecnos.
- (2005-II). *Manual de Derecho constitucional*, vol. II. Madrid: Tecnos.
 - (2003). Las competencias de la Unión Europea y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, *Revista de estudios autonómicos*, 4, pp. 9-33.
- Balardini, S. (2014). "Viejas y nuevas formas de ser joven. El impacto de las transformaciones socioculturales en la construcción de las identidades juveniles". *Diálogos del SITEAL: conversación con Sergio Balardini*, pp. 1-12.

- (2005). ¿Qué hay de nuevo, viejo? Una mirada sobre los cambios en la participación política juvenil, *Nueva Sociedad*, 200, pp. 96-107.
- Balbo, A. (1997). "Chi e il giovane: ovvero quando comincia e quando finisce la gioventù", en Lana, I et al., *Seneca e giovani*. Venosa: Ossana Venosa, pp. 11-28.
- Ballard, P. J. (2014). What Motivates Youth Civic Involvement?, *Journal of Adolescent Research*, 29 (4), pp. 439-463.
- Bancalari Molina, A. (2000). El emperador Augusto y las asociaciones juveniles, *Revista de Estudios Clásicos*, 29, pp. 29-53.
- (1998). La problemática de la juventud en la sociedad romana: propuesta de enfoques para su estudio, *Florentia iliberritana: Revista de estudios de antigüedad clásica*, 9, pp. 41-68.
 - (1996). La efebía griega como arquetipo de los *collegia iuvenum*: estudio comparativo, *Revista de Historia*, VI, pp. 10-19.
- Báñez Tello, T. (1999). Participación ciudadana, sociedad civil y juventud, *Acciones e investigaciones sociales*, 9, pp. 101-124.
- Baño León, J. M. (2019). Autonomía y competencias locales, *Documentación Administrativa: Nueva Época*, 6, pp. 8-15.
- (2018a). "Artículo 131", en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 502-505.
 - (2018b). "Artículo 131", en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 858-861.
 - (1987). La igualdad como derecho público subjetivo, *Revista de administración pública*, 114, pp. 179-198.
- Bara, L. y Černilogar, K. (2011). "This article will not tell you everything you wanted to know about... Youth Forum policy and advocacy development in the 2000s", en Porcaro, G (ed.), *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum, pp. 273-291.
- Barber, T. (2009). Participation, citizenship, and well-being: Engaging with young people, making a difference, *Young*, 17(1), pp. 25-40.
- Barnes, J. (2012). "Algunas respuestas del Derecho Administrativo contemporáneo ante las nuevas formas de regulación: fuentes, alianzas con el Derecho Privado, procedimientos de tercera generación", en Barnes, J. (coord.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*. Sevilla: Global Law Press, pp. 251-376.
- (2006). "Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas", en Barnes, J. (ed.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*. Sevilla: Global Law Press, pp. 265-341.
- Barrado García, J.M. (1982). La juventud y sus formulaciones organizadas en los cambios sociales", *Documentación Social, Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, 46, pp.
- Barrio Fernández, A. y Martín Cortés, D. (2012). El derecho a la participación de los estudiantes en los centros de educación secundaria, *ROED: Revista Online De Estudiantes De Derecho*, 2, pp.1-23.

- Barton, K. C. y Levstik L. S. (2004). *Teaching History for the Common Good*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Bastida Freijedo, F. J. (2018). "Artículo 20.1, 2 y 4", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 465-474.
- (1987). Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), *Revista española de derecho constitucional*, 21 (7), pp. 199-228.
- Bastida Freijedo, F. J., Villaverde, I., Requejo, P., Presno, M. A., Aláez, B. y Sarasola, I. F. (2004). *Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución española de 1978*. Madrid: Tecnos.
- Bauman, Z. (2017, or. 2000). *Modernidad Líquida*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Becquet, V. (2006). Participation des jeunes: regards sur six pays, *Agora débats/jeunesses*, 42, pp. 14-29.
- (2005a). *La participation des jeunes à la vie publique locale en Europe*. Marly-le-Roi: INJEP.
 - (2005b). "Le traitement d'une 'défection' sociale: quand les institutions se préoccupent de la citoyenneté des jeunes", en Callu, E., Jurmand, J.P., Vulbeau, A. (dir.), *La place des jeunes dans la cité, tome II: Espaces de rue, espaces de parole*. Paris: L'Harmattan.
 - (2002). *Les conseils de jeunes: intuition politique, réalités territoriales*. Marly-le-Roi: INJEP.
- BECOIJ-Bureau européen de coordination des organisations non-gouvernementales internationales de jeunesse.
- Beladiez Rojo (2018a). "Artículo 23", en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 103-106.
- (2017). La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares (Algunas consideraciones sobre el distinto alcance que pueden tener estos derechos cuando se ejercen en una relación jurídica de derecho privado o de derecho público), *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 21, pp. 75-97.
 - (1994). *Los principios jurídicos*. Madrid: Tecnos.
- Bell, J., Vromen, A. y Collin, P. (Ed.) (2008). *Rewriting the rules for youth participation: Inclusion and diversity in government and community decision making*. Report to the National Youth Affairs Research Scheme (NYARS). Barton (Australia): Commonwealth of Australia.
- Bellido Barrionuevo, M. (2014). La iniciativa ciudadana europea: una oportunidad para los ciudadanos y las instituciones europeas, *Revista española de derecho europeo*, 51, pp. 45-78.
- Belloso Martín, N. (1996). Lenguaje, hermenéutica y Derecho, *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 35, pp. 91-142.

- Beltrán de Heredia Ruiz, I. (2010). "Estado de bienestar y protección de la vejez, discapacidad y dependencia, en Delgado García, A. M., Oliver Cuello, R. y Beltrán de Heredia Ruiz, I., *Vejez, discapacidad y dependencia*. Barcelona: JMB, pp. 19-113.
- Bendit, R (2000a). Adolescencia y participación: una visión panorámica en los países de la Unión Europea, *Anuario de Psicología*, 31 (2), pp. 33-57.
- (2000b). Participación social y política de los jóvenes en países de la Unión Europea, en Baladrini, S. (comp.), *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 19-57.
- Benedicto Millán, J. (2008). La juventud frente a la política: ¿desenganchada, escéptica, alternativa o las tres cosas a la vez?, *Revista de Estudios de Juventud*, 81, pp. 13-29.
- (2005). El protagonismo cívico de los jóvenes: autonomía participación y ciudadanía, *Documentación Social*, 139, pp. 109-122.
- Benedicto Millán, J., Fernández de Mosteyrín, L., Funes, M. J., Monferrer, J., Luz Morán, M., Robles, J. M. (2011). La construcción del sujeto político entre los jóvenes en riesgo, *Actual*, 58, pp- 5-29.
- Benedicto Millán, J. (dir.) et al. (2016). *Informe Juventud en España 2016*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Benedicto Millán, J. y Morán Calvo-Sotelo, M. (2015). La construcción de los imaginarios colectivos sobre jóvenes, participación y política en España, *Revista de Estudios de Juventud*, 110, pp. 83-103.
- (2014). ¿Otra clase de politización? Representaciones de la vida colectiva y procesos de implicación cívica de los jóvenes en situación de desventaja, *Revista internacional de sociología*, 72 (2), pp. 429-452.
 - (2007). Becoming a citizen. Analysing the social representations of citizens in youth, *European Societies*, 9 (4), pp. 601-622.
 - (2003a). Visiones de la ciudadanía entre los jóvenes españoles, *Revista de Estudios de Juventud*, Extra 1, pp. 109-127.
 - (2003b). *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. Madrid: Instituto de la Juventud.
 - (2002). *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Benedicto Millán, J. y Feixa Pàmols, C. (2015). *Revista de Estudios de Juventud* (número especial).
- Benedicto Millán, J. y López Blasco, A. (coords.) (2008). *Young People and Political Participation: European Research*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Benedicto Millán, J. y Luque Pulgar, E. (2006). ¿Jóvenes despolitizados?: Visión y condiciones de la ciudadanía en tiempos difíciles, *Panorama Social*, pp. 108-119.
- Benedicto Millán, J. y Ramos, M. (2018). Young People's Critical Politicization in Spain in the Great Recession: A Generational Reconfiguration?, *Youth Studies: Values, Practices and Discourses on Generations*, 89, pp. 2-30.
- Benjamin, W. (1994, or. 1914). *La metafísica de la juventud*. Barcelona: Altaya.
- Berenguer Martínez, J. F. (2020). *Explorando la participación juvenil: Distintos cauces, modelos y formas de participación* [rescatado de Trabajarconjóvenes.com]
- (1997). Guía práctica para las asociaciones juveniles. Murcia: Ayuntamiento de Murcia.

- Bermejo Acosta, F. (2003). Democracia electrónica, participación ciudadana y juventud, *Revista de Estudios de Juventud*, 61, pp. 51-57.
- Bernales Ballesteros, E. et al. (2012). *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Balance y reflexiones a cinco años de su entrada en vigor*. Ed. OIJ y UNFPA.
- Bernoff, J. y Li, C. (2010). *Social technographics revisited – mapping online participation*. Cambridge: Forrester Research.
- Bernuz Beneitez, M. J. (2003a). “La participación social frente a la exclusión de los jóvenes”, en García Inda, A. y Martínez de Pisón Cavero, J. M., *Derechos fundamentales, movimientos sociales y participación: aportaciones al debate sobre la ciudadanía*. Madrid: Dykinson, pp. 213-234.
- (2003b). “Ciudadanía y Juventud”, en Bernuz Beneitez, M. J. y Susín Betrán, R., *Ciudadanía: dinámicas de pertenencia y exclusión*. Logroño: Universidad de La Rioja.
- Bessant, J. (2004). Mixed messages: Youth participation and democratic practice, *Australian Journal of Political Science*, 39(2), pp. 387-404.
- (2003). Youth participation: A new mode of government, *Policy Studies*, 24(2-3), pp. 87-100.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia* (trad. Fernández Santillán, J. F. del or. *Il futuro della democrazia*). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- (1975). “Quali alternative all’á democrazia rappresentativa”, en *El marxismo e lo Stato* (X). Roma: Quaderni di Mondo Operaio.
- Bobbio, N. y Bovero, M. (1996). *Origen y fundamentos del poder político*. México D.F.: Grijalbo.
- Boix Palop, A. (2015). “Transparencia, participación y procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias para un modelo de open government”, en Cotino Hueso, L., Sahuquillo Orozco, J. L. y Corredoira y Alfonso, L., *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 241-254.
- (2014a). “La organización de los contrapoderes: sobre las (limitadas) posibilidades de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos en el modelo constitucional español”, en Gutiérrez Gutiérrez, I., *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*. Granada: Comares, pp. 93-117.
 - (2014b). “Políticas europeas de trascendencia autonómica desarrolladas al margen de los mecanismos de cooperación y participación de las regiones”, en Muñoz Machado, S., *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, pp. 309-387.
- Boldt, G., Wulff, A. y Legaut, G. (2011). “A unique space of youth participation (Co-Management in the Council of Europe)”, en Porcaro, G (ed.), *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum, pp. 411-417.
- Bonilla Ovallos, M. E. (2012). Democracia y desarrollo económico en América Latina, *Lebret*, 4, pp. 163-191.
- Bonfante, P. (1926). [*Scritti giuridici vari*, vol. I.] *La gens e la familia*. Roma.
- Bontempi, M. (2008). “Meanings and forms of political involvement of young people in Italy, en Benedicto Millán, J. y López Blasco, A. (coord.), *Young People and Political Participation: European Research*. Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 113-132.

- Bourdieu, P. (2002; reimp. 1990; or. 1978-*Les Jeunes et le premier emploi*). *La juventud no es más que una palabra*. México: Grijalbo/CNCA.
- Borja Cevallos, R. (2018, or. 2002). “Desarrollo político”, en *Enciclopedia de la Política*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Borrajó Iniesta, I. (2018): “Artículo 149.3: El orden constitucional de competencias y de ordenamientos”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1508-1539.
- Borzese, D. et al. (2009). “Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina”, *Avances de Investigación*. Madrid: Fundación Carolina.
- Boto Álvarez, A. (2011). *La Administración instrumental en el proceso*. Madrid: REUS.
- Bouazza Ariño, O. (2016). La participación ciudadana en el proceso planificador: fundamento constitucional y legal, *WPS RI-SHIUR (Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal)*, 4 (1), pp. 37-49.
- Brewis, G. (2014). *A Social History of Student Volunteering. Britain and Beyond, 1880-1980*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Briggs, J. (2017). “Young People and Participation in Europe”, en *Young People and Political Participation*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Briones Martínez, I. M. (2009). Los matrimonios forzados en Europa: especial referencia a Francia, Dinamarca, el Reino Unido, Alemania y Noruega, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 20, pp. 1-40.
- Brodie, E., Cowling, E., Nissen, N. et al. (2009). *Understanding participation: A literature review*. Pathways through Participation Project, Londres: National Council for Voluntary Organisations (NCVO).
- Bryer, T. A. (2012). *Identifying a Model for Effective Public Participation Using Social Media in Urban Infrastructure Projects* [Remarks prepared for "Building the shared city: how can we engage citizens?" A Seminar of The City Factory. Amsterdam, August 29-31, 2012; rescatado el 12 de julio de 2021, de: https://drbryer.files.wordpress.com/2012/06/identifying-a-model-for-effective-public-participation-using-social-media_remarks-for-amsterdam1.pdf].
- Buisán García, N. (2008). “Artículo 48”, en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez Piñero, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española* (vol. 1). Madrid: Wolters Kluwer, pp. 1113-1118.
- Burguera Ameave, L. (2014). Identidad política y participación: la iniciativa ciudadana europea, *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, 62 (2), pp. 391-403.
- Burguera Ameave, L. y Vidal Prado, C. (2012). Sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812, *Revista de derecho político*, 83, pp. 43-64.
- Caballero, A., Mas, J. y Puig, A. (dir.) (2003). *Què és i com es crea un consell local de joventut. Guia de suport a les associacions juvenils*. Barcelona: Triangle Jove.

- Cabasés Piqué, M. A., Pardell Veà, A. y Feixa Pàmpols, C. (eds.) (2018). *Jóvenes, trabajo y futuro: perspectivas sobre la garantía juvenil en España y Europa*. Madrid: Tirant lo Blanch.
- Cabasés Piqué, M. A., Feixa Pàmpols, C. y Civit, R. (2015). Jóvenes y confianza política en un contexto de desestabilización social e institucional. Un estudio comparativo en países de la cuenta del mediterráneo, *Ultima década*, 42, pp. 149-185.
- Cabello Fernández, M. D. (2017). *Democracia directa e iniciativa legislativa popular*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cabellos Espiérrez, M. A. (2017). Constitución y eficacia normativa: algunas causas de la progresiva pérdida de normatividad de la Constitución de 1978, *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, 20, pp. 79-115.
- Cachinero Sánchez, B. (1987). La evolución de la nupcialidad en España (1887-1975), *Revista española de investigaciones sociológicas*, 20 (82), pp. 81-99.
- Cahill, H., y Dadvand, B. (2018). Re-conceptualising youth participation: a framework to inform action, *Children and Youth Services*, 95, pp. 243-253.
- Calvo Ortega, R. (2007). Reflexiones sobre los principios rectores de la política social y económica en la Constitución, *Anales de la Real Academia de jurisprudencia y legislación*, 37, pp. 615-652.
- Camallonga, S. (2019). Jóvenes, espacio urbano y Derecho a la Ciudad: aportaciones a la educación social, *Foro de Educación*, 26, pp. 95-114.
- Campos Jiménez, A. (2016a). Derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos. Participación orgánica, *Gabilex- Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 8; pp. 10-39.
- (2016b). Perspectiva europea de la participación ciudadana, *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, 2, pp. 85-100.
 - (2014). *Participación ciudadana y Administración local*. Universidad de Castilla-La Mancha (tesis doctoral).
- Cano Bueso, J. (2002). En torno a las transformaciones de la representación política, *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente* (vol. 1). Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 793-818.
- Canosa Usera, R. L. (2018a). “Artículo 22”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 99-102.
- (2018b). “Carta Social Europea y Comité Europeo de Derechos Sociales”, en Masala, P. y López Guerra, L. M., *La Europa social: alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 143-171.
 - (2018c). “Artículo 45”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 851-861.
- Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) et al. (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural.
- Capella Hernández, J. R. (1968). *El derecho como lenguaje*. Barcelona: Ariel.

- Capire (2015). *The engagement triangle*. [recuperado de <http://www.capire.com.au>, a 11 de julio de 2021].
- Caputo, T. (2000). *Hearing the Voices of Youth: Youth Participation in Selected Canadian Municipalities*. Ottawa: Health Canada.
- Carbonell Porrás, E. (2005). “Descentralización”, en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (vol. I). Madrid: Iustel, pp. 926-932.
- Cardona Llorens, J. (2020a). “Derecho a ser escuchado y a participar”, en Martínez García, C. (coord.), *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la convención sobre los derechos del niño en España*. Madrid: Aranzadi, pp. 229-258.
- (2020b). La Convención de Derechos del Niño y la legislación española de protección a la infancia, *Presupuesto y gasto público*, 98, pp. 35-48.
 - (2012). La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos, *Educatio siglo XXI: Revista de la Facultad de Educación*, 30, pp. 47-68.
- Carlón Ruiz, M. (2018a). “Artículo 36”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 153-156.
- (2018b). “Artículo 36”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1210-1218.
 - (2018c). “Artículo 52”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1447-1450.
 - (2017). “Las Administraciones independientes españolas a la luz del Derecho europeo”, en Laguna de Paz, J. C., Sanz Rubiales, I., De los Mozos Touya, I. y Martínez, J. L. (coords.), *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*. Madrid: Reus.
- Carmona Contreras, A. M. (2018). “Artículo 147”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 563-566.
- Carmona Cuenca, E. (2018a). “Artículo 9.2”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 241-250.
- (2018b). “Representación política y democracia paritaria”, en González Hernández, E, Rubio Núñez, R. y Pendás García, B. (coords.), *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 2601-2615.
 - (2008). “¿Los derechos sociales de prestación son derechos fundamentales?”, en *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura* (vol. 2). Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 1103-1118.
- Carmona Luque, M. del R. (2009). *La convención sobre los derechos del niño: Instrumento de progresividad en el derecho internacional de los derechos humanos*. Jerez de la Frontera: Universidad de Cádiz (tesis doctoral).
- Caron, J. C. (1996-II). “La segunda enseñanza en Francia y en Europa, desde finales del siglo XVIII hasta finales del siglo XIX: colegios religiosos e institutos”, en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. 2). Madrid: Taurus, pp. 168-237.

- Carpentier, N. (2011). *Media and Participation*. Bristol/Chicago: Intellect.
- Carrasco Pérez, J. (2015). La Europa de las Universidades: una visión desde la Edad Media, *Revista del Centro de Estudios Históricos de Granada y su Reino*, 27, pp. 167-178.
- Carrillo Donaire (2005a). “Reparto de competencias en materia de relaciones internacionales entre el Estado y las CC.AA.”, en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (vol. II). Madrid: Iustel, pp. 2207-2215.
- (2005b). “Reparto de competencias en materia económica entre el Estado y las CC.AA.”, en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (vol. II). Madrid: Iustel, pp. 2215-2229.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2012). Mínimo existencial y jurisprudencia. Hacia la construcción jurisprudencial de un derecho fundamental, en García de Enterría Martínez-Carande, E. y Alonso García, R. (coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*. Cizur Menor: Civitas-Thompson Reuters, pp. 3825-2850.
- (2008). Derechos fundamentales socio-económicos y prestaciones esenciales, en Agirreazkuenaga Zigorraga, I. (coord.), *Derechos fundamentales y otros estudios: en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*. Zaragoza: El Justicia de Aragón, pp. 373-394.
- Casas Baamonde, M. E. (2018). “De los derechos y deberes fundamentales”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 199-211.
- Casanovas i Berdaguer, J., Coll i Amargós, J. y Montes i Sala, P. (2002). Razones y tópicos de las políticas de juventud. Qué quieren ser las políticas afirmativas, *Revista de Estudios de Juventud*, 59, pp. 11-22.
- Cascajo Castro, J. L. (2018). “Artículo 53”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 939-947.
- (2003). Notas para un breve ensayo sobre “Constitución e interpretación constitucional”, *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, 51 (1), pp. 81-92.
- Cascajo Castro, J. L., Terol Becerra, M. J., Domínguez Vila, A. M. et al. (coord.) (2012). Derechos sociales y principios rectores: Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Castanyer, N. (1984). “Los Consejos de Juventud y la participación de los jóvenes en las administraciones públicas”, en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) et al. (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 165-174.
- Castel Gayán, S. (2015). La regeneración democrática en el constitucionalismo español: Un análisis de las recientes medidas legislativas, *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, 32, pp. 45-80.
- (2014a). El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana: Un repaso a la reciente oleada legislativa, *Revista Vasca De Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 99, pp. 847-876.

- (2014b). Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: Análisis desde las experiencias autonómicas, *IDP: Revista De Internet, Derecho y Política = Revista d'Internet, Dret i Política*, 19, pp. 48-61.
 - (2013a). Reflexiones sobre el marco normativo del buen gobierno, *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, 6, pp. 168-180.
 - (2013b). Gobierno abierto en el estado autonómico: Régimen jurídico y estrategias, *Revista Aragonesa De Administración Pública*, 14, pp. 159-201.
 - (2011). Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?, *Revista Catalana De Dret Públic*, 43, pp. 279-316.
 - (2010). La participación ciudadana en el ámbito local: Experiencias, *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, 312, pp. 181-206.
 - (2009a). La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: Una mirada desde el estado autonómico, *Revista Aragonesa De Administración Pública*, 34, pp. 399-448.
 - (2009b). “La juridificación de la participación ciudadana”, en *Participación ciudadana para una administración deliberativa* (1ª ed., pp. 73-106). Zaragoza: Gobierno de Aragón. Dirección General de Participación Ciudadana.
- Castells Arteche, J. M. (2005). “Estatuto de Autonomía”, en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (vol. I). Madrid: Iustel, pp. 1166-1174.
- Castillo Córdoba, L. (2002). Acerca de la garantía del "contenido esencial" y de la doble dimensión de los derechos fundamentales, *Revista de Derecho*, 3 (3), pp. 25-53.
- Cayón, R. (1985-IV). *Compendio de las monedas del Imperio Romano* [vol. IV, de Delmacio (335 d.C.) a Anastasio (491 d.C.)]. Madrid: Jano.
- Cazorla Prieto, L. M. (2001, 3ª ed.). “Artículo 48”, en Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, pp. 932-934.
- (1998). *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario: sus problemas de constitucionalidad*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales y Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
 - (1985). “Artículo 48”, en Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Civitas, pp. 834-836.
- Cerro, E. (1979). La mayoría de edad de los españoles, *Revista de derecho privado*, 63 (3), pp. 256-269.
- Cervetto Guijarro, J. J., Ruiz Cabrera, C. y Quintanilla Martínez, M. (1995). *Guía del concejal y concejala de juventud*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Checkoway, B. (2010). What is youth participation?, *Children and Youth Services Review*, 33, pp. 340-345.
- Checkoway, B. y Finn, J. (1992). *Young People as Community Builders*. Ann Arbor: Center for the Study of Youth Policy, University of Michigan.
- Chevalier, J. (1976). La participation dans l'Administration française. Discours et pratique (vol I y II), *Revue d'Administration publique*, 37 y 39.
- Chitti, M. P. (1977). *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*. Pisa: Pacini.
- Chojnaki, S. (1986). Political Adulthood in Fifteenth-Century Venice, *American Historical Review*, 91(4), pp. 791-810.

- Cholvy, G. (dir.) (1985). *Mouvements de jeunesse. Chrétiens et juifs: sociabilité juvénile dans un cadre européen. 1799-1968*. París: Les Éditions du Cerf.
- Churchill, W. (1956). *Grandes contemporáneos*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Cisternas, L.E. y Toro, G. (2009). Encuentros por la participación juvenil en democracia, *Aula de innovación educativa*, 187, pp. 32-36.
- Cobrerros Mendazona, E. (1987). Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado, *Revista Vasca de Administración Pública*, 19, pp. 27-60.
- Cocconi, M. (2010). *La partecipazione all'attività amministrativa generale*. Padua: CEDAM-Wolters Kluwer.
- Coiduras Rodríguez, J. L., Balsells, M. A., Alsinet Mora, C., Urrea Monclús, A., Guadix, I. y Belmonte Castell, Ó. (2016). La participación del alumnado en la vida del centro: una aproximación desde la comunidad educativa, *Revista complutense de educación*, pp. 437-456.
- Coleman, J. S. (1961). *The Adolescent Society*. Nueva York.
- Comas Arnau, D. (2015). La emancipación de personas jóvenes en España: el túnel del miedo, *Metamorfosis – Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*, 2, pp. 7-24.
- (2011). ¿Por qué son necesarias las políticas de juventud? [monográfico de Revista de Estudios de Juventud, equivalente a núm. 94]
 - (2009a). ¿Por qué negamos la participación política de los jóvenes?, *Temas para el debate*, 176, pp. 25-30.
 - (2009b). “La participación política de los jóvenes en la España contemporánea”, en Tezanos Tortajada, José Félix (coord.), *Juventud y exclusión social: décimo Foro sobre Tendencias Sociales*. Madrid: Sistema.
 - (2009c). *Los presupuestos participativos y las políticas de juventud: un estudio de caso sobre la cultura de la participación social en España*. Madrid: Instituto de la juventud.
 - (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática*. Madrid: INJUVE.
- Comín, E. (1984). “Unos apuntes a considerar en el diseño de un programa municipal de juventud”, en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) et al. (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 139-144.
- Connor, D. M. (1988). A New Ladder of Citizen Participation, *National Civic Review*, 77 (3), pp. 249-257.
- Corbett, R. (2011). “A Case Study of transnational linkage and ‘engrenage’ of non-governmental actors in the European Community (The remarkable case of youth organisations)”, en Porcaro, G (ed.), *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum, pp. 143-156.
- Corchete Martín, M. J. (2018). “Artículo 105”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1525-1534.
- Cornet, M. (1998). Cláusula de irresponsabilidad en el caso de los menores, *Anuario de Derecho Civil*, 4, pp. 47-69.

- Corney, T., Williamson, H., Holdsworth, R., Broadbent, R., Ellis, K., Shier, H., & Cooper, T. (2020). *Approaches to youth participation in youth and community work practice: A critical dialogue*. Youth Workers Association & Commonwealth Alliance of Youth Work Associations.
- Corradi, S. (2017). *La movilidad internacional de los estudiantes universitarios (Erasmus y Erasmus Plus)*. Cuacos de Yuste: Academia Europea e Iberoamericana de Yuste.
- Corrales Serrano, M., Sánchez Martín, J., Moreno Losada, J. y Zamora Polo, F. (2019). Educar en la participación. Una visión transversal de la educación para la participación ciudadana, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 7, pp. 29-49.
- Correiro, J. (dir.), Siebert, K. S. y Seel, F. (2006). *National Youth Councils. Their creation, evolution, purpose, and governance*. Toronto: TalkingItGlobal.
- Cortina, A. (2002). *El mundo de los valores. Ética mínima y educación*. Bogotá: El Búho.
- Coscolluela Montaner, M. (2018). “Art. 149.3”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 647-650.
- (2014). *Manual de derecho administrativo*. Pamplona: Cizur Menor.
 - (2011). “El Concejo Abierto”, en Castela Rodríguez, J., Corral García, E., Castro Abella, F. y Ballesteros Arribas, S. (dirs.), *Administración local: estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*. Madrid: La Ley – El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados – Wolters Kluwer, pp. 363-378.
 - (2008). “El derecho de sufragio pasivo”, en Agirreazkuenaga Zigorraga, I. (coord.), *Derechos fundamentales y otros estudios: en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo* (vol. 2). Zaragoza: El Justicia de Aragón, pp. 1147-1166.
 - (1989). “El concejo abierto”, en Gómez-Ferrer Morant, R. (coord.), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*. Madrid: Civitas, pp. 229-246.
 - (1987). El concejo abierto, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 234, pp. 199-224.
- Costa, J. P. (2000). “La Carta Social Europea revisada”, en Fernández Pérez, J. M., Fernández-Otheo Ruiz, C. M., Muñoz Machado, S., García Delgado, J. L. y González Seara, L. (coords.), *Las estructuras del bienestar en Europa*. Madrid: Civitas, pp. 435-448.
- Cotino Hueso, L. (2017). El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental, *Teoría y realidad constitucional*, 40, pp. 279-316.
- (2013). Derecho y «gobierno abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas: Propuestas concretas, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 14, pp. 51-92.
 - (2012). La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos: propuestas concretas, *P3T, Public Policies and Territory*, 1 (2), pp. 1-13.
 - (2011). El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011: Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos, *Revista de derecho político*, 81, pp. 323-378.
 - (2007a). Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas, *Revista catalana de dret public*, 35, pp. 75-120.
 - (2007b). *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Granada: Comares.

- (2006). *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*. Granada: Comares.
- Coussée, F., Williamson, H. y Verschelden, G. (2012). *The history of youth work in Europe. Relevance for today's youth work* (vol. 3). Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Crespo Barquero, P. (2018). “Artículo 125”, en en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 781-789.
- CRIN-Child Right International Network (2016). *Age is arbitrary: setting minimum ages. Discussion Paper*. [Rescatado el 10 de julio de 2021 de: <https://www.crin.org/en/library/publications/age-arbitrary-discussion-paper-setting-minimum-ages>].
- Croke, K., Grossman, G., Larreguy, H. A. y Marshall, J. (2016). Deliberate Disengagement: How Education Can Decrease Political Participation in Electoral Authoritarian Regimes, *American Political Science Review*, 110 (3), pp. 579-600.
- Crouzet-Pavan, E. (1996-I). “Una flor del mal: los jóvenes en la Italia medieval (siglos XIII al XV)”, en en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. I). Madrid: Taurus, pp. 217-267.
- Crowley, A. (2012). *Is anyone listening? The impact of children's participation on policy making*. Cardiff: Cardiff University (tesis doctoral).
- Crowley, A. y Moxon, D. (2018). *New and innovative forms of youth participation in decision-making processes*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Crozier, M. J., Huntington, S. P. y Watanuki, J. (trad. 2012). “The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission”, *Sociología Histórica*, 1, pp. 311-329.
- Crubellier, M. (1979). *L'enfance et la jeunesse dans la société française. 1800-1950*. París: Armand Colin.
- Cruz Márquez, B. (2013). “Criminalización de la protesta social”, en Del Barco Perianes, F.J.; Manzano Silva, E. (dir.), *Jóvenes, Economía y Derecho*. Cáceres: Universidad de Extremadura, pp. 185-199.
- Cruz Orozco, J. I. (2003-2004). Del autoritarismo a la coparticipación. La transición de la democracia y políticas de juventud en España, *Historia de la Educación*, 22-23, pp. 194-212.
 - (2001) *El yunque azul: Frente de juventudes y sistema educativo: Razones de un fracaso*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cruz Villalón, P. (1998). “Artículos 77: las peticiones a las cámaras”, en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. VI). Madrid: EDERSA, pp. 665-682.
 - (1980). El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional, *Revista de estudios políticos*, 13, pp. 145-168.
- Cruz Villalón, P. y Pardo Falcón, J. (2000). Los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 97, pp. 65-154.

- Cuenca Valdivia, P. (1998). *La participación en el ámbito local: especial referencia a los municipios del sur de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid (tesis doctoral).
- Cussiánovich, A. (1999). “Infancia como representación social”, en *Niños trabajadores y protagonismo de la infancia*. Lima: IFEJANT.
- Davidson, S. (1998). Spinning the wheel of empowerment, *Planning*, 1262, pp. 14-15.
- Davies, T., Bhullar, S. y Dowty, T. (2011). *Rethinking responses to children and young people’s online lives*. EU Kids Online 2 - Final Conference, LSE, United Kingdom: Electronics & Computer Science.
- Davies, T. (2009). *Can social networks bridge the participation gap?* [recuperado el 12 de julio de 2021 de <http://www.timdavies.org.uk/2009/05/18/can-social-networks-bridge-the-participation-gap/>].
- De Castro, F. (1991). *Derecho civil de España*. Madrid: Civitas.
- De Dietrich, S. (1976). *Cinquante ans d'Histoire: la fédération universelle des Associations Chrétiennes d'étudiants (1895-1945)*. París: Edit du Semeur.
- De Esteban Alonso, J. (2018). “Una visión personal de la transición y del proceso constituyente”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 63-95.
- De Esteban Alonso, J. y López Guerra, L. M. (1982). *Los partidos políticos en la España actual*. Barcelona: Grupo Planeta.
- De Fici, A. (2014). Valores cooperativos, derecho cooperativo y jóvenes, *Deusto Estudios Cooperativos*, 4, pp. 83-95.
- De la Villa, L. E. (2018). “Artículo 7”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 42-44.
- De la Villa de la Serna, P. (2001). Las tres Cartas Europeas sobre Derechos Sociales. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 32, pp. 273-314.
- Del Barco Perianes, F.J. y Manzano Silva, E. (dir.) (2013). *Jóvenes, Economía y Derecho*. Cáceres: Universidad de Extremadura.
- De León Lázaro, G. (2013). La educación en Roma, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI, pp. 469-482.
- De Lorenzo García, R., Piñar Mañas, J. L. y Peñasola Esteban, I. (2016). *Nuevo tratado de fundaciones*. Madrid: Aranzadi Thompson Reuters.
- De Luis Lorenzo (1988). “Participación económica según el artículo 9.2”, en *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución* (vol. 1). Madrid: Ministerio de Justicia, pp. 187-223.
- De Marco, S. y Sorando, D. (2015). *Juventud Necesaria*. Madrid: Consejo de la Juventud de España.
- De Otto y Pardo, I. (1985). *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- De Somer, S. (2017). *Autonomous Public Bodies and the Law: European Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Descolonizar el poder, reinventar el poder*. Montevideo: Trilce.
- De Vaan, M. (2008). *Etymological Dictionary of Latin and the Other Italic Languages*. Leiden-Boston: Brill.
- De Zárraga, J. L. (1988). *Juventud en España*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- De Zárraga et al. (1985). *Juventud en España: la inserción de los jóvenes en la sociedad*. Barcelona: Instituto de la Juventud.
- DFID-CSO (2010). *Youth Participation in Development (A Guide for Development Agencies and Policy Makers)*. Londres: DFID–CSO Youth Working Group.
- Delgado Galindo, M. (2014). El Concilio Vaticano II y el derecho de asociación de los fieles, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 34.
- Demokratie & Dialog e.V. (2014). *Youth Policy Fact Sheets*. Disponible en Web: www.youthpolicy.org [Consulta: 1 de septiembre de 2017]
- Demoulin, H. (1897). “Les collegia iuvenum dans l’empire romain”, *Musée Beige*, 1, pp. 115-192.
- Denstad, F. Y. (2009). *Youth Policy Manual. How to develop a national youth strategy*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Derksen, R. (2015, or. 2008). *Etymological Dictionary of the Baltic Inherited Lexicon*. Leiden-Boston: Brill.
- Dereymaeker, J. (2011). “Building blocks for a European Youth Policy Architecture”, en Porcaro, G (ed.), *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum, pp. 239-243.
- Desdentado Daroca, E. (2010). “El principio de autonomía local”, en Santamaría Pastor, J. A., *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. Madrid: La Ley, pp. 877-900.
- Díaz Greco, M. (2018). “Artículo 39”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 781-791.
- Díaz Moreno, V. (2006). Los jóvenes y sus nuevas formas de participación más allá de los partidos políticos, *Temas para el debate*, 138, pp. 49-51.
- Díez Bueso, L. (2018). “Artículo 50”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 905-913.
- Díez de Velasco, M. (2008). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, pp. 683-693.
- Díez-Picazo Giménez, L. M. (2018). “Artículo 21”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 645-652.
- Díez Repollés, J. L. (2001). Presupuestos de un modelo racional de legislación penal, *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 24, pp. 485-524.

- Driskell, D. (2002). *Creating better cities with children and youth – a training manual*. París/Londres: UNESCO/Earthscan.
- Driskell, D. y Kudva, N. (2009). Creating Space for Participation: The Role of Organizational Practice in Structuring Youth Participation, *Community Development*, 40 (4), pp. 367-380.
- Dolan, P. et al. (2016). *Youth Civic Engagement. United Nations. World Youth Report*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Dolejšiová, D. y García López, M. A. (eds.) (2009). *European citizenship – in the process of construction... Challenges for citizenship education and democratic practice in Europe*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Domínguez, H. (2013). Democracia deliberativa en Jürgen Habermas, *Analecta política*, 4 (5), pp. 301-326.
- Dubet F., Jzaouli, A. y Lapeyronie, D. (1985). *L'Etat et les jeunes*, París: editions Ouvrières.
- Ducpétiaux, E. (1843). *De la condition physique et morale des jeunes ouvriers et des moyens de l'améliorer*. Bruselas: Méline Cans et Compagnie.
- Dueñas Castrillo, A. I., Fernández Cañueto, D., y Moreno González, G. (coords.) (2018). *Juventud y Constitución (Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario)*. Zaragoza: Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Duplá Marín, M. T. y Bardají Gálvez, D. (2007). El fundamento último de la protección al menos consumidor: la inexperiencia en el ámbito patrimonial, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 11, pp. 211-230.
- Duque Villanueva, J. C. y Requejo Pagés, J. L. (2018). “Artículo 6”, en en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 96-118.
- Durán López, F. (1979). El papel del sindicato en el nuevo sistema constitucional, *Revista de Política Social*, pp. 159-173.
- Eberhard Harribey, L. (2002a). *L'Europe et la jeunesse (Comprendre une politique européenne au regard de la dualité institutionnelle Conseil de l'Europe-Union européenne)*. París: L'Harmattan.
- (2002b). *The Council of Europe and youth (Thirty years of experience)*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Eguiarte Bendímez, E. A. (2017). San Agustín y los jóvenes, *Mayéutica*, 43, pp. 267-306.
- Ehmke, E. y Farrow, A. (2016). *Age Matters! Exploring age-related legislation affecting children, adolescents and youth. (Youth Policy Working Paper-November 2016)*. Estrasburgo: Youth Policy Press.
- Eisenstadt, S. N. (1956). *From Generation to Generation*. Nueva York.
- Elder Jr., G. H. (1974). “Adolescence in Historical Perspective”, en Adelson, J., *Handbook of Adolescent Psychology*. Nueva York.
- Elías Méndez, C. (2003). El menor de edad en la Carta Social Europea, *Revista de Derecho*, 2, pp. 1-27.

- Embid Irujo, A. (1981). El contenido del derecho a la educación, *Revista española de derecho administrativo*, pp. 653-682.
- Entrena Cuesta, R. (1985). DICTAMEN (Acerca de la naturaleza y régimen jurídico del Consejo de la Juventud de España). Barcelona: Consejo de la Juventud de España.
- EQUIP3-Educational Quality Improvement Program 3 (2009). *Youth Councils: An Effective Way to Promote Youth Participation*. USAID – From the American People.
- Escobar Roca, G. (2012). “Fuentes”, en Escobar Roca, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*. Madrid: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 459-648.
- Esparza Oroz, M. (2004). *La ilegalización de Batasuna: el nuevo régimen jurídico de los partidos políticos*. Madrid: Aranzadi Thomson Reuters.
- Espinosa Bayal, M. A., Ochaíta, E. y Gutiérrez Rodríguez, H. (2014). Adolescentes consumidores de televisión: autopercepciones sobre sus derechos, *Comunicar: revista científica iberoamericana de comunicación y educación*, pp. 181-188.
- Esteban Drake, A. (1973). *Hariou y la doctrina alemana del derecho público subjetivo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid (tesis doctoral).
- EURYKA (2017). *Reinventing Democracy in Europe: Youth Doing Politics in Times of Increasing Inequalities. Integrated Report on Policy Analysis (Deliverable 1.1)*. Report project for Horizon2020.
- Fairén Guillén, V. (1989). “El artículo 125 de la Constitución: la acción popular y su fortalecimiento”, en AA.VV., *La reforma del proceso penal*. Madrid: Ministerio de Justicia, pp. 599-608.
- Fariñas Dulce, M. J. (1988). Tensión y distinción entre la Sociología del Derecho y la Dogmática jurídica en la obra de Max Weber: un problema metodológico, *Anuario de filosofía del derecho*, 5, pp. 195-224.
- FCYO - Funders’ Collaborative on Youth Organizing (2003). An Emerging Model for Working with Youth, *Occasional Papers Series on Youth Organizing*, 1, pp. 1-28.
- Feixa, C. (2006). *Generación XX. Teorías sobre la juventud en la era contemporánea*. Manizales: CLACSO.
- Montero García, F. (1998). *Juventud Estudiante Católica: 1947-1997 (50 años JEC)*. Madrid: Juventud Estudiante Católica.
- Fazy, J. (1828). *De la gérontocratie, ou abus de la Sagesse des vieillards dans le gouvernement de la France*. París: L’Imprimerie de David.
- Fernández Farreres, G. (2018). “Artículo 21”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 95-98.
- Fernández de Buján, A. (2020). La actio popularis romana como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 6.
- (2005). *Derecho Público Romano (Recepción, Jurisdicción y Arbitraje)*. Cizur Menor: Thomson Civitas.
- Fernández de Mendiola Espino, A. (1991). *Análisis de las asociaciones juveniles locales*. Vitoria: Gobierno Vasco.

- Fernández Huerta, C. (2012). Ciudadanía juvenil y nuevas formas de participación a través de la conectividad, *Culturales*, 8 (15), pp. 113-134.
- Fernández López, M. F. (2018). “Artículo 9.2”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 164-174.
- Fernández Miranda, T. (1970). *El Movimiento y el Asociacionismo. Declaraciones del Ministro Secretario General del Movimiento al Director del Diario ABC, el 11 de enero de 1970 y comentarios de prensa*. Madrid: Ediciones del Movimiento.
- Fernández-Miranda, J. y García Sanz (1996). “Artículo 20: libertad de expresión y derecho de la información”, en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. II). Madrid: EDERSA, pp. 505-548.
- Fernández-Miranda Campoamor, A. y Sánchez Navarro, A. J. (1996). “Artículo 27: enseñanza”, en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. III). Madrid: EDERSA, pp. 157-272.
- Fernández-Miranda, J. y Sánchez Navarro, A. J. (1996). “Artículo 27”, en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. III). Madrid: EDERSA, pp. 160-272.
- Fernández Ostolaza, M. J. (2018). “Artículo 77”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1205-1210.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2019). *Vox Populi: Consultas populares y procesos participativos*. Madrid: Thompson Reuters – Aranzadi.
- Fernández Rodríguez, T. R. (1998). *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*. Madrid: Aranzadi.
- Fernández Tesoro, C. (2013). *La protección contemporánea de los derechos de la infancia desde el ámbito universal a su aplicación regional en el continente europeo: Regulación y práctica propias del consejo de Europa y de la Unión Europea*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos (tesis doctoral).
- Ferrer Arellano, J. (2003). Propuesta de una Epistemología Jurídica (Los cinco tipos de conocimiento jurídico: distinción y nexos), *Anuario jurídico y económico escurialense*, 36, pp. 161-200.
- Ferreras Alonso, F. y Panizo Robles, J. A. (2001). La participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social (Un análisis comparado), *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 2, 1097-1124.
- Ferreras Tomé, J. et al. (2006). Parlamento Joven: un espacio de participación juvenil en los Ayuntamientos, *Revista de Estudios de Juventud*, 74, pp. 185-202.
- Feu i Gelis, J., Pujol i Fabrelles, D., Soler Masó, P. y Marquès Sureda, S. (2003-2004). Las asociaciones juveniles en las comarcas de Girona (1900-1975). Una aproximación histórica, *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, pp. 53-77.

- Filibeck, G. (2011). "The European youth Convention, or how we convinced the Union to put Youth in its Constitution", en Porcaro, G (ed.), *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum, pp. 329-339.
- Fincardi, M. (2007). Italia: primer caso de disciplinamiento juvenil de masas, *Hispania*, 67 (225), pp. 43-72.
- Finlay, R. (1978). The Venetian Republic as a gerontocracy: age and politics in the Renaissance, *Journal of Medieval and Renaissance studies*, 8, pp. 157-178.
- Fisher, E. (1967). *Problemas de la generación joven (entre la impotencia y la responsabilidad)*. Madrid: Ciencia Nueva.
- Flanagan, C., y Levine, P. (2010). Civic engagement and the transition to adulthood, *The Future of Children*, 20(1), pp. 159-179.
- Flanagan, C., Syvertsen, A. K., y Stout, M. D. (2007). *Civic measurement models: Tapping adolescents' civic engagement*. College Park: Center for Information & Research on Civic Learning & Engagement, University of Maryland.
- Flessenkemper, T. (2003). *The state of national youth councils and consultative youth bodies in Europe*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Fletcher, A. (2017, or. 2003). *Purpose, Empowerment and the Experience of Volunteerism in Community*. Freechild Project. [rescatado el 12 de julio de 2021, de <https://adamfletcher.net/2017/08/29/purpose-empowerment-and-the-experience-of-volunteerism-in-community/>].
- Flores Giménez, F. (2018). "Artículo 6", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 185-188.
- Fogg, B. J. (2018; or. 2010). *Behaviour Grid*. Behaviour Design Lab, Stanford University [rescatado el 12 de julio de 2021 de <https://www.behaviorgrid.org/>].
- Fogg, B. J. y Eckless, D. (2007). "The Behavior Chain for Online Participation: How Successful Web Services Structure Persuasion", en De Kort, Y., IJsselsteijn, W., Midden, C., Eggen, B. y Fogg, B.J. (eds.), *Persuasive Technology (Lecture Notes in Computer Science)*, vol. 4744. Berlín, Heidelberg: Springer, pp. 199-209.
- Forbrig, J. (2005). "Introduction: democratic politics, legitimacy and youth participation", en Forbrig, J. (ed), *Revisiting youth political participation (Challenges for research and democratic practice in Europe)*. Estrasburgo: Consejo de Europa, pp. 7-18.
- Fraile Ortiz, M. (2018). "Tribunal Constitucional y principios rectores de la política social y económica: hilar fino en tiempos de crisis", en Masala, P. (coord.), *La Europa social: alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 231-260.
- Francés García, F.J. (2008). El laberinto de la participación juvenil: estrategias de implicación ciudadana en la juventud, *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, 2, pp. 35-51.
- Francis, M. y Lorenzo, R. (2002). Seven Realms Of Children Participation, *Journal of Environmental Psychology*, 22, pp. 157-169.
- Franke, M. y Mennella, M. (2017). "Juventud", en *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo.

- Fraschetti, A. (1996-I). “El mundo romano”, en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. I). Madrid: Taurus, pp. 75-115.
- Freixes Sanjuán, T. y Sevilla Merino, J. (2005). *Género, constitución y estatutos de autonomía*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Frezza, P. (1947). La costituzione cittadina di Roma e il problema degli ordinamenti giuridici preesistenti, *Scritti Beatif. Ferrini*, 1. Milán.
- Frías del Val, A. S. (2006). Los consejos escolares de centro en nuestra reciente historia legislativa, *Participación educativa*, 1, 24-32.
- Friginal Fernández-Villaverde, L. (1980). *La protección de los derechos fundamentales en el derecho español*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Fonseca Peso, J. (2017). *Los procesos de participación de los adolescentes en entornos comunitarios: una experiencia de ciudadanía*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Fuenteseca Díaz, P. (1970). *Lecciones de historia del derecho romano*. Salamanca: Argos Vergara.
- Fuentes García, R. y Serrano, J. A. (2019). El concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana, *Gestión y política pública*, 28 (2), pp. 441-472.
- Fuertes López, M. (2018). Una embarazosa mutación constitucional impulsada por el Derecho europeo: Administraciones independientes del Gobierno, en González Hernández, E. (coord.), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 3745-3756.
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay*. Londres: Profile Books.
- Funes, M. J. (2008). “Cultura, Sociedad y Política”, en *Informe de Juventud 2008*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- (2006). Movilización social y creatividad política de la juventud, *Revista de Estudios de Juventud*, número monográfico.
 - (2003). Socialización política y participación ciudadana: jóvenes en dictadura y jóvenes en democracia, *Revista de Estudios de Juventud*, número especial dedicado a «Jóvenes, constitución y cultura democrática», pp. 57-76.
 - (1994). Procesos de socialización y participación comunitaria, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 67, pp. 187-205.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance, *Public Administration Review*, 66 (1), pp. 66-75.
- Gabbard, C. (2000). *Lifelong Motor Development*. Boston: Allyn and Bacon.
- Gabriel Carranza, G. (2018). “La juventud en el seno del Estado autonómico”, en Dueñas Castrillo, A. I., Fernández Cañueto, D., & Moreno González, G. (coords.), *Juventud y Constitución (Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario)*. Zaragoza: Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 335-358.
- Gaiser, W., Gille, M., de Rijke, J. y Sardei-Biermann, S. (2008). “Who counts on Europe? – An empirical analysis of the younger generation’s attitudes in Germany”, en Benedicto Millán, J. y López Blasco, A. (coord.), *Young People and Political Participation: European Research*. Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 161-178.

- Gaitán Muñoz, L. (2018). Los derechos humanos de los niños: ciudadanía más allá de las “3Ps”, *Sociedad e Infancias*, 2, pp. 17-37.
- (2015). Protagonismo en la infancia, o la participación de los niños en los procesos de intervención social, *Servicios sociales y política social*, 107, pp. 25-39.
 - (2012). “Youth participation and local social and youth policies in Spain”, en *Youth Participation in Europe: Beyond Discourses, Practices and Realities*, pp. 125-139.
 - (2009) “La vida de los niños, niñas y adolescentes en la ciudad”, en Villagrasa Alcaide, C. y Ravetllat Ballesté, I. (coord.), *Por los derechos de la infancia y de la adolescencia: un compromiso mundial desde el derecho de participación en el XX aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño*, pp. 1516-1522.
 - (1999). *El espacio social de la infancia. Los niños en el Estado del Bienestar*. Madrid: Instituto Madrileño del Menor y la Familia.
- Gaitán Muñoz, L. y Liebel, M. (2011). Ciudadanía y derechos de participación de los niños. Madrid: Síntesis – Universidad Pontificia de Comillas.
- Galais, C. (2012). ¿Cada vez más apáticos? El desinterés político juvenil en España en perspectiva comparada, *Revista Internacional de Sociología*, 1 (70), pp. 107-127.
- Galán Galán, A. y Prieto Romero, C. (2008). El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración, *Anuario de Derecho Municipal*, 2, pp. 63-104.
- Galino Carrillo, M. A. (1962). El aprendiz en los gremios medievales [partes 1 y 2], *Revista española de pedagogía*, 78 (pp. 117-130) y 79/80 (pp. 224-234).
- Gallego Anabitarte, A. (1994). *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía local, opinión pública)*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- (1992). *Constitución y personalidad jurídica del Estado*. Madrid: Tecnos.
 - (1990). Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda, *Revista de administración pública*, 122, pp. 7-102.
- Gallés, M. y Jiménez, E. (2011). *El reconeixement internacional del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*. Barcelona: FOCIR.
- Galston, W. (2001). Political knowledge, political engagement, and civic Education, *Annual Review of Political Science*, 4, pp. 217-234.
- Galstyan, M. (2019). *Youth political participation (literature review)*. Bruselas: European Union-Council of Europe Youth Partnership.
- Gamliel, T. (2017). Education in civic participation: Children, seniors and the challenges of an intergenerational information and communications technology program, *New Media and Society (Bar-Ilan University)*, 19(9), pp. 1388–1405.
- Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2020; 2018). *Manual básico de derecho administrativo*. Madrid: Tecnos.
- Gangutia Elícegui, E. (2004). La fuerza y lo efímero. Jóvenes en los poemas homéricos, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 34 (1), pp. 17-42.
- Garcés Montoya, A. (2010). De organizaciones a colectivos juveniles panorama de la participación política juvenil, *Última década*, 32, pp. 61-83.
- García-Albacete, G. (2008). “Political apathy? The evolution of political engagement of the Spanish youth since the 1980’s”, en Benedicto Millán, J. y López Blasco, A. (coord.),

- Young People and Political Participation: European Research*. Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 133-160.
- García Álvarez, M. (1978). El Concejo abierto en la legislación española: a propósito de la democracia directa, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 54, pp. 75-84.
- García Amado, J. A. (1992). Sobre los modos de conocer el Derecho o de cómo construir el objeto jurídico, *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 11, pp. 193-218.
- (1987). Tópica, Derecho y método jurídico, *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 4, pp. 161-188.
 - (1985). Teorías del sistema jurídico y concepto de derecho, *Anuario de filosofía del derecho*, pp. 297-316.
- García-Gallo de Diego, A. (1972). El Derecho en el “Speculum principis” de Belluga, *Anuario de historia del derecho español*, 42, pp. 189-216.
- García de Enterría y Martínez-Carande, E. (2000). El lenguaje del Derecho, *Revista española de derecho administrativo*, 107, pp. 474-475.
- (1989). La autonomía universitaria, *Cuenta y razón*, 44-45, pp. 67-78.
 - (1984a). *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*. Madrid: Civitas.
 - (1984b). Principio de legalidad: Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la Jurisprudencia en la Constitución, *Revista española de derecho constitucional*, 10 (4), pp. 11-62.
 - (1979). La participación del administrado en las funciones administrativas, *Revista de Seguridad Social*, 4, pp. 11-23.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2020; 2020-II; 2008-I; 2008-II). *Curso de derecho administrativo* (vol. I y II). Madrid: Civitas Thomson Reuters.
- García-Escudero Márquez, P. (2018). “Artículo 87: La iniciativa legislativa”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 238-246.
- (2007). *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García García, L. M. (1992). Retórica y/o Filosofía: ¿paidia y paideia? las dos culturas, *Taula, quaderns de pensament*, 17-18, pp. 147-156.
- García Majado, P. (2018). “El poder de las generaciones vivas: la participación directa en la reforma constitucional”, en Dueñas Castrillo, A. I., Fernández Cañueto, D., y Moreno González, G. (coords.), *Juventud y Constitución (Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario)*. Zaragoza: Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 281-308.
- García Manzano, P. (2018a). “Artículo 29”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1075-1085.
- (2018b). “Artículo 77: Peticiones a las Cámaras”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 150-158.

- García-Maestro García, M. J. (2013). *El régimen jurídico de la intervención administrativa en favor de la tercera edad. Especial referencia al servicio de ayuda a domicilio*. Salamanca: Universidad de Salamanca (tesis doctoral).
- García Marcos, F. J. (2004). Lingüística y derecho, *ELUA*, 18, pp. 59-86.
- García Martínez, A. (2003, act. 2011 por Sieira, S. y 2017 por Rastrollo Ripollés, A.). “Artículo 48”, Portal de la Constitución española del Congreso de los Diputados, accesible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>, el 12 de julio de 2021].
- García Muñoz, T. (2019, or. 2017). *Política de Juventud*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid – Centro de Documentación Europea.
- García Murcia, J. (2018a). “Artículo 7”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 119-135.
- (2018b). “Artículo 28.2: derecho de huelga”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 647-659.
- García Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- (1980). Segundo círculo y decisión consensuada (consideraciones en torno al problema de la participación de los partidos y las organizaciones de interés en las decisiones estatales), *Documentación administrativa*, 188, pp. 7-32.
- García-Perrote Escartín, I. (2018). “Artículo 28.2: El derecho de huelga”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1032-1074.
- García Roca, F. J. (2018). “Artículo 23”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 519-530.
- García Roca, J. F. y García Victoria, I. (2018). “Artículo 147.1 y 2: Los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica: su problemático contenido y función constitucional”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1124-1142)
- García Vázquez, M. C. (2004). “De la emancipatio a la emancipación”, en López Rosa, R. y Del Pino Toscano, F. J., *El derecho de familia: de Roma al derecho actual*, pp. 271-284.
- Garrido Falla, F. (2003). “La elaboración de la Constitución española”, en Balado Ruiz-Gallegos, M. y García Regueiro, J. A. (coords.), *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario*. Barcelona: Bosch, pp. 231-240.
- (1998) La elaboración de la Constitución Española: recuerdos personales, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 75, pp. 265-278.
 - (1985). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Garrido Mayol et al. (2006, or. 2003). *Sinopsis de los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución*. [Portal de la Constitución española del Congreso de los Diputados, accesible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>, el 12 de julio de 2021].

- Gauvard, C. (1981). “Les jeunes à la fin du Moyen Âge: une classe d’âge?”, *Annales de l’Est. XIIe Congrès de la Société des Historiens Médiévistes de l’Enseignement Supérieur Public*. Nancy, pp. 225-244.
- Gavara de Cara, J. C. (2018). “Artículo 21”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 497-510.
- (1997). *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*. Madrid: McGraw-Hill.
 - (1994). *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo. El contenido esencial de los derechos fundamentales desde el punto de vista del control de constitucionalidad en la ley fundamental de Bonn*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona (tesis doctoral).
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: a power analysis, *IDS Bulletin*, 37 (6), pp. 23-33.
- Gay i Montalvo, E. (2018). “Artículo 48”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1398-1403.
- Gendi, E. (1992). La società dei giovani a Genova fra il 1460 e la Riforma del 1528, *Quaderni storici*, 8 (2), pp. 509-528.
- Gentile, A. y Marí-Klose, P. (2019). Las cicatrices de quien se ha hecho adulto en tiempos de crisis, *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 253, pp. 50-66.
- Gentile, A. y Mayer Duque, C. (2009). “Transición a la vida adulta y políticas de juventud en España”, *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Geny, B. (1930). *La collaboration des particuliers avec l’administration*. Nancy.
- Ghiso, A., Gaviria, P. A., y Botero, N. (2006). Espacios y sentidos de la participación juvenil, *Revista Temas Sociológicos*, 11, pp. 43-70.
- Gilles, J.R. (1981, or. 1974). *Youth and History. Tradition and Change in European Age Relations*. Nueva York: Academic Press.
- Gilbert, D. (2020). *The Patient Leadership Triangle: A Practical Engagement Model for Transforming Healthcare*. Carlton: Sally Hussey.
- Giménez Gluck, D. (2012). El derecho de sufragio activo y la mayoría de edad, *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, 12, pp. 190-206.
- Giménez Martínez, M. A. (2015). La democracia orgánica: participación y representación política en la España de Franco, *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia contemporánea*, 27, pp. 107-130.
- Ginestet, P. (1991). *Les organisations de la Jeunesse dans l’occident romain*. Bruselas: Col. Latomus.
- Goerlich Peset, J. M. (2018). “Artículo 28.1: la libertad sindical en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del

- Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1010-1031.
- Goig Martínez, J. M., y Núñez Martínez, M. A. (2011). El fomento de la juventud participativa. Tratamiento constitucional, desarrollo legislativo y políticas públicas, *Revista de Estudios de Juventud*, 94.
- Gómez Montoro, A. (2018). "Artículo 22", en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 653-672.
- (2004). *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gómez Orfanel, G. (2018). "Artículo 167", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 2291-2299.
- González Calleja, E. (2011). "La propaganda exterior de FET y de las JONS (1936-1945)", en Moreno Cantano, A. C. (coord.), *El ocaso de la verdad: propaganda y prensa exterior en la España franquista (1936-1945)*. Gijón: Trea., pp. 157-190.
- (2009). *Rebelión en las aulas: movilización y protesta estudiantil en la España contemporánea, 1865-2008*. Madrid: Alianza Editorial.
 - (2005). *La España de Primo de Rivera: la modernización autoritaria, 1923-1930*. Madrid: Alianza Editorial.
- González Calleja, E. y Souto Kustrín, S. (2007). De la dictadura a la república: orígenes y auge de los movimientos juveniles en España, *Hispania: Revista española de historia*, 225 (67), pp. 73-102.
- González García, A. (2020). "Capítulo VIII. La capacidad de obrar de los menores ante las administraciones públicas", en Anleu Hernández et al. (coords.), *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales: una perspectiva interdisciplinar*. Barcelona: Atelier, pp. 253-270.
- (2017). La capacidad de obrar de los menores ante las Administraciones Públicas, *Revista jurídica de Catalunya*, 116 (4), pp. 909-928.
- González Jiménez, M. y Peñarrubia Bañón, M. (2018). "Las instituciones de la democracia directa; la iniciativa ciudadana europea", en López Garrido, D. (dir.), *Lecciones de derecho constitucional de España y de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 883-902.
- González López, F. (2013). *Jóvenes y participación (Estudio sobre participación juvenil)*. Vitoria: Consejo de la Juventud de Euskadi.
- González Pascual, M. I. (2018). "Artículo 149", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 2039-2048.
- González Pérez, J. (2002). *Derecho de reunión y manifestación*. Madrid: Civitas.
- González Pérez, J. y Fernández Farreres, G. (2002). *Derecho de asociación: comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*. Madrid: Civitas.

- González-Posada Martínez, E. (2018). “Artículo 50”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 205-209.
- González Sancho, R y Henríquez Cáceres, E. (2017). Participación juvenil en espacios formales de deliberación política: entre adultocentrismo y reproducción del discurso adulto, *Rupturas*, 7 (1), pp. 125-147.
- Gottlieb, D. et al. (1966). *The Emergence of Youth Societies: A cross Cultural Approach*. Nueva York: Free Press.
- Grace, R., Knight, J., Baird, K., et al. (2019). Where are the silences? A scoping review of child participatory research literature in the context of the Australian service system, *Children Australia*, 44, pp. 172-186.
- Graterol Avededo, G. L. (2014). *Red de estudios y políticas sobre juventud en América Latina: una mirada a la participación ciudadana*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Griffin, C. (2005). “Challenging assumptions about youth political participation: critical insights from Great Britain”, en Forbrig, J. (ed), *Revisiting youth political participation (Challenges for research and democratic practice in Europe)*. Estrasburgo: Consejo de Europa, pp. 145-154.
- Grønstad, C. y Felgueiras, A. (2011). “The European Youth Forum Acting Globally (An Essential Chronology)”, en Porcaro, G (ed.), *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum, pp. 441-452.
- Goñi Sein, J. L. (2018). “Los mecanismos de protección social de las personas de la tercera edad. Comentario al artículo 50 CE a la luz de la doctrina constitucional”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1417-1429.
- Guibert Navaz, M. E. (1985). Las Escuelas Normales de Primeras Letras de Navarra, *Príncipe de Viana*, 43 (165), pp. 371-386.
- Guichot, E. (2005). “Administración local: reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA”, en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (vol. I). Madrid: lustel, pp 152-159.
- Gutiérrez, R. et al. (1992). *Informe Juventud en España*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Gutiérrez López, E. (1924-1925). El Concejo abierto, *Revista de Historia*, 1-8, pp. 178-179.
- Häberle, P. (2003). *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley fundamental de Bonn: una contribución a la concepción institucional de los derechos fundamentales y a la teoría de la reserva de la ley*. Madrid: Dykinson.
- Haller, B. (1984). “El Consejo de Europa ante el Año Internacional de la Juventud”, en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) et al. (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 243-258.
- Hart, H. L. A. (2000, or. 1994). *Post scriptum al concepto del derecho* [ed. por Bulloch, P. A. y Raz. J., trad. de Tamayo y Salmorán, R.]. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- (1994; or. 1970). “Teoría de Kelsen sobre la unidad del derecho”, en Casanovas, P. y Moreso, J. J. (coords.), *El ámbito de lo jurídico (lecturas de pensamiento jurídico contemporáneo)*. Barcelona: Crítica, pp. 105-140 (or. Kelsen’s Doctrine of the Unity of Law, en *Ethics and Social Justice*, 4).
 - (1983). *Essays in Jurisprudence and Philosophy*. Oxford: Clarendon Press.
- Hart, R. (1997). *Children's participation: The theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*. Londres: Earthscan.
- (1992). Children's Participation. From tokenism to citizenship. Essay for UNICEF, *Innocenti Essays*, 4.
- Heierbacher, S., Carcasson, M., et al. (rev. 2014, or. 2005). *Engagement Streams Framework*. Boiling Springs (PA, EEUU): NCDD.
- Hériard, P. (2019). “Juventud”, en *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo.
- Hernández-Diez, E. (2020a). La legislación autonómica sobre la política pública de juventud, *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- (2020b). A General Approach to Spanish Law on Youth Policies, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 8, pp. 79-111.
 - (2019a). “La participación juvenil en el Derecho de la Unión Europea: construcción de presente y futuro de la ciudadanía europea”, en VV.AA., *Paz y valores europeos como posible modelo de integración y progreso en un mundo global / Peace and European values as a potential model for integration and progress in a global world*. Bruxelles: Peter Lang.
 - (2018a). “La participación juvenil en el fortalecimiento de las instituciones y el establecimiento de la paz. Programas de participación juvenil del Sistema de Naciones Unidas”, en Díaz Barrado, C. & Fernández Liesa, C. R. (dirs.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas / Derechos Humanos y Empresas*. Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 137-160.
 - (2018b). Las fundaciones en Extremadura durante 2017: participación administrativa y gestión de la inversión pública en programas de interés general, *Anuario de Derecho de Fundaciones 2017*.
 - (2017a). El bloque de constitucionalidad español sobre la Administración en materia de juventud, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, no. 2, pp. 1-32.
 - (2017b). Reflexiones jurídicas sobre el asociacionismo juvenil: A partir de la tesis de Reverte Martínez, Francisco Manuel: El Derecho Fundamental de Asociación como Instrumento de Cambio Social: las Asociaciones Juveniles, Universidad de Murcia, 2016, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 3, pp. 41-50.
 - (2017c). Las fundaciones en Extremadura durante 2016: algunas reflexiones sobre el diálogo civil y la promoción pública del tercer sector, *Anuario de Derecho de Fundaciones 2016*, pp. 205-222.
 - (2010). El derecho de asociación entre los jóvenes de Europa Occidental, *Anuario de la Facultad de Derecho*, 28, pp. 301-324.
- Hernández Diez, E. y Gentile, A. (2016). Origen y desarrollo de la garantía juvenil: fundamentos jurídicos y contenidos estratégicos, *Revista general de derecho constitucional*, 22.
- Hernández Diez, E., Gentile, A. Hernández Cordero, A. L. y Cobián Corrales, J. (2019). *Extremadura un futuro sin jóvenes sin futuro. ¿Qué le depara a la juventud extremeña?* Cáceres: Club Senior de Extremadura.

- Hernández Gil, A. (1961). Algunos problemas metropológicos, *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, 12, pp. 5-31.
- Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos, A. (1973). “Introducción al estudio del estructuralismo y el derecho”, en *Estructuralismo y Derecho*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 11-52.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (2018). “Preámbulo”, en en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 3-10.
- Herreros López, J. M. (2012). “Personas mayores”, en Escobar Roca, G. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*. Madrid: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 1909-1953.
- Hessel, S. (2010). *¡Indignaos!* Madrid: Destino.
- Hessel, S. y Vanderpooten, G. (2011). *¡Comprometeos!* Madrid: Destino.
- Hodgson, D. (1995). *Participation of children and young people in social work*. Nueva York: UNICEF.
- Hofmann van de Poll, F., & Williamson H. (2021). *European Youth Strategies A reflection and analysis: Background analysis for the EU Council of Europe youth partnership consultative process*. EU-CoE Youth Partnership.
- Hopenhay, M. (coord.) (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Santiago de Chile: CEPAL y OIJ.
- Hopkins, M. H. (1965). The Age of Roman Girls at Marriage, *Population Studies*, 18 (3), pp. 309-327.
- Horowitz (1996-I). “Los mundos de la juventud judía en Europa: 1300-1800”, en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. I). Madrid: Taurus, pp. 119-165.
- Hoskins, B. et al. (2015). Civic Competence of Youth in Europe: Measuring Cross National Variation Through the Creation of a Composite Indicator, *Social Indicators Research*, 123, pp. 431–457.
- (2005). “Conclusion: translating research results into policy”, en en Forbrig, J. (ed), *Revisiting youth political participation (Challenges for research and democratic practice in Europe)*. Estrasburgo: Consejo de Europa, pp. 155-164.
- Houdon, R. y Fournier, B. (Dir.) (1993). *Jeunesses et Politique* [vol. 1 y 2], París: L'Harmattan, Logiques Politiques.
- Huntington, Samuel P. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- (1968). *Political order in changing societies*. Londres: Yale University Press.
- Huteau, G. (2015). Les jeunes au prisme du Droit des politiques sociales: un effet «kaléidoscope», *EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale -«Regards»*, no. 48, pp. 103-110.
- IAPP/IAP2- International Association for Public Participation (2018; or. 1999). *Spectrum of public participation*. [rescatado el 11 de julio de 2021 de: https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf].

- Ibarra Roca, R. (2020). "Planificación estratégica en materia de infancia", en Martínez García, C. (coord.), *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la convención sobre los derechos del niño en España*. Madrid: Aranzadi, pp. 105-126.
- Ibars Montero, J. A. (1984). "La coordinación y articulación de las Administraciones Públicas en materia de juventud", en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) *et al.* (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 199-226.
- Igartua Salaverria, J. (2000). El indeterminado concepto de los "conceptos indeterminados", *Revista Vasca de Administración Pública*, 56, pp. 145-162.
- (1996). Principio de Legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa, *Revista española de derecho administrativo*, 92, pp. 535-554.
 - (1993). Conceptos indeterminados y hechos del Derecho, *Revista Vasca de Administración Pública*, 36, pp. 263-280.
- Iglesias, J. (1965). *Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado*. Barcelona: Ariel.
- Iuri, T. (2015). La participación activa de los jóvenes, protección jurídica y necesidad de promoción, *Revista Pilquen – Sección Psicopedagogía*, 12 (2), pp. 35-45.
- Izquierdo Carrasco, M. (2018). "Artículo 51", en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 210-213.
- Jaczynowska, M. (1975). Le caratteristiche de le associazioni della gioventu romana (collegia iuvenum), *Atti Istituto Veneto*, CXXIV, pp. 359-381.
- (1970). "Les Organisations des iuvenes et l'aristocratie municipal au temps de l'empire romain", en *Recherches sur les structures sociales dans l'antiquité classique*. París, pp. 265-274.
 - (1967-1968). Les organisations des "iuvenes" a Trebula Mutesca, *Eos*, LVII, pp. 296-306.
- Jaime Castillo, A. M. (2008). Young people's trajectories of political participation in Europe: Cohort effects of life-cycle effects?, en Benedicto Millán, J. y López Blasco, A. (coord.), *Young People and Political Participation: European Research*. Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 67-94.
- Jamieson, L. y Grundy, S. (2005). "Political participation and European citizenship Identity", en Forbrig, J. (ed), *Revisiting youth political participation (Challenges for research and democratic practice in Europe)*. Estrasburgo: Consejo de Europa, pp. 121-132.
- Jans, M. y De Backer, K. (2002). *Youth(work) and social participation. Elements for a practical theory*. Brussels: Flemish Youth Council.
- Jimena Quesada, L. (2020). Los derechos sociales de la juventud: el papel de los entes locales y regionales, *Lex social: revista de los derechos sociales*, 10 (1), pp. 465-501.
- Jiménez, D. (1984). "La política de juventud en la Comunidad de Murcia", en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) *et al.* (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 131-137.

- Jiménez Campo, J. (2011). “Estatuto de Autonomía”, en Aragón Reyes, M. y Aguado Renedo, C. (dirs.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Madrid: Thomson Reuters Civitas, pp. 398-402.
- (1996). “Artículo 53: Protección de los Derechos Fundamentales”, en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. IV). Madrid: EDERSA, pp. 439-528.
 - (1992). “Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional”, en González Encinar, J. J. (coord.), *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa-Calpe, pp. 201-244.
- Jiménez García, F. (2010). “España en el sistema de la Carta Social Europea”, en Fernández Sánchez, P. (coord.), *La obra jurídica del Consejo de Europa (en conmemoración del 60 aniversario del Consejo de Europa)*. Sevilla: Gandulfo, pp. 455-487.
- Jurado Gilabert, F. (2019). *Avances legislativos para mejorar la participación en España* [recuperado el 1 de julio de 2021 de <https://www.medialab-prado.es/proyectos/41797/description>].
- (2017). *La representación política en la era de Internet: el caso de España*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona (tesis doctoral).
 - (2015). Jóvenes, Internet y Política. El cambio de paradigma tecnopolítico, *Metamorfosis: Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*, 2, pp. 87-99.
 - (2013). Democracia 4.0: desrepresentación en el voto telemático de las leyes, *Revista internacional de pensamiento político*, 8, pp. 119-138.
- Juventud sin Futuro (2011). *Juventud sin futuro*. Barcelona: Icaria editorial.
- Karsten, A. (2012). Participacion Models (Citizens, Youth, Online). A chase through the maze. [rescatado de <http://www.nonformality.org/participation-models>, el 20 de junio de 2020]
- (2011). “Different Models and Concepts of Participation”, en Bär, T. *et al.*, *Participation in Urban Climate Protection*. Potsdam: Heinrich-Böll-Stiftung Brandenburg.
- Kahne, J. y Bowyer, B. (2017). Educating for democracy in a partisan age: Confronting the challenges of motivated reasoning and misinformation, *American Educational Research Journal*, 54 (1), pp. 3-34.
- Kahne, J. y Middaugh, E. (2008). Democracy for Some: The Civic Opportunity Gap in High School, CIRCLE Working Paper, 59, pp. 1-30.
- Karrer, T. (2006). Roles in communities of practice, *Learning Circuits Blog – American Society for Training & Development* [rescatado el 12 de julio de 2021 de <http://learningcircuits.blogspot.com/2006/06/roles-in-cops.html>].
- Kleijwegt, M. (1991). *Ancient Youth. The ambiguity of youth and the absence of adolescence in Greco-Roman Society*. Amsterdam: Gieben.
- Kotek, J. (2011). “The Grand Anti-Fascist Alliance, 1941-1945”, en Porcaro, G (ed.), *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum, pp. 83-95.
- (1998). *La Jeune Garde (La jeunesse entre KGB et CIA 1917-1989)*. París: Sueil.
 - (1996). *Students and the Cold War*. Londres: Macmillan Press.
- Kovacheva, S. (2005). “Will youth rejuvenate the patterns of political participation?”, en Forbrig, J. (ed), *Revisiting youth political participation (Challenges for research and democratic practice in Europe)*. Estrasburgo: Consejo de Europa, pp. 19-28.

- Kramer, M. H. (2018). Hart and the Metaphysics and Semantics of Legal Normativity, *Ratio Juris*, 31 (4), pp. 396-420.
- Krauskopf, D. (2005). Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina, *Nueva Sociedad-NUSO*, 200, pp. 141-153.
- (2000). “Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes”, en Balardini, S. (ed.), *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Krizmanics, G. T. A. (2017). Las hermandades académicas nacionalistas alemanas (entre lo político y la política en Chile, Alemania y Austria), *Anuario IEH*, 32 (2), pp. 89-108.
- Kumar, S. (1978). The concept of political development, *Political Studies*, 26 (4), pp. 423-438.
- Lagrée, J. C. (dir.) (1983). *La jeunesse en questions. Orientations de la recherche et sources documentaires en sciences sociales*. París: La Documentation Française.
- Langlais, J. L. (1984). “La política de juventud en Francia”, en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) et al. (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 55-68.
- Lardner, C. (2001). *Youth participation – a new model*. Edinburg: Youth Social Inclusion Partnership.
- Lavchyan, Z. y Williamson, H. (rev. 2019). *Youth policy essentials*. Bruselas: Youth Partnership EU-CoE.
- Larios Paterna, M. J. (2018). “Artículo 87”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1289-1298.
- Lauritzen, P. (2006). *Essentials of a youth policy in the Council of Europe*, unpublished paper.
- (2005). “Preface: participation revised”, en Forbrig, J. (ed), *Revisiting youth political participation (Challenges for research and democratic practice in Europe)*. Estrasburgo: Consejo de Europa, pp. 5-6.
- Leaman, J. y Wörsching, M. (2010). *Youth in Contemporary Europe*. New York: Routledge.
- Leguina Villa, J. (1991). La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en Martín-Retortillo Baquer, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Civitas, pp. 1199-1212.
- Leturia Navarrea, A. (2006a). *El derecho a la participación educativa*. Bilbao: Universidad del País Vasco (tesis doctoral).
- (2006b). El derecho a la participación educativa a la luz de la LOE, *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, 6, pp. 169-218.
- Levi, M. (1963). “Iscrizioni relative a collegia della eta imperiale”, *Athenaeum*, XIL, pp. 384-405.
- Levi, G. y Schmitt, J. C. (dirs.) (1996). *Historia de los jóvenes*. Madrid: Taurus.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, *The American Political Science Review*, 53 (1), pp. 69-105.
- Loperena Rota, D. (2012). La irreversibilidad de los derechos sociales, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 9, pp. 9-14.

- López Benítez, M. (2018). “Artículo 129”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 495-497.
- López Blasco, A. (2008). “Young people of immigrant origin and their attitudes towards political participation. A comparative study with Greeks, Italians, Turks and Germans”, en Benedicto Millán, J. y López Blasco, A. (coord.), *Young People and Political Participation: European Research*, pp. 197-210.
- López Blasco, A. et al. (2008; 2005). *Juventud en España*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- López Castillo, A. (2018). “Artículo 27: el derecho a la educación”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 966-1002.
- López González, J. L. (2005). El referéndum en el sistema español de participación política. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- (1995). *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Editorial.
- López Lacárcel, J. M. (2012). *Huellas: Cien años de Scouts de España*. Madrid: Federación de Asociaciones Scouts de España.
- (2003). *Así fuimos, así somos. Historia de Scouts de España-Exploradores de España*. Madrid: Federación de Asociaciones Scouts de España.
- López Navas, C. (coord.) (2019). *Índices de desarrollo juvenil. Informe I: Índice Sintético de Desarrollo Juvenil Comparado (2009-2017)*. España en Europa. Madrid: Catarata.
- López Vilas, R. (2018). “Artículo 39”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 164-168.
- López Oller, J. (2016). Cuatro cifras (más o menos) sobre los procesos de emancipación de la población joven en Extremadura, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1.
- Lorenz, D. (2006). Sobre el concepto de juventud en el siglo XIII y el orden en que se debe estudiar la filosofía, *Miscelánea Comillas*, 64 (125), pp. 633-651.
- Lorenzo Delgado, M. (2006). La participación institucional de los estudiantes a través de los consejos escolares del centro, *Participación educativa*, 2, pp. 51-57.
- Loriga, S. (1996-II). “La experiencia militar”, en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. II). Madrid: Taurus, pp. 25-52.
- Lostao, D. (2009). Reflexiones sobre el asociacionismo juvenil, *Temas para el debate*, 176 pp.52-54.
- Lowndes, V. y Pratchett, L. (2006). *CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government – and How to Make it Work Better*. Leicester: Local Governance Research Unit, De Montfort University.
- Lucas Verdú, P. (1996). “Título preliminar”, en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. I). Madrid: EDERSA, pp. 77-94
- (1996b). “Artículo 1: Estado social y democrático de derecho”, en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. I). Madrid: EDERSA, pp. 95-164.

- Lumbierres i Méndez, M. (1984). “Las políticas de servicios para la juventud”, en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) *et al.* (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 183-198.
- Lundy, L. (2007). Voice’ is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, *British Educational Research Journal*, 33 (6), pp. 927-942.
- Lürhmann, A. (dir.) *et al.* (2013). *Mejorando la participación política de la juventud a lo largo del ciclo electoral (Guía de buenas prácticas)*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Luzzato, S. (1996-II). “Jóvenes rebeldes y revolucionarios (1789-1917)”, en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. II). Madrid: Taurus, pp. 241-302.
- Luzzato, G. I. (1962). Il passaggio dall’ordinamento gentilizio allá monarchia in Roma e l’influenza dell’ordinamento delle gentes nella costituzione romana, *Atti del Covegno internazionale sul tema “Dalla tribu allo Stato”*. Roma.
- (1948). *Le organizzazioni preciviche e lo Stato*. Módena: Università degli Studi di Modena.
- Macassi Lavander, S. (2002). Participación juvenil en el contexto de recuperación democrática, *Última década*, 16.
- MacDonald, F. E. (2020). *International Children’s Rights: A Comparative Study of 52 State Parties Concluding Observation Reports, Investigating, Implementation and Legal Incorporation of the UNCRC*. Pontypridd: University of South Wales.
- Magide Herrero, M. (2000). *Límites constitucionales de las administraciones independientes*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mancebo Alonso, M. F. (2000). “Asociaciones estudiantiles”, en Peset Reig, M. (coord.), *Historia de la Universidad de Valencia* (vol. 3). Valencia: Universitat de València, pp. 103-110.
- Mangas Martín, A. (2020). “Derecho de la Unión y Derecho español”, en Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, pp. 507-530.
- (2008). *La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad*. Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 1-14.
- Marchello-Nizia, C. (1996-I). “Caballería y *courtoisie*”, en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. I). Madrid: Taurus, pp. 169-214.
- Margulis, M. y Urresti, M. (1998). “La construcción social de la condición de juventud”, en Laverde Toscano, M. C. (ed.) *et al.*, *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre.
- (1996). *La Juventud es más que una Palabra*. Buenos Aires: Biblos.
- Marrama, V. (1964). Desarrollo económico: conceptos, estrategias, planes (Conferencia pronunciada en la Scuola di Sviluppo Economico, Roma, trad. C. Giménez de la Cuadra), *Revista de economía política*, 37, pp. 161-181.
- Marrero García-Rojo, A. (2018a). “Artículo 23.1”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid:

- Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 674-701.
- (2018b). “Artículo 9.1”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 143-163.
 - (2018c). “Artículo 9.3”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 175-195.
- Martín Cubas, J. (2016). “Democracia participativa en los entornos locales”, en Noguera Tur, J. (coord.), *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: una perspectiva multidisciplinar*. Valencia: Universitat de València, pp. 35-56.
- (2015). “La democracia participativa en los gobiernos locales y su desarrollo en el moderno régimen local español”, en Boix Palop, A. y De la Encarnación Valcárcel, A. M. (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*. Madrid: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 271-290.
- Martín Hernández, A. (2015). *Las raíces militares de la democracia: participación bélica de los trabajadores y obtención de derechos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid (tesis doctoral).
- (2006). *Participación socio-política de los jóvenes españoles: medios y trayectorias*. Madrid: CSIC.
- Martín Huertas, M. A. (2008). El contenido esencial de los derechos fundamentales, *Revista de las Cortes Generales*, 75, pp. 105-190.
- Martín Núñez, E. (2013). Los derechos de participación política y administrativa en la Constitución y en los estatutos de autonomía: especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña, *Chapecó*, 14 (3), pp. 113-132.
- Martín Rebollo, L. (2018a). “Artículo 9”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 49-52.
- (2018b). “Artículo 140: La organización municipal”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1035-1051.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (2016). Treinta años de afianzamiento de los derechos fundamentales, *Revista de administración pública*, 200, pp. 45-62.
- Martín Serrano y Velarde Hermida (2000). *Juventud en España*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- (1996). *Juventud en España*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Martínez Charterina, A. (2016). Las cooperativas y los jóvenes, *Deusto Estudios Cooperativos*, 8, pp. 35-50.
- (2015). “Las cooperativas y los jóvenes en la actualidad”, en Arnáez Arce, V. M. (coord.), *Difusión de los valores y principios cooperativos entre la juventud*. Madrid: Dykinson, pp. 121-134.
- Martínez Ibarra, E. (2008a). Oportunidad y alcance de la participación juvenil en los procesos de planificación urbana en España, *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 12 (270).
- (2008). *Urbanismo y Juventud*. Madrid: Instituto de la Juventud.

- Martínez Montero, J. (2006) La participación de los alumnos en los centros: sentido y realidad, *Participación educativa*, 2, pp. 37-43.
- Martínez Pastor, E. (2017). “Límites jurídicos y éticos de los menores creadores y consumidores de contenidos en la red”, en Cetina Presuel, R. *et al.* (coords.), *Periodismo de frontera y dignidad humana*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 259-280.
- Martínez-Pujalte, A. L. (1997). *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mateos Díaz, A. (2008). “Voter participation of young Europeans. The case of the 2004 European Parliament elections”, en Benedicto Millán, J. y López Blasco, A. (coord.), *Young People and Political Participation: European Research*. Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 179-196.
- Mateos y de Cabo, O. I. (2003). *Sinopsis del artículo 7* [Portal de la Constitución española del Congreso de los Diputados, accesible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/index/index.htm>, el 12 de julio de 2021].
- Matia Portilla, F. J., Elvira Perales, A. y Arroyo Gil, A. (2019). *La protección de los derechos fundamentales de las personas LGTBI*. Tirant lo Blanch – Ministerio de Economía, Industria y Competitividad – Universidad de Valladolid, Instituto de Estudios Europeos.
- (2013a). Los derechos fundamentales en el marco de la globalización (ensayo), en Reviriego Picón, F. (coord.), *Constitución y globalización: transformaciones del estado constitucional*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 79-101.
 - (2013b). Interpretación evolutiva de la constitución y legitimidad del matrimonio formado por personas del mismo sexo. *Teoría y realidad constitucional*, 31, pp. 541-554.
 - (2012). “Los derechos fundamentales de los extranjeros al servicio de la integración de los inmigrantes”, en Matia Portilla, F. J. (dir.), *Crisis e inmigración: reflexiones interdisciplinarias sobre la inmigración en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 267-300.
 - (2011). *Pluralidad de ciudadanía, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Matthews, H. (2001). Citizenship, Youth Councils and Young People’s Participation, *Journal of Youth Studies*, 4 (3), pp. 299-318.
- Matthews y Limb (2003). Another white elephant? Youth councils as democratic structures, *Space and Polity*, 7 (2), pp. 173-192.
- (1998). The right to say: the development of youth councils/forums in the UK, *Area*, 30, pp. 66-78.
- Mayfield, R. (2006). *Power law of participation*. [rescatado el 12 de julio de 2021 de https://ross.typepad.com/blog/2006/04/power_law_of_pa.html].
- Medei, F. C. (2017). The future of Sport Law in Romania, *Discobolul – Physical Education, Sport and Kinetotherapy Journal*, 13 (1), pp. 116-122.
- Medina Payán, J. R. (2002). “Reflexiones sobre la metodología y la aplicación del derecho”, en Valencia Carmona, S. (coord.) *et al.*, *Educación, ciencia y cultura*. México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Melero Alonso, E. (2004). La “democracia orgánica” y el trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos, *Revista de estudios políticos*, 126, pp. 237-264.

- Mendizábal Oses, L. (1977) *Derecho de menores: teoría general*. Madrid: Pirámide.
- (1973-74). Fundamentación del Derecho de menores, *Anuario de filosofía del derecho*, 17, pp. 623-630.
 - (1969). Segundas Jornadas Hispanoamericanas en torno al Derecho Especial del Menor, *Revista de estudios políticos*, 168, pp. 301-304.
 - (1968). La política de la juventud: determinación de su concepto, *Revista de estudios políticos*, 162, pp. 121-140.
- Mercader Uguina, J. R. (2018a). “Artículo 27.10”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 621-631.
- (2018b). “Artículo 129.1: La participación de los interesados en la Seguridad Social y otros organismos”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 843-846.
 - (2007). Jubilación y dependencia: el nacimiento de la “cuarta edad”, en López Cumbre, L. (coord.), *Tratado de jubilación: Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, pp. 911-936.
- Merino Pareja, R. (2006). Participación y asociacionismo de los jóvenes en Europa: tendencias sociales y retos sociopolíticos, *Revista internacional de sociología*, 43, pp. 193-215.
- Mestre Delgado, J. F. (2018a). “Artículo 105”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 406-407.
- (2018b). “Artículo 105”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 487-501.
 - (2011). “Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular, la concesión”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Tratado de derecho municipal*, vol. 2, pp. 2063-2175.
 - (2008). Sobre el valor de la jurisprudencia en Derecho español, *Revista general de derecho público comparado*, 3.
- Mestre Delgado, J. F., y Álvarez García, V. (2018). *Las vicisitudes histórico-jurídicas del Consejo de la Juventud de España (Desde su Ley de creación hasta el Informe CORA)*. Cáceres: Universidad de Extremadura.
- Michaud, E. (1996-II). “Soldados de una idea: los jóvenes bajo el Tercer Reich”, en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. II). Madrid: Taurus, pp. 349-375.
- Michavila Pitarch, F. F. y Parejo, J. L. (2008). Políticas de participación estudiantil en el proceso de Bolonia, *Revista de educación*, Extra 1, pp. 85-118.
- Miranda Gonçalves, R. (coord.) (2016). *Administración Pública, Juventud y Democracia participativa*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Mohler, S. L. (1937). The iuvenes and roman education, *Transactions and Proceedings of the American Philological Association*, 68, pp. 442-479.

- Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete, C. (2002). "El derecho a una política de promoción de la juventud", en Aparicio Tovar, J. (dir.), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*. Albolote: Comares, pp. 1727-1753.
- Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., Moreno Vida, M.N., Maldonado Molina, J.A. y González de Patto, R. M^a. (2007). *La protección jurídica de las situaciones de dependencia. Estudio sistemático de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de protección de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Granada: Comares.
- Monge Lasierra, C. (2016). *Gobernanza, participación ciudadana y calidad democrática. Análisis de la idea y la práctica de participación en el 15M: un movimiento político para democratizar la sociedad*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza (tesis doctoral).
- Monreal Gimeno, M. C., Mateos Claro, F., Musitu Ochoa, G. y Pérez Serrano, G. (2012) *Juventud europea. Valores y actitudes ante las instituciones democráticas*. Madrid: Dykinson – Universidad Pablo de Olavide.
- Montagut Contreras, E. (2014). La población española en el siglo XIX, *Los ojos de Hipatia – Revista sociocultural desde Valencia* (23 de febrero de 2014).
- Montalbán, R. (2006). La participación estudiantil, *Participación educativa*, 2, pp. 33-36.
- Montañés Serrano, M. (2008). El cuadro semiótico y las posiciones complejas de la participación, *Cuadernos CIMAS – Observatorio internacional de ciudadanía y medio ambiente sostenible*, pp. 1-5.
- Montes i Sala, P. (2011). Los retos pendientes: la proximidad y la consolidación profesional, *Revista de Estudios de Juventud*, 94, pp. 69-88.
- Montilla Martos, J. A. (2020). Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición, en Balaguer Callejón, F. (coord.), *Manual de derecho constitucional* (vol. 2). Madrid: Tecnos.
- Moradiellos García, E. (2017). La doctrina del caudillaje en España: legitimidad política y poder carismático durante el franquismo, *Hispania: Revista española de historia*, 76 (254), pp. 789-817.
- (2016). Franco, el caudillo: origen y perfil de una magistratura política carismática, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 35, pp. 261-287.
- Mora Guijarro, I. (2020). *Impacte de la precarietat en la participació juvenil*. Universitat de Girona.
- Morais, J. y Kolinski, R. (1996). Limitaciones cognitivas del aprendizaje permanente, *Formación profesional*, 8/9, pp. 83-90.
- Morales Aguilera, P. (2015). Posibilidades para la participación ciudadana: una lectura desde el concepto de sociedad civil en Jürgen Habermas, *Revista de Pensamiento Actual*, 15 (24), pp. 13-25.
- Morán Clavo-Sotelo, M. y Benedicto Millán, J. (2016). Los jóvenes españoles entre la indignación y la desafección política: Una interpretación desde las identidades ciudadanas, *Última década*, 44, pp. 11-38.
- (2008). Los jóvenes como actores sociales y políticos en la sociedad global, *Pensamiento Iberoamericano*, 3 (2), pp. 139-164.
 - (2000). *Jóvenes y ciudadanos*. Madrid: Instituto de la Juventud.

- Morel, J. P. (1976). “Sur quelques aspects de la jeunesse a Rome”, en *Melanges off. à J. Heurgon*, II. Roma, pp. 663-683.
- Moreno, A. M. (2018). “Artículo 131”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1830-1933.
- Moreno, A. et al. (2012). *Juventud en España*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Moreno Juste, A. y Núñez Peñas, V. (2017). *Historia de la construcción europea desde 1945*. Madrid: Alianza Editorial.
- Moretón Sanz, M. F. (2001). El ejercicio de los derechos de ciudadanía y de la personalidad por los menores de edad. Análisis particular del reconocimiento de la situación de dependencia en España, *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, 1, pp. 57-71.
- Morillo-Velarde Pérez, J. I. (2005). “Entidades locales: organización”, en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (vol. I). Madrid: Iustel, pp. 1110-1114.
- Morlachetti, A. (2007). Políticas de salud sexual y reproductiva dirigidas a adolescentes y jóvenes: un enfoque fundado en los derechos humanos, *Notas de Población*, 85.
- Morlachetti, A. y Cardona Llorens, J. (2014). “Derechos Humanos y juventud: antecedentes, actualidad y perspectiva”, Informe presentado ante la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, en Burgos, España.
- Morrow, G. R. (1960). *Plato’s Cretan City: A Historical Interpretation of the Law*. Princeton.
- Morodo Leoncio, R. y Lucas Murillo de la Cueva, P. (1996a). “Preámbulo”, en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. I). Madrid: EDERSA, pp. 45-75.
- (1996b). “Artículo 6: Los partidos políticos”, en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. I). Madrid: EDERSA, pp. 301-390.
- Morón Cívico, B. y Otaola Barranquero, M. P. (2018). “El derecho de participación y representación de los estudiantes con discapacidad en los órganos de gobierno de la Universidad. Propuestas para el fomento de la participación estudiantil con discapacidad”, en Saray Heredia, L. (coord.), *Nuevos Horizontes en el Derecho de la Discapacidad: hacia un Derecho inclusivo*. Madrid: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 491-499.
- Moulinier, P. (1990). *Programa de la Unesco para el Desarrollo Cultural: presentación de las actividades realizadas desde 1960* [ref. CC-90/WS/8]. París: UNESCO.
- Mullahey, R. Susskinf, Y., Checkoway, B. (2009). “Youth Participation in Community Planning”, Report Nº 486, American Planning Association, Planning Advisory Service.
- Muñoz Fernández, L. B. (2002). Políticas integrales de juventud versus políticas afirmativas. Presupuestos para un debate, *Revista de Estudios de Juventud*, no. 59, pp. 1-8.
- Muñoz Machado, S. (2018). “Preámbulo”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 15-18.
- (2017-X). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol X. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- (2015-XI): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. XI. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

- (2015-IX). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. IX. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
 - (2015-VI) *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. VI. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
 - (2015-II). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. II. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
 - (2015-I). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. I. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
 - (2011-3ªed., 2006-2ªed., or. 2004). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (vol. I. La formación de las instituciones públicas y su sometimiento al Derecho). Madrid: Iustel.
 - (2006) *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. I. Madrid: Iustel.
 - (2002), “La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado del Bienestar”, en Muñoz Machado, S., García Delgado, J.L., González Seara, L. (dirs.), *Las estructuras de bienestar: propuestas de reforma y nuevos horizontes*. Madrid: Civitas/Escuela Libre Editorial.
 - (1982, vol. I). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas.
 - (1977). Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración, *Revista de administración pública*, 84, pp. 519-536.
- Muñoz Machado, S. y Mestre Delgado, J. F. (2011). “Competencias concurrentes”, en Aragón Reyes, M. y Aguado Renedo, C., *Temas básicos de Derecho Constitucional*, vol. 2 (Organización general y territorial del Estado). Madrid: Thompson Reuters-Civitas.
- Muñoz Machado, S., Rebollo Puig, M., et al. (2008). *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Madrid: Aranzadi.
- Muxel, A. (2008). Continuity and cleavage in the political experience of young people, en Benedicto Millán, J. y López Blasco, A. (coord.), *Young People and Political Participation: European Research*. Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 31-44.
- Navajas Rebollar, M. (2000). *La nueva administración instrumental*. Madrid: Colex.
- Neraudau, J. P. (1976). *Les jeunes dans la Littérature et les institutions de la Rome republicaine*. París: Les belles lettres.
- Nieto Garrido, E. M. (2018a). “Artículo 34”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 145-148.
- (2018b). “Artículo 34”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1176-1184.
- Ninkovich, F. A. (1981). *The Diplomacy of Ideas, U.S. Foreign Policy and Cultural Relations, 1938-1950*. New York: Cambridge University Press.
- Nogueira Guastavino, M. (2018). “Artículo 129: la participación de los interesados en la Seguridad Social y en la empresa”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1799-1809.
- (2017). “La carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: una lectura social de sus disposiciones generales”, en *Balance y perspectivas de la política laboral y social*

- europa: XXVII Congreso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tarragona: Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 69-239.
- Nouvilas Rodrigo, M. (2012). Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99, pp. 113-131.
- Novella Cámara, A. (2008). Formas de participación infantil: la concreción de un derecho, *Educación Social*, 38, pp. 77-93.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Ocampo, A.M. (2011). Ciudadanía juvenil, juventud y Estado: Discursos de gobierno sobre sus significados, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 9.
- OCDE (2001) [Drafted by Marc Gramberger]. *Citizens as Partners – OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. París: OCDE.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy, *Journal of Democracy*, 5 (1), pp. 55-69.
- Ogden, C. K. y Richards, I. A. (1989, or.1929). *The Meaning of Meaning*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ogris *et al.* (2005). Political Participation of Young People in Europe – Development of Indicators for Comparative Research in the European Union [Deliverable 17: Final Comparative Report]. Viena: Institute for Social Research and Analysis (coord.).
- Ojeda Avilés, A. (2018). “Artículo 28”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 123-126.
- Oliver Araujo, J. (2018). “Artículo 30”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 671-682.
- Olssen, M., Codd, J. y O'Neill, A. (2004). *Education policy: Globalization, citizenship and democracy*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Orduña Rebollo, E. (2019). El concejo abierto en los núcleos de población entre el Esgueva y el Pisuerga: siglos XI y XII, en Pedruelo Martín, E. (coord.), *Ego comes Petrus: Pedro Ansúrez, caballero leal, 118-2018*. Valladolid: Archivo Municipal de Valladolid, pp. 89-103.
- (1988). La evolución del Concejo Abierto y su reconocimiento constitucional, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 237, pp. 827-852.
- Ortiz Díaz, M. (2005). “El diálogo civil de las ONGs: un derecho constitucional”, en Freixes Sanjuán, T. y Sevilla Merino, J. (coords.), *Género, constitución y estatutos de autonomía*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 279-308.
- Palmer, R. E. A. (1970). *The Archaic Community of the Romans*. Londres: Cambridge University Press.
- Palmer, R. y Colton, J. (1990). *Historia Contemporánea*. Guadalajara: AKAL.
- Panchón Cabañeros, F. (1996). La expresión ‘mala aetas’, *Voces*, VII, pp. 63-74.

- Parejo Alfonso, L. J. (2018a). "Artículo 1", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 107-120.
- (2018b). "Artículo 53", en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 218-221.
 - (2009). *Organización y poder de organización: las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*. Madrid: lustel.
 - (1994a). "La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", en Aldecoa Luzárraga, F. y Mariño Menéndez, F. M. (coords.), *La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 65-106.
 - (1994b). "La potestad normativa de las llamadas administraciones independientes, apuntes para un estudio del fenómeno", en Pérez Moreno, A. (coord.), *Administración Instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Sevilla: Instituto García Oviedo – Civitas, pp. 635-652.
 - (1991a). La potestad de autoorganización de la Administración Local, *Documentación administrativa*, 228, pp. 13-44.
 - (1991b). "Constitución y valores de ordenamiento", en Martín-Retortillo Baquer, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (vol. I). Madrid: Civitas, pp. 29-134.
 - (1983). *Estado social y administración pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Civitas.
 - (1982). *La organización administrativa en general*. Madrid: Universidad de Madrid.
- Pascual-Leone, A. M. (coord.) (2016). Educación-investigación para el futuro: la Academia Joven de España, *Anales de la Real Academia Nacional de Farmacia*, 3, pp. 338-351.
- (2014). Academia Nacional Joven: ¿vamos a dejar pasar el tren para España?, *Anales de la Real Academia Nacional de Farmacia*, 1, pp. 4-8.
- Passerini, L. (1996-II). "La juventud, metáfora del cambio social (dos debates sobre los jóvenes en la Italia fascista y en los Estados Unidos durante los años cincuenta)", en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. II). Madrid: Taurus, pp. 383-445.
- Pastoreau, M. (1996-II). "Atributos y formas de representación en la imagen medieval", en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. I). Madrid: Taurus, pp. 281-299.
- Patiño, S. (2006). *El joven como sujeto político. Una mirada desde los procesos de formación para la ciudadanía en Manizales*. Salamanca: Universidad de Salamanca (tesis doctoral).
- Pauner Chulvi, C. y Tomás Mallén, B. (2014). "Parlamentarios y ciudadanía: el debilitamiento de la representación política", en Ridaura Martínez, M. J. (ed.), *Representación política y parlamentarismo multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 47-78.
- (2009). *Las administraciones independientes*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Peces-Barba Martínez, G. (1988). *La elaboración de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Penna, G. (2016). Por una respuesta democrática frente a la criminalización de la protesta social, *Crítica penal y poder: una publicación del Observatorio del Sistema Penal y dlos Derechos Humanos*, 10, pp. 8-27.
- Pérez Agulla, S. (2014). El empleo de los jóvenes en la negociación colectiva, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 113, pp. 235-260.
- Pérez Díaz, J. (2007). La revolución educativa en las generaciones españolas, *Revista de Demografía Histórica*, XXV (1), pp. 137-164.
- Pérez Moreno, P. (coord.) (1994). *Administración Instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Sevilla: Instituto García Oviedo – Civitas.
- Pérez Royo, F. J. (2018). "Artículo 168", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 2301-2305.
- (1996). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Pérez Serrano, N. (2018). "Artículo 87", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta, Cortes Generales y Tribunal Constitucional), pp. 346-349.
- (1984). *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Civitas.
- Pérez-Tremps, P. y Sáiz Arnáiz, A. (2018). "Cuarenta años de historia constitucional: la consolidación democrática. Luis López Guerra 1970-2018", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 53-62.
- Perovic, B. (2016). *Defining youth in contemporary national legal and policy frameworks across Europe (report)*. Strasbourg: Youth Partnership EU-CoE.
- Perrot, M. (1996-II). "La juventud obrera. Del taller a la fábrica", en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. II). Madrid: Taurus, pp. 103-157.
- Persson, M., Lindgren, K. O., & Oskarsson, S. (2016). How does education affect adolescents' political development?, *Economics of Education Review*, 53, pp. 182-193.
- Pinilla García, A. (2018). "La transición política a la democracia en España. Historia y Memorias", en Díaz Barrado, M. P., Duplantier, F. y Thion Soriano-Mollá, D. (eds.), *Transición, espacios e identidad*. Cáceres: Universidad de Extremadura, pp. 11-46.
- (2009). "La transición española a la democracia desde la Historia del Tiempo Presente", en Sanmartín Barros, I. (coord.), *Historia a debate* (vol. 2). A Coruña: Historia a Debate, pp. 495-510.
- Pinto, D. (2011). "If you're for youth, you need to be young! (15 years developing a strong European Youth Forum)", en Porcaro, G (ed.), *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum, pp. 31-33.
- Piñar Mañas, J. L. (1992). *Régimen jurídico de las fundaciones: jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Pirannejad, A., Janssen, M. y Rezaei, J. (2019). Towards a balanced E-Participation Index: Integrating government and society perspectives, *Government Information Quarterly*, 36, pp. 1-16.

- Pitschas, R. (2006). "El Derecho Administrativo de la Información. La regulación de la autodeterminación informativa y el gobierno electrónico", en Barnes, J. (ed.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*. Sevilla: Global Law Press, pp. 203-262.
- Pleket, H. (1969). "Collegium iuvenum Nemesiorium. A note on ancient youth organisations", *Mnemosyne*, XXII, pp. 281-298.
- Popelier, P. y Sahadžić, M. (eds.) (2019). *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*. Amberes: Palgrave Macmillan.
- Porcaro, G. (ed.) et al. (2011). *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum.
- Presno Linera, M. A. (2019a). Infancia, juventud y participación política, *Agenda Pública* [recuperado el 20 de julio de 2021 de <https://agendapublica.es/infancia-juventud-y-participacion-politica/>]
- (2019b). "El discurso del odio contra las minorías sexuales: respuestas penales y administrativas", en Matia Portilla, F J. et al. (dirs.), *La protección de los derechos fundamentales de las personas LGTBI*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 279-312.
 - (2018). "Artículo 22", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 511-518.
 - (2016). El sufragio de los extranjeros residentes en las elecciones generales como exigencia de una ciudadanía democrática, *Revista europea de derechos fundamentales*, 27, pp. 257-283.
 - (2015). "Los derechos de participación política", en Rey Martínez, F., *Los derechos humanos en España: un balance crítico*. Valencia: Universitat de València, pp. 273-309.
 - (2014). "La democracia directa y la falacia de sus riesgos", en Gutiérrez Gutiérrez, I. (coord.), *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*. Granada: Comares, pp. 61-92.
 - (2013a). Ejercicio de funciones representativas en los Ayuntamientos y legitimidad democrática directa: comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 103 (composición de las Juntas de Gobierno Local), 125 (nombramiento como alcalde de concejal no electo-Cudillero I-) y 147/2003 (renuncia a la alcaldía –Cudillero II-), *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 29, pp. 313-336.
 - (2013b). "Globalización, ciudadanía y democracia", en Reviriego Picón, F. (coord.), *Constitución y globalización: transformaciones del estado constitucional*. , pp. 51-78
 - (2012). ¿Nos representan o no?, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 46, pp. 93-109.
 - (2006). "Participación política y cuerpo electoral", en Carrasco Durán, M. et al. (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (vol. 2). Madrid: Aranzado Thomson Reuters, pp. 2703-2717.
 - (2004a). "La participación política como forma de integración", en Presno Linera, M. A. (coord.), *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 19-42.
 - (2004b). Reducción de la mayoría de edad electoral, *Debates constitucionales*, 6, pp. 1-2.
 - (2002). La titularidad del derecho de participación política, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 104, pp. 517-558.
 - (2001). Las garantías del derecho de participación política a través del sufragio activo, *Revista de derecho político*, 52, pp. 137-176.
 - (2000). Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia. Barcelona: Ariel.

- Presno Linera, M. A. y García Majado, P. (2019). “Capítulo XIII. Una democracia local para el siglo XXI”, en Campos Acuña, M. C. et al. (dirs.), *III Informe Red Localis: Retos de las entidades locales ante la transformación digital en la gestión pública*. Madrid: Wolter Kluwer, pp. 267-283.
- Presno Linera, M. A., Hernández Díez, E. y De Céspedes Ferrández, G. (2021). *Ingreso Mínimo Vital: ¿es justo con la juventud?* Madrid: Consejo de la Juventud de España.
- Pretty, J. (1995). Participatory Learning for Sustainable Agriculture, *World Development*, 23(8), pp. 1247-1263.
- Prieto de Pedro, J. (2018). “Artículo 149.2”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 643.
- Prieto Martín, P. (2014). *Participation Schemas: a tool to characterize collaborative participation*. Newcastle: Conference PDD2014 - Participatory and Deliberative Democracy.
- (2010). Las alas de Leo La participación ciudadana del siglo XX. X, Asociación Ciudades Kyosei, [<http://www.ckyosei.org/docs/LasAlasDeLeo.pdf>, recuperado el 12 de julio de 2021].
- Pugliesi, S. (1938). “Le Associazioni giovanili”, *Civilita romana*, VI, pp. 5-21.
- Puig Jofra, E. (1985). Actuar al servicio de la participación juvenil, *Bordón. Revista de pedagogía*, 259.
- (1984). “Bases para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía en Política de Juventud”, en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) et al. (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 117-130.
- Pye, L. W. (1965). The Concept of Political Development, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 358 (1), pp. 1-13.
- Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, T. (2013). Derecho público, derecho privado y derechos fundamentales, *Revista General de Derecho Administrativo*, 34.
- Quadra-Salcedo Janini, T. (2018). “Artículo 167”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 726-727.
- Queralt Jiménez, A. (2018). “Artículo 10.2”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 277-286.
- Radinja, T. (2011). “A Structure that holds them all (Towards a structured dialogue in the youth field)”, en Porcaro, G (ed.), *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum, pp. 361-365.
- Rallo Lombarte, A. (1992). La juventud como sujeto titular de derechos constitucionales, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerrol*, 1, pp. 106-118.
- Ramallo, L. I. (1984). “La Unesco ante el Año Internacional de la Juventud”, en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) et al. (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación

- de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 227-242.
- Ramírez Nárdiz, A. (2015). ¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa, *Revista de derecho político*, 94, pp. 183-218.
- (2009). *Democracia participativa. La experiencia española contemporánea*. Alicante: Universidad de Alicante (tesis doctoral).
- Rams Ramos, L. (2008). “El ‘ius in officium’ de los representantes parlamentarios como contenido esencial del derecho fundamental del art. 23.2 CE”, en Agirreazkuenaga Zigorraga, I. (coord.), *Derechos fundamentales y otros estudios: homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*. Zaragoza: El Juticia de Aragón, pp. 1261-1284.
- Ramos Chaparro, E. J. (1995). Niños y jóvenes en el Derecho civil constitucional, *Derecho privado y Constitución*, 7, pp. 167-230.
- Ravetllat Ballesté, I. (2015a). ¿Por qué dieciocho años? La mayoría de edad civil en el ordenamiento jurídico civil español, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 49, pp. 129-154.
- (2015b). *Aproximación histórica a la construcción sociojurídica de la categoría infancia*. Valencia: Universita Politècnica de València.
 - (2013a). El ejercicio de los derechos de la personalidad por las personas menores de edad. Análisis particular de su derecho de asociación, *Revista general de legislación y jurisprudencia*, 3, pp. 463-512.
 - (2013b). “Participación de la infancia y la adolescencia en el ámbito municipal. Principios inspiradores de un nuevo modelo de convivencia social”, en Crespo Garrido, M. et al., *Violencia y familia: educar para la paz*. Madrid: COLEX, pp. 465-488.
- Ravinet, E. (2008). Políticas públicas de juventud en Iberoamérica: el desafío hacia una visión común, *Revista del Observatorio de la Juventud*, 15.
- Rawson, B. (2011). *A companion to families in the Greek and Roman worlds*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Rebollo Puig, M. (2018a). “Artículo 51”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra* (vol. 2). Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 919-920.
- (2018b). “Artículo 140: La organización municipal”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1035-1051.
 - (2005). “Acción pública”, en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (vol. I). Madrid: Iustel, pp. 52-60.
 - (1998). La participación de las Entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de Disposiciones administrativas generales, *Revista de administración pública*, 115, pp. 99-166.
- Redoli Morchón, D. (2004). La participación política de los jóvenes en la Unión Europea, *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 2 (4), pp. 303-336.
- Reguant, F., y Castillejo, G. (1976). *Juventud y Democracia, (Crónicas del Movimiento Juvenil)*. Barcelona: Avance.

- Reguera Zaratiegui, G., Ibarrola Lostalé, M., Campos Iturralde, L. y García de Eulate, J. R. (2018). *Pobreza juvenil, un presente preñado de futuro*. Madrid: Consejo de la Juventud de España.
- Requejo Pagés, J. L. (2018a). “Artículo 167”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1870-1878.
- (2018b). “Artículo 168”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1897-1885.
- Revenge, M. (2018). “Artículo 20”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 91-94.
- Reverte Martínez (2021). *Las asociaciones juveniles en la España democrática*. Cáceres: Universidad de Extremadura.
- (2019). *El poder de la ciudadanía: derechos de asociación y participación*. Murcia: DM.
 - (2018). La regulación de las asociaciones juveniles en el ordenamiento jurídico español, *Revista jurídica de la Región de Murcia*, 52, pp. 75-105.
 - (2017). Las asociaciones juveniles en España. Una aportación innovadora al panorama jurídico internacional como herramienta para el fomento de la participación de los jóvenes, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 2, pp. 53-77.
 - (2015). *El Derecho Fundamental de Asociación como Instrumento de Cambio Social: las Asociaciones Juveniles*. Murcia: Universidad de Murcia (tesis doctoral).
 - (2010). *Integración social y participación juvenil*. Murcia: Ayuntamiento de Murcia.
 - (2004). *La nueva Ley reguladora del Derecho de Asociación y su incidencia sobre las Asociaciones Juveniles*. Murcia: Ayuntamiento de Murcia. Concejalía de Juventud.
 - (2002). *La participación juvenil como elemento básico para la prevención de riesgos en el tiempo libre*. Murcia: Ayuntamiento de Murcia. Concejalía de Vivienda y Juventud.
- Rey García, M. (1994). Los españoles de los Estados Unidos y la Guerra Civil, *REDEN: Revista Española de Estudios Norteamericanos*, 7, pp. 107-120.
- Riera Mercader, J. M. (2005). *Contra la tercera edad: por una sociedad para todas las edades*. Barcelona: Icaria.
- (2002). *Mis primeros 50 años*. [autoedición]
 - (1988). *Juventud y Socialismo*. Pamplona: Salvat.
 - (1980). *Crisis, juventud y eurocomunismo*. Barcelona: Laia.
 - (1976). *Hacia la unidad de los movimientos juveniles: informe del Comité Ejecutivo*. Barcelona: JCC.
- Ringe, D. (2006). *From Proto-Indo-European to Proto-Germanic (A linguistic history of English)* (vol. 1). Oxford: OUP.
- Rivero Lamas, J. (1998). Los sindicatos y las asociaciones empresariales veinte años después de la Constitución, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 13, pp. 157-198.
- (1980). Democracia pluralista y autonomía sindical, *Revista de Estudios políticos*, 16, pp. 113-137.

- Rivero Ortega, R. (2018). "Artículo 140", en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 539-541.
- Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, Z. (2011). "Participación ciudadana en el ámbito local", en Muñoz Machado, S. (coord.), *Tratado de derecho municipal*, vol. 2. Madrid: Iustel, pp. 1419-1466.
- Robinson, L. (2016). *Is the Spectrum dead?*
[recuperado de <http://www.enablingchange.com.au/blog>, el 11 de julio de 2021].
- Roca Trías, E. (2018a). "Artículo 39", en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1277-1288.
- (2018b). "Artículo 34", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 715-724.
- Rocha, E. M. (1997). A Ladder of Empowerment, *Journal of Planning Education and Research*, 17 (1), pp. 31-44.
- Rodríguez Alcázar, M., López Picó, C., Roig Más, P. y Martínez García, P. (2018). La participació estudiantil com a eina d'apoderament ciutadà. Anàlisi i propostes de polítiques a les Illes Balears, *Anuari de la Joventut de les Illes Balears*, 2018, pp. 199-217.
- Rodríguez de Santiago, J. M. (2018). "Artículo 53.3: La forma de vincular los preceptos del capítulo tercero del título primero de la Constitución Española", en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1488-1494.
- (2008). "Artículo 53.3. La forma de vincular de los preceptos del capítulo tercero del título primero de la Constitución Española", en Casas Baamonde, M. E., Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios a la constitución española*. Madrid: Wolters Kluwer, pp. 1187-1192.
- Rodríguez, E. (2016). *Políticas de Juventud, Administración Pública y reforma del Estado en Iberoamérica: experiencias acumuladas y desafíos a encarar*, Informe presentado a la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración y Reforma del Estado: Oportunidades para la Juventud, un Desafío de Política Pública, Bogotá, 7 y 8 de julio de 2016, organizada por el Gobierno de Colombia, en su calidad de Secretaria Pro Témpore de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno), pp. 39-47.
- (2014). "Políticas públicas de juventud: hacia el reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo", *Diálogos del SITEAL: conversación con Ernesto Rodríguez*.
 - (2012). "Políticas públicas de juventud en América Latina: de la irrelevancia a la incidencia", texto preparado para su inclusión en la *Enciclopedia de la Juventud*, del Seminario de Investigación en Juventud de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
 - (2008). "Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias adquiridas y desafíos a encarar", *Pensamiento iberoamericano*, 3: 273-291.
 - (2007a). *Leyes de juventud en América Latina: ¿Para qué sirven?* Montevideo: CELAJU.

- (2007b). *Encuestas de Juventud en América Latina: relevancia, pertinencia y comparabilidad*. Montevideo: CELAJU.
 - (2007c). *Instituciones gubernamentales de juventud en América Latina: ¿rectoría y ejecución o animación y articulación?* Montevideo: CELAJU.
 - (2007d). *Observatorios de Juventud en América Latina: estilos de gestión y prioridades para la evaluación*. Montevideo: CELAJU.
 - (2005). Juventud, desarrollo y democracia en América Latina, *Nueva Sociedad*, 200, pp. 52-69.
 - (2002). *Actores estratégicos del desarrollo: políticas de juventud para el siglo XXI*. Ciudad de México: Instituto Mexicano de la Juventud.
 - (2001). “Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo”, en Pieck, E. (coord.), *Los jóvenes y el Trabajo: la educación frente a la exclusión social*. México: UIA/IML/UNICEF/Cinterfor-OIT, RET y CONALEP, pp. 27-58.
 - (2000). *Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional*. Medellín: Corporación Región.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (2018). “Título preliminar”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 13-27.
- Rodríguez Portugués, M. A. (2004). La participación de los consumidores y usuarios en el procedimiento de elaboración de reglamentos, *estudios sobre consumo*, 70, pp. 45-80.
- Rodríguez Jiménez, L. (2018). La juventud como colectivo en el Sistema Tributario Español: análisis de los impuestos y el principio de capacidad económica en España y Extremadura, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 4, pp. 5-30.
- Rubio Llorente, F. (2012). *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (1989). El bloque de constitucionalidad, *Revista española de derecho constitucional*, 27, pp. 9-38.
- Rubio Llorente, F. y Álvarez Junco, J. (2006). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rudy, W. (1984). *The Universities of Europe 1100-1914. A History*. Cranbury: Fairleigh Dickinson University Press.
- Ruiz Gómez, J., y Díaz Díaz, M. (2001). “La protección de los jóvenes en el derecho europeo”, en Fernández Liesa, C. R. y Mariño Menéndez, F. M., *La protección de las personas y grupos vulnerables en el derecho europeo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 235-268.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. (2019). “La iniciativa Legislativa Popular y otras formas de participación en el parlamento”, en Villanueva Turnes, A. (coord.), *Las Cortes Generales*. Madrid: Universitas, pp. 297-320.
- Ruiz-Rico Ruiz, G. J. (2018). “Artículo 151”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 2061-2071.
- (2014). La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa, *Revista de derecho político*, 110, pp. 47-78.

- Ruiz-Rico Ruiz, J. J. (1986). "Participación de la juventud: artículo 48º", en Alzaga Villaamil, O., *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*. Madrid: EDERSA, vol. IV, p. 349-361.
- Ruiz-Rico Ruiz, J. J. y Contreras, M. (1996a). "Artículo 48: participación de la juventud", en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. IV), Madrid: Cortes Generales – EDERSA, pp. 341-353.
- (1996b). "Artículo 51: defensa de los consumidores y usuarios", en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. IV), Madrid: Cortes Generales – EDERSA, pp. 387-345.
- Sáenz de Santamaría, P. A. (2018a). "Artículo 10.2", en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 56-57.
- (2018b). "Artículo 96", en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 375-377.
 - (2018c). "Artículo 96", en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 2). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 355-373.
- Sáenz Royo, E. y Garrido López, C. (2017). *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sáez Marín, J. (1988). *El Frente de Juventudes. Política de juventud en la España de la postguerra (1937-1960)*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- (1984). "La política integral de juventud y la coordinación interdepartamental", en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) et al. (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 175-183.
- Sahadžić, M. (2021). *Asymetry, Multinationalism and Constitutional Law*. Amberes: Routledge.
- (2019). *Constitutional Asymetry in Multi-tiered Multinational Systems*. Amberes: Universidad de Amberes (tesis doctoral).
- Sáiz Arnáiz, A. (2018). "Artículo 10.2", en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 230-254.
- Sala Franco, T. (2018). "Artículo 7", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 195-219.
- Salvador Martínez, M. (2005). "Autoridades independientes y organización territorial", en *Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, pp. 427-450.
- (2002). *Autoridades independientes: un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*. Barcelona: Ariel.
- Sánchez Alonso, M. (2000). *La participación, metodología y práctica*. Madrid: Editorial Popular.
- Sánchez Amor, I. (2018). "Artículo 147: el desbordamiento material de los estatutos de autonomía", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a*

- la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 2019-2034.
- Sánchez Ferriz, R. (1987). “El derecho de petición y su ejercicio ante las cámaras”, en *Las Cortes Generales* (vol. 3), pp. 2179-2266.
- Sánchez González, S. (1997). “Comentario Introdutorio al Título I”, en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. II). Madrid: EDERSA, pp. 17-36.
- Sánchez Gutiérrez, R. (1917). *El concejo abierto español: ensayo de un estudio sobre esta institución*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid (tesis doctoral).
- Sánchez-Lauro Pérez, S. (2018). El estudio general de Lleida como la Universidad Común de la Corona de Aragón. Trazas reformistas en el siglo XVI, *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, 49, pp. 229-259.
- Sánchez Morón, M. (2020; 2017). *Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.
- (1984). Elementos de la participación ciudadana, *Revista de estudios de la vida local*, 221, pp. 37-46.
 - (1980). *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
 - (1979a). El principio de participación en la Constitución española, *Revista de administración pública*, 89, pp. 171-206.
 - (1979b). Sobre el concepto de participación en la Administración Pública, *Revista de Seguridad Social*, 4, pp. 25-64.
- Sánchez Venegas, D. (2014). *La ciudad de Platón en la República y las Leyes (Utopía como crítica a la democracia)*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Sancho Rebullida, F. de A. (1968). La capacidad de las personas, por razón de la edad, en la Compilación del Derecho Civil de Aragón, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 465, pp. 319-326.
- (1954). “La edad en Derecho aragonés”, en AA.VV., *Homenaje a la Memoria de Don Juan Moneva y Puyol*. Zaragoza: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 345-391.
- Sanoff, H. (2000). *Community Participation Methods in Design and Planning*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Santamaría Pastor, J. A. (2018). *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel.
- (1980). “Artículo 87”, en Garrido Falla, M. et al., *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, pp. 1378-1413.
- Sarmiento Anzola, L. (2004). “Política pública de juventud en Colombia. Logros, dificultades y perspectivas”, en Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud CINDE - U. de Manizales - GTZ- UNICEF (Eds.), *Construcción de Políticas de Juventud: Análisis y Perspectiva*. Bogotá: Gente Nueva, pp. 117-193.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Savage, J. (2018, or. 2007). *Teenage. La invención de la juventud (1875-1945)*. Madrid: Desperta Ferro Ediciones.
- Schild, H. (2003). *15 years of partnership between the European Commission and the Council of Europe in the field of youth: past achievements – future perspectives*. Bruselas: EU-CoE Youth Partnership.

- Schindler, N. (1996-I). “Los guardianes del desorden. Rituales de la cultura juvenil en los albores de la era moderna”, en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. I). Madrid: Taurus, pp. 305-350.
- Schmidt-Aßman, E. (2012). “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo”, en Barnes, J. (coord.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*. Sevilla: Global Law Press, pp. 21-139.
- (2006a). “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos”, en Barnes, J. (ed.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*. Sevilla: Global Law Press, pp. 15-132.
 - (2006b). “El método de la ciencia del Derecho Administrativo”, en Barnes, J. (ed.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*. Sevilla: Global Law Press, pp. 133-175.
- Schnapp, A. (1996-I). “La imagen de los jóvenes en la ciudad griega”, en Levi, G. y Schmitt, J.C. (dirs.), *Historia de los jóvenes* (vol. I). Madrid: Taurus, pp.: 27-67.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Losito, B. y Agrusti, G. (2016). *IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 Assessment Framework*. Amsterdam: IEA – The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Schwartz, B. (1983). “Las misiones locales de la juventud en Francia”, en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) *et al.* (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 97-116.
- Schwarzmayr, B. (2011). “Engagement for Participation and Human Rights – Is there a role for youth organisations?”, en Porcaro, G (ed.), *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum, pp. 71-75.
- Seidenstücker, B. y Mutke, B. (2000). Servicios sociales para menores en Alemania, *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 8, pp. 19-41.
- Segovia, J. F. (2008). De la democracia representativa a la democracia deliberativa, *Verbo*, 465-466, pp. 441-487.
- Seguro Gómez V. (2016). *Con voz: derechos de participación y autonomía en la niñez*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid (tesis doctoral).
- Serban, A. M. y Barber, T. (2018). *Insights into youth policy governance*. Strasbourg: Youth Partnership EU-CoE.
- Serra Rodríguez, A. (2011), Las cooperativas de viviendas como forma de acceso a la vivienda: ventajas e inconvenientes, *LandAS: Internacional Journal of Land Law and Agricultural Science*, 6, pp. 1-12.
- Serrano Blanquer, J. (1994). “Las políticas de Juventud”, en Aguilar Montferrer, J. (coord.), *Manual del Concejal de Juventud*. Barcelona: Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia, pp. 14-16.
- Serrano Moreno, J. L. (1987). Algunas hipótesis sobre los principios rectores de la política social y económica, *Revista de estudios políticos*, 56, pp. 90-120.
- Shaw, B. D. (1987). The Age of Roman Girls at Marriage: Some Reconsiderations, *Journal of Roman Studies*, 77, pp. 30-46.

- Sherrod, R. L., Flanagan, C. y Youniss, J. (2002). Dimensions of Citizenship and Opportunities for Youth Development: The What, Why, When, Where and Who of Citizenship Development, *Applied Developmental Science*, 6 (4), pp. 264-272.
- Shier, H. (2021). *Toolkit for Children and Young People's Participation in Advocacy*. Viena: SOS Children's Villages International.
- (2019). “An Analytical Tool to Help Researchers Develop Partnerships with Children and Adolescents”, en Berson, I., Berson, M. y Gray, C. (eds.), *Participatory Methodologies to Elevate Children's Voice and Agency*. Information Age Publishing, pp. 295-315.
 - (2010a). Pathways to Participation Revisited: Learning from Nicaragua's Child Coffee Workers, en Percy-Smith, B. y Thomas, N. (eds.), *A Handbook of Children and Young People's Participation: Perspectives from Theory and Practice*. Londres: Routledge.
 - (2010b). Children as public actors: navigating the tensions, *Children & Society*, 24, pp. 24-37.
 - (2008). *Constructing active citizenship: Interacting participation spaces in the participation and organisation of children and young people as active citizens in Nicaragua*. [Seminario Active Citizenship in Central America: Twenty-first century challenges, Dublin City University, November 2008, Dublin, recuperado el 12 de julio de 2021 de: http://www.harryshier.net/docs/Shier-Constructing_Active_Citizenship.pdf].
 - (2006). Pathways to Participation Revisited: Nicaragua Perspective, *Middle Schooling Review*, 2, pp. 14-19.
 - (2001). Pathways to participation: openings, opportunities and obligations. *Children & Society*, 15, pp. 107-117.
- Shier, H., Hernández-Méndez, M., Centeno, M., Arroliga, I., y González, M. (2014). How Children and Young People Influence Policy-Makers: Lessons from Nicaragua', *Children & Society*, 28, pp. 1-14.
- Silverman, R. M. (2005). Caught in the Middle: Community Development Corporations (CDCs) and the Conflict between Grassroots and Instrumental Forms of Citizen Participation, *COMMUNITY DEVELOPMENT: Journal of the Community Development Society*, 36 (2), pp. 35-51.
- Simón Cosano, P. (coord.) et al. (2021). *Informe Juventud en España 2020*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Simonetto Bertero, L. (2014). *Cooperación internacional y participación juvenil: estudio de caso del Programa de la UE Jóvenes en Acción (2007-2013)*. Santa Fe: Universidad Nacional de Rosario (tesis doctoral).
- Smith, R. S. (2005). *Theories of Digital Participation*. Londres: Taylor and Francis.
- (2004). *Digital Participation for Planning Practice*, Informe del "PICT" Project - Leonardo DaVinci Programme.
 - (2001). *Public Participation in the Digital Age: a focus on British local government*. Sheffield: University of Sheffield (tesis doctoral).
- Siurala, L., Suurpää, L., Coussée, F., y Williamson, H. (eds.) (2016). *The History of Youth Work in Europe (Volume 5: Autonomy through dependency - Histories of co-operation, conflict and innovation in youth work)*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Söderman, H. (2011). “Eu White Paper on Youth 2001 (New élan – but not without battles)”, en Porcaro, G (ed.), *Anthology (raw materials for a history of the European Youth Forum)*. Bruselas: European Youth Forum, pp. 295-299.

- Solanes Mullor, J. (2018). "Artículo 12", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 299-305.
- Solozábal Echevarría, J. J. (2018). "Artículo 6", en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 38-41.
- Soriano Díaz, J. E. (1997) "Artículo 21: derecho de reunión", en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. II). Madrid: EDERSA, pp. 573-606
- Soriano García, J. E. (2018). "Artículo 77", en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 309-312.
- Souto Kustrín, S. (2018a). Los jóvenes como actores colectivos: organizaciones y movilización, *Gerónimo de Uztariz*, 34, pp. 44-66.
- (2018b). Historiografía y jóvenes: la conversión de la juventud en objeto de estudio historiográfico, *Revista Digital de la Escuela de Historia*, 10 (22), pp. 3-15.
 - (2013). "Democracia, antifascismo y revolución: Las juventudes obreras en la Europa de entreguerras", en Bosch Sánchez, A., Carnero i Arbat, T. y Valero Gómez, S. (coords.), *Entre la reforma y la revolución: la construcción de la democracia desde la izquierda*. Granada: Comares, pp. 69-87.
 - (2007a). Juventud e historia: introducción, *Hispania: Revista española de historia*, 67 (225), pp. 11-20.
 - (2007b). Juventud, teoría e historia: la formación de un sujeto social y de un objeto de análisis, *Historia Actual Online*, 13, pp. 171-192.
 - (2004). "El mundo ha llegado a ser consciente de su juventud como nunca antes". Juventud y movilización política en la Europa de entreguerras, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 34 (1), pp. 179-216.
- Spanring, R. (2008). "We vote and then we suffer". Survey results in the light of young people's views on participation, en Benedicto Millán, J. y López Blasco, A. (coord.), *Young People and Political Participation: European Research*, pp. 45-66.
- State Service New Zeland (2007). "Participation 2.0 Model", *Guide to Online Participation*.
- Stiglitz, J. (2016). "La nueva brecha generacional". *El País* (18 de marzo de 2016).
- Stroud, S. (2010). *Youth civic participation in action 2010. Meeting community and youth development needs worldwide*. Washington: Innovations in civic participation-ICP.
- Struve, V. V. (1985). *Historia de la antigua Grecia* (vol. I). Madrid: SARPE.
- Suay Rincón, J. (2005-I). "Administración institucional del Estado (organismos autónomos)", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (vol. I). Madrid: Iustel, pp. 140-150.
- Subirats, J. y Vintró i Castells, J. (1983). El derecho de petición a las Cámaras parlamentarias. Consideración general de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, *Anuario de Derecho Político de la Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona*.
- Tajadura Tejada, J. (2018). "El Preámbulo constitucional", en González Hernández, E., Rubio Núñez, R. y Pendás García, B. (dirs.), *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas.*, pp. 1735-1747.

- (2004). *Partidos políticos y Constitución: un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, y de la STC 48/2003, de 12 de marzo*. Madrid: Civitas.
 - (1997). *El preámbulo constitucional*. Pamplona: Universidad de Navarra (tesis doctoral).
- Taléns Visconti, E. E. (2017). La implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 5 (3), pp. 103-134.
- Teilhard de Chardin, P. (1956). *Le phénomène humain*. París: Editions du Sueil.
- Terrádez Salom, D. (2018). *La Carta Social europea en el orden constitucional español*. Sevilla: Athenaica.
- (2014). *La Carta Social europea en el orden constitucional español*. Valencia: Universitat de València (tesis doctoral).
- Tetard, F. (1997). *La Jeunesse et les Sports face à «la participation des jeunes»: dialogue ininterrompu entre un ministère et une utopie, rapport d'études (contribution au groupe de travail sur «La participation des jeunes»)*. París: Ministère de la Jeunesse et des Sports, Direction de la jeunesse et de la vie associative.
- Ticliahuanca Silvestre, M. M. (2017). *La participación política juvenil y la cuota joven en las Elecciones Regionales del 2014: Nuevos actores en los Partidos Políticos*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Tisdall, K. y Davis, J. (2004). Making a difference? Bringing children's and young people's views into policy making, *Children & Society*, 18, pp. 131-142.
- Theocharis, Y. y Lowe, W. (2016). Does Facebook increase political participation? Evidence from a field experiment, *Information, Communication & Society*, 19 (10), pp. 1465-1486.
- Theocharis, Y. y Quintelier, E. (2014). Stimulating citizenship or expanding entertainment? The effect of Facebook on adolescent participation, *New Media and Society*, 18 (5), pp. 817-836.
- Tolivar Alas, L. (2010). "Principio de participación", en Santamaría Pastor, J. A. (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. Madrid: La Ley, pp. 945-979.
- Tolsá Caballero, J. (2010). "El estudio de los menores como consumidores de Internet en Estados Unidos, Europa e Iberoamérica", en Perlado Lamo de Espinosa, M. y Jiménez Narros, C. (eds.), *Escenario actual de la investigación en Comunicación*. Madrid: Edipo – Foro de Investigación en Comunicación, pp. 342-359.
- Tomás Mallén, B. (2008). "La eficacia de los principios rectores de la política social y económica a través de la acción de las autoridades administrativas independientes", en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución Española (homenaje al profesor Jordi Solé Tura)*. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 1441-1458.
- Tomás y Valiente, F. (1997, or. 1979). *Manual de Historia del Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Tornos Mas, J. (2005a). "Competencias", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (vol. I). Madrid: lustel, pp. 517-525.
- (2005b). "Competencias autonómicas y Unión Europea", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (vol. I). Madrid: lustel, pp. 525-528.

- Torres Aguilar, M. (1995). El requisito de edad para el acceso al oficio público, *Cuadernos de historia del derecho*, 2, pp. 133-150.
- Torres del Moral, A. (2005). Interpretación teleológica de la Constitución, *Revista de derecho político*, 63, pp. 9-38.
- Torres Muro, I. (1999). Ley Autonómica y Derecho de Asociación, *Revista española de derecho constitucional*, 55, pp. 263-285.
- (1991). *El derecho de reunión y manifestación*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Torres Muro, I. y Arzoz Santisteban, X. (2018). “Artículo 27: La autonomía de las universidades”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1003-1008.
- Touraine, A. (1998). “Juventud y democracia en Chile”, *Última Década*, 8.
- (1994). *Qu’est-ce que la Démocratie?* París: Librairie Hârtame Fayard.
- Trayter, J. M. (2018). “Artículo 48”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 198-200.
- Treseder, P. (1997). *Empowering children and young people: promoting involvement in decision-making*. Londres: Save the Children Publications.
- Tresmontant, C. (1966-5ªed., or. 1956). Introducción al pensamiento de Teilhard de Chardin. Madrid: Taurus.
- Trexler, R. C. (1981). *Public Life in Renaissance Florence*. Nueva York: Academic Press.
- Trinidad Núñez, P. (2002). El niño en el derecho internacional de los derechos humanos. Cáceres: Universidad de Extremadura.
- (2000). *La definición jurídica del niño en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Cáceres: Universidad de Extremadura (tesis doctoral).
- Truñó, E. (1984). “Reflexiones sobre la Política de Juventud desde una perspectiva municipal”, en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) *et al.* (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 145-152.
- UNICEF (2001). *The participation rights of adolescents: a strategic approach*. UNICEF Working Paper Series.
- Urbina Treviño, G. (2018). “La Ayuda Humanitaria”, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2019* [www.europarl.europa.eu/factsheets/es].
- Urcola, M. A. (2003). Algunas apreciaciones sobre el concepto sociológico de juventud, *Invenio: Revista de investigación académica*, 11, pp. 41-50.
- Ureña Salcedo, J. A. (2018). “Artículo 130”, en Muñoz Machado, S. (coord.), *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Crítica (Editorial Planeta), Cortes Generales y Tribunal Constitucional, pp. 498-501.
- Urra Portillo, J. (1998). “Niños y jóvenes, sujetos de derechos y deberes”, en Balado Ruiz-Gallegos, M., García Regueiro, J. A. y de la Fuente y de la Calle, M. J., *La declaración*

- universal de los derechos humanos en su 50 aniversario*. Barcelona: Bosch, pp. 657-668.
- Urraco Solanilla, M. (2016). De padres a hijos. Reflexiones sobre la pervivencia de la pauta sociolaboral fordista-keynesiana y su modelo de transiciones juveniles, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1, pp. 1-14.
- Urraco Solanilla, M. y Moreno Mínguez, A. (2018). ¿Cabe hablar de una “generación en crisis”? Discusión en torno a una noción sobreexplotada, *Arxius de sociología*, 28, pp. 79-92.
- Urbaneja Cillán, J. (2013). “La protección de la juventud por el Derecho internacional. Especial referencia a la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes”, en Durán Ruiz, F. J. (coord.), *Actas del I Congreso Internacional: retos sociales y jurídicos para los menores y jóvenes del s. XXI*, Granada: Universidad de Granada, pp. 794-813.
- Valdés Dal-Ré, F. (2018). “Artículo 28.1”, en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 633-645.
- Vallverdú, J. (1984: 153-164). “La política de juventud desde la Diputación de Barcelona”, en Cánovas, F., Riera Mercader, J. M. y Carbonell, J. M. (coord.) *et al.* (1984). *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*, Madrid: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural, pp. 153-164.
- Valls Fonayet, F. (2011). Las pobrezas de las juventudes: análisis de las formas elementales de pobreza juvenil en España, *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, 21, pp. 97-120.
- Vanandrueel M., Amerion P., Stafseing O. y Tap P. (1995). *Young People and Associations in Europe*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Vargas Vaca, H. (2014). *La participación de los ciudadanos en la gestión de los conflictos*. Granada: Universidad de Granada.
- Vázquez Ceballos, C. A. (2011). La participación ciudadana juvenil como un recurso externo al Gobierno, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 9 (1), pp. 45-59.
- Vázquez Rodríguez, B. (2017). La Iniciativa Ciudadana Europea: un instrumento democrático e progresiva consolidación, *Revista General de Derecho Europeo*, 43.
- Velasco Caballero, F. (2018). “Artículo 45”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 1366-1374.
- (2009). Crisis económica y Derecho local, *Anuario de Derecho Municipal*, 3, pp. 25-42.
- Vera Jurado, D. J. (2019). La posición jurídica del ciudadano ante la administración pública, en Rebollo Puig, M. y Vera Jurado, D. J. (dirs.), *Derecho administrativo (Vol. 1: Conceptos fundamentales, fuentes y organización)*. Madrid: Tecnos, pp. 203-234.
- Verba, S. y Nie, N. H. (1972). *Participation in America (Political Democracy and Social Equality)*. Danvers: University of Chicago Press.
- Verba, S., Nie, N. H., Kim, J. (1978). *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Nueva York y Londres: Cambridge University Press.

- Verschelden, G., Coussée, F., Van de Walle, T., y Williamson, H. (2009). *The history of youth work in Europe and its relevance for youth policy today*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Ververi, O. (2017). The Council of Europe's citizenship conception in 'Education for Democratic Citizenship': a critical discourse analysis of two textbooks, *Globalisation, Societies and Education*, vol. 15 (4), pp. 518-530.
- Vida Soria, J. (1980). Génesis de las normas laborales en la Constitución española de 1978, en AA.VV., *Estudios de derecho del trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón*. Madrid: Tecnos, pp. 247-263.
- Vidal Prado, C. (2021). Educación y valores superiores del ordenamiento: igualdad y libertad, *IgualdadES*, 4 (3), pp. 255-285.
- (2017a). *El derecho a la educación en España. Bases constitucionales para el acuerdo y cuestiones controvertidas*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons – Fundación Manuel Giménez Abad.
 - (2017b). El diseño constitucional de los derechos educativos, *Revista de derecho político*, 100, pp. 739-766.
 - (2007). “La protección constitucional de la tercera edad”, en Lasarte Álvarez, C. y Moretón Sanz, M. F., *La protección de las personas mayores*. Madrid: Tecnos, pp. 19-30.
- Vila Alabao, N. et al. (2015). *Ya nada será lo mismo. Los efectos del cambio tecnológico en la política, los partidos y el activismo juvenil*. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud (FAD).
- Vila Viñas, D. (2012). El gobierno de la infancia: análisis socio-jurídico del control y de las políticas de infancia contemporáneas. Zaragoza: Universidad de Zaragoza (tesis doctoral).
- Villabella Armengol, C. M. (2015). *Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones*. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villar Palasí, J. L. y Suñé Llinas, E. (1996). “Artículo 9: el Estado de Derecho y la Constitución” en Alzaga Villaamil, O. (coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978* (vol. I). Madrid: EDERSA, pp. 467-574.
- Villaseñor Goyzueta, C. A. (2004). *Contenido esencial de los derechos fundamentales y jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Villaverde Menéndez, I. (2018). “Artículo 20.1.a) y d), 20.2, 20.4 y 20.5: La libertad de expresión”, en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la constitución española* (vol. 1). Madrid: Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer y Ministerio de Justicia, pp. 581-616.
- (2002). “Concepto, contenido objetivo y límites de los derechos fundamentales”, en AA. VV., *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente* (vol. 1). Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 317-364.
- Villaverde Menéndez, I., Requejo Rodríguez, P., Aláez Corral, B., Fernández Sarasola, I., Bastida Freijedo, F. J. y Presno Linera, M. A. (2004). *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*. Madrid: Tecnos.

- Voßkuhle, A. (2012). “Sobre el método del Derecho Administrativo”, en Barnes, J. (coord.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*. Sevilla: Global Law Press, pp. 141-187.
- Vulbeau, A. (2001). *La jeunesse comme ressource: expérimentations et expérience dans l'espace public*. Ramonville: Érès.
- Wall, J. (2019): From childhood studies to childism: reconstructing the scholarly and social imaginations, *Children's Geographies*, DOI: 10.1080/14733285.2019.1668912, pp. 1-14.
- (2014). Why Children and Youth Should Have the Right to Vote: An Argument for Proxy-Claim Suffrage, *Children, Youth and Environments*, 24 (1), pp. 108–123.
- Wall, J. y Dar, A. (2011). Children’s Political Representation: The Right to Make a Difference, *International Journal of Children’s Rights*, 19 (4), pp. 595–612.
- Wallace, R. (2017). Law and Community in Ancient Athens, and the prosecution of Sokrates, *Ivs Fvgit*, 20, pp. 249-263.
- Warburton, D., Wilson, R. y Rainbow, E. (2007). *Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government*. Londres: UK Department for Constitutional Affairs & Involve and Shared Practice.
- Wenmoth, D. (2006). *Participation Online – the Four Cs*. [rescatado de http://blog.core-ed.org/derek/2006/11/participation_online_the_four_.html, el 12 de julio de 2021].
- Westheimer, J. y Kahne, J. (2004). What kind of citizen? The politics of educating for democracy, *American Educational Research Journal*, 41 (2), pp. 237-269.
- White, S. C. (1996). Depoliticising development: the uses and abuses of participation, *Development in Practice*, 6 (1), pp. 6-15.
- Wiedemann, P. M. y Femer, S. (1993). Public participation in waste management decision making: Analysis and management of conflicts, *Journal of Hazardous Materials*, 33, pp. 355-368.
- Wilcox, D. (1994). *Guide to Effective Participation*. Brighton: Delta Press.
- Williamson, H. (2021a). “There’s always tomorrow: strengthening agency and challenging structure through youth work and youth policy”, en Nico, M. y Caetano, A. (Eds.), *Structure and Agency in Young People’s Lives: Theory, Methods and Agendas*. Abingdon: Routledge.
- (2021b). *How non-formal education and learning impacts our lives and why we need to invest in it even more post-pandemic*. WHO Global Youth Summit 2021, Kuala Lumpur, Malaysia.
 - (2021c). *Brexit, Erasmus + and the Turing scheme: context and concerns*. Paper presented at Centre for International Learning and Leadership (CILL) Webinar (enero de 2021).
 - (2020a). *The importance of rural youth for a sustainable Europe*. EU Youth Conference - Opportunities for Rural Youth, Zagreb, Croacia (10 de marzo de 2020).
 - (2019). “Youth Workin’ All over Europe: Moving, Associating, Organising and Providing”, en Bright, G. & Pugh, C. (eds.), *Youth Work: Global Futures*. Brill, pp. 81-97.
 - (2018). *Deep, Coherent, Value-Driven and Effective Learning Pathways to Democracy: Towards a Council of Europe mid-term youth sector strategy 2030*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
 - (2017a). *Supporting young people in Europe (vol. 3). Looking to the future*. Estrasburgo: Consejo de Europa.

- (2017b). “L’élaboration et la mise en œuvre d’une “politique de jeunesse européenne”, en Loncle, P. (ed.), *L’Europe de la jeunesse: Enjeux et pratiques des politiques publiques*. Rennes: Presses de l’école des hautes études en santé publique, pp. 49-67.
 - (2016). Complex Knowledge, Coherent Policy? Understanding and Responding to Young People’s Needs in Times of Austerity and Crisis, *Italian Journal of Sociology of Education*, 8 (2), pp. 213-224.
 - (2015). “Legitimacy, confidence and authority? A quarter of a century of EU youth engagement and the structured dialogue for youth policy and practice”, en *Youth work and non-formal learning in Europe’s education landscape: A quarter of a century of EU cooperation for youth policy and practice*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, pp. 82-98.
 - (2013). Radicalisation to retreat: young people’s responses to Austerity Europe, *International Journal of Adolescence and Youth*, 19 (1), pp. 5-18.
 - (2012). “Youth Policy reviews of the Council of Europe and their impact on national youth policy”, en *The history of youth work in Europe* (vol. 3). Estrasburgo: Consejo de Europa, pp. 23-38.
 - (2011). Existe-t-il une politique européenne de la jeunesse?, *Information sociales (Politiques de la jeunesse en Europe)*, 165, pp. 25-34.
 - (2010). “The history of European youth work and its relevance for youth policy today. Conclusions”, en *The history of youth work in Europe: Relevance for youth policy today Volume 2*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
 - (2008a). *Supporting young people in Europe (vol. 2). Lessons from the ‘second seven’ Council of Europe international reviews of national youth policy*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
 - (2008b). “Coming of Age in Strasbourg: a personal tribute to Peter Lauritzen”, en *Born in Flensburg, Europe – Journeys with Peter Lauritzen*.
 - (2008c). European youth policy, *Youth and Policy*, 100, pp. 65-73.
 - (2002^a). Abordando el alejamiento. Jóvenes con Estatus Cer0: de la investigación a las políticas públicas y la práctica en el Reino Unido, *Revista de Estudios de Juventud*, 52, pp. 86-101.
 - (2002^b). *Supporting young people in Europe: principles, policy and practice. The Council of Europe international reviews of national youth policy 1997-2001 – a synthesis report*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Williamson, H. y Basarab, T. (eds.) (2020). *The History of Youth Work in Europe, Volumen 7: Pan-European and transnational organisations - The overall lessons learned from the history project*. (col. Youth Knowledge, 25). Bruselas: EU-CoE Youth Partnership.
- Williamson, H., Basarab, T., y Coussée, F. (eds.) (2018). *The history of youth work in Europe Volume 6: Youth Work and Social Work: Connections, disconnections and reconnections – The social dimension of youth work in history and today* (col. Youth Knowledge, 23). Bruselas: Consejo de Europa.
- Williamson, H., Coussée, F., Verschelden, G., & Van, D. W. T. (2009). “The history of European youth work and its relevance for youth policy today”, en *The history of youth work in Europe: Relevance for youth policy today*, pp. 151-166.
- Williamson, H. y Hofmann-van de Poll, F. (2021). *A reflection and analysis of the two European youth strategies* (conference paper).
- Williamson, H., Holdsworth, R., Broadbent, R., Ellis, K., Shier, H. y Cooper, T. (2020). *Approaches to youth participation in youth and community work practice: A critical*

- dialogue*. Youth Workers Association & Commonwealth Alliance of Youth Work Associations.
- Williamson, H., Verschelden, G. y Coussée, F. (2012). *The history of youth work in Europe* (vol. 3). Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Wilson, P. A. (2004). Deep Democracy. The Inner Practice of Civic Engagement, *Fieldnotes: A Newsletter of the Shambhala Institute*, 3, pp. 1-6.
- Wong, N. T., Zimmerman, M. A. y Parker, E. A. (2010). A Typology of Youth Participation and Empowerment for Child and Adolescent Health Promotion, *American Journal of Community Psychology*, 46, pp. 100-114.
- Wörsching, M. (2008), "Making a Difference? Political Participation of Young People in the UK", en Benedicto Millán, J. y López Blasco, A. (coord.), *Young People and Political Participation: European Research*. Madrid. Instituto de la Juventud, pp. 95-112.
- Youniss, J., Bales, S., Chistmas-Best, V., Diversi, M., McLaughlin, M. y Silbereisen, R. (2002). Youth Civic Engagement in the Twenty-First Century, *Journal of Research on Adolescence*, 12 (1), pp. 121-148.
- Zarama Arias, J. D. (2018). *Filosofías de la juventud: prescripción, descripción y enunciación, tres sendas para el estudio de la juventud en la filosofía de Occidente*. Bogotá: Universidad de La Salle.
- Zelaia Garagarza, M. (2018). "Artículo 48", en Pérez Tremps, P., Sáiz Arnáiz, A. y Montesinos Padilla, C., *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 885-893.