

Los jóvenes y su posición jurídico-pública

Young and public legal position

Os jovens e sua posição jurídica- pública

Dra. Flor Arias Aparicio ^a

^a Profesora Contratado Doctor. Universidad de Extremadura. florarias@unex.es

Recibido_Received_Recebido 13/07/2016

Aceptado_Accepted_Aceito 15/07/2016

Publicación online_Available online_Publicação online 18/07/2016

Palabras clave	Resumen
joven administración pública servicio público participación administrativa	<p>El soporte jurídico del desarrollo político, social, cultural y económico de la juventud como colectivo social se halla en el texto constitucional, cuyas premisas se han encauzado de distinta forma y mediante mecanismos diversos en nuestro ordenamiento jurídico. Este trabajo presenta estas bases jurídicas desde una perspectiva jurídico-pública, aproximándose a la posición que los jóvenes ocupan frente a la Administración pública y, más concretamente, a las relaciones que mantienen desde su posición de destinatarios de servicios sociales y como participantes en órganos de naturaleza administrativa para la toma de las decisiones que les afectan, en la medida en que estas actividades constituyen las principales manifestaciones de las políticas públicas de juventud.</p>
Keywords	Abstract
young public administration public utility company public participation	<p>The legal basis of the political, social, cultural and economic development of youth as a social group is in the Constitution, whose premises have been channeled in different ways and through different mechanisms in our legal system. This paper presents these legal bases from a legal and public perspective, approaching the position that young people take up against the Public Administration. Specifically, we analyze the relationships that young people have with Public Administration from its position of recipients of social services and as participants in administrative bodies for making decisions that affect them, since these activities are the main manifestations of public youth policies.</p>

Palabras clave	Resumo
jovem administração pública serviço público participação administrativa	O apoio jurídico do desenvolvimento político, social, cultural e económico da juventude como um grupo social está na Constituição, cujas premissas foram canalizados de diferente forma e através de diferentes mecanismos em nosso ordenamento jurídico. Este artigo apresenta estes apoios jurídicos desde uma perspetiva jurídica- pública, aproximando-se da posição que os jovens ocupam frente à administração pública e, mais também, as relações que eles têm desde sua posição de destinatários dos serviços sociais e como participantes nos órgãos administrativos para a tomada de decisões que os afetam, na medida em que essas atividades são as principais manifestações de políticas públicas de juventude.

SUMARIO

► Introducción ► Los jóvenes en clave constitucional ► Los jóvenes ante las Administraciones públicas ► Prestaciones y acceso a los servicios públicos ► Representación y participación juvenil ► Las Administraciones públicas y los jóvenes

I INTRODUCCIÓN

Nuestro ordenamiento jurídico establece que el momento a partir del cual la persona goza de plena capacidad de obrar es la mayoría de edad, fijada en España en los dieciocho años. El umbral de los dieciocho años de edad constituye, con carácter general, la entrada en el sistema jurídico y social que coloca a los jóvenes en la condición de ejercer su ciudadanía y ser responsables de sus acciones en el marco legal establecido. Pasado este umbral, las relaciones que los jóvenes mantienen con los poderes públicos son diversas, tanto desde un punto de vista activo, de participación política e implicación cívica, como desde una perspectiva pasiva, en su condición de destinatarios de la actuación de los poderes públicos; pero también desde esta perspectiva última los jóvenes ocupan una posición de sujetos activos, en cuanto titulares de derechos y deberes

La mayoría de edad presume la suficiente madurez intelectual y física de la persona para realizar determinadas actuaciones de forma autónoma y dentro de la legalidad vigente. Las leyes prevén que a partir de los dieciocho años la persona goza por sí misma de todos los derechos de ciudadanía (pues, antes de esta edad sus derechos, su autonomía personal y su capacidad de decisión, están limitadas por las responsabilidades parentales). Ahora bien, esta capacidad para ser titular de derechos y deberes y para gestionarlos de forma propia está reconocida de forma más amplia en el ámbito administrativo que en el contexto de las relaciones entre particulares. De tal suerte que pueden relacionarse directamente con la Administración los menores

de edad para el ejercicio y defensa de aquellos derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, la tutela o la curatela¹.

Los jóvenes, la juventud, se entienden como una categoría singular, como una etapa con características propias y necesidades específicas que requieren de una atención especial. Se consideran personas jóvenes, en términos generales, las que tienen edades comprendidas entre los catorce y los treinta años, ambos incluidos, representando una franja de edad lo suficientemente amplia para abarcar las distintas manifestaciones de la juventud². Sobre este planteamiento, y con el fin de atender tales particularidades, es posible identificar actuaciones concretas desde los poderes públicos que se dirigen a ponderar a la persona en su condición de joven. Así, por un lado, se han desarrollado políticas de juventud que ponen el acento en cuestiones concretas de este colectivo, centrándose en sus necesidades específicas (de aprendizaje social, participación o construcción de su proyecto vital). Por otro lado, son múltiples los actores públicos (desde el ámbito europeo, al estatal, autonómico y local) que desempeñan algún papel en la ejecución de estas políticas y que llevan a cabo actuaciones precisas (formación, empleo o vivienda).

El anclaje jurídico del desarrollo político, social, cultural y económico de la juventud como colectivo social se halla en el texto constitucional, cuyas premisas se han encauzado de distinta forma y mediante mecanismos diversos en nuestro ordenamiento jurídico. En las siguientes líneas daremos cuenta de estas bases jurídicas desde una perspectiva jurídico-pública, aproximándonos a la posición que los jóvenes ocupan frente a la Administración pública en cuanto titulares de derechos e intereses legítimos. En concreto, en consonancia con la orientación de las políticas públicas para jóvenes, nos centraremos, en primer lugar, en las relaciones que estos mantienen desde su posición de destinatarios de servicios sociales, en la medida en que esta actividad administrativa constituye la principal prestación pública de la que resultan beneficiarios; en segundo lugar, presentaremos las fórmulas previstas para garantizar la implicación de los jóvenes en las funciones administrativas a partir de su participación en órganos de naturaleza administrativa para la toma de las decisiones que les afectan.

2 LOS JÓVENES EN CLAVE CONSTITUCIONAL

Nuestra Constitución contiene mandatos generales y expresos a todos los poderes públicos para que garanticen la integración y la protección social de todos los colectivos y, en especial, de los más necesitados. Asimismo, se conmina a los poderes públicos para que estos faciliten la participación activa de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2). En esta línea, confiere al legislador ordinario el establecimiento de formas de participación que involucren a los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente al bienestar individual y colectivo (artículo 129.1).

En particular, deberán promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en todos los ámbitos de la vida (artículo 48)³.

Se dispone, pues, un mandato concreto a los poderes públicos para que lleven a cabo actuaciones positivas que aseguren el ejercicio puntual y eficaz de las libertades individuales relativas, en particular, a los jóvenes como grupo de individuos específico. El fomento de esta participación no sólo comprende el derecho a participar activa y pasivamente en los asuntos públicos (artículo 23), sino también los derechos fundamentales de asociación, reunión y manifestación (artículos 21 y 22) y los derechos de libertad de expresión, creación y comunicación (artículo 20) (Hernández Díez, 2010; Soriano Díaz, 1987). La participación, por tanto, debe entenderse en un sentido más amplio que los derechos políticos puesto que comprende toda actuación, directa o representativa, en las instituciones y en la esfera pública en general: en los procesos de enseñanza (artículo 27)⁴, en la negociación colectiva (artículo 37), como consumidores (artículo 51), ejerciendo la iniciativa popular (artículo 87.3), el derecho de petición (artículo 29), etcétera⁵.

Los jóvenes son objeto de especial referencia en el capítulo de los derechos sociales y económicos, tanto explícitamente como de manera latente en su calidad de ciudadanos en pleno proceso de “libre desarrollo de la personalidad” (en los términos reconocidos en el artículo 10.1 de la Constitución). Bajo el título de “Principios de la política social y económica”, los artículos 39 a 52 de la Constitución reconocen los denominados derechos sociales y prevén las actuaciones para hacerlos efectivos. Se reconoce el derecho a la protección de la salud (artículo 43.1), afirmando la competencia de los poderes públicos para organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (artículo 43.2). En el ámbito de las políticas asistenciales, se dispone que desde los órganos de gobierno se debe mantener un régimen de Seguridad Social para todos los ciudadanos con la finalidad de garantizar la asistencia y las prestaciones suficientes ante cualquier situación de necesidad (artículo 41). La consolidación de los servicios de salud como derecho universal contrasta con la ausencia del reconocimiento universal a disponer y acceder a las prestaciones sociales, si bien la legislación reciente se va encaminando hacia la configuración de ciertas medidas que se entienden como verdaderos derechos subjetivos⁶.

De igual modo, el derecho a la educación tiene una inequívoca vertiente prestacional y un consagrado carácter universal de forma que debe asegurarse el acceso a todos los niños y jóvenes de ambos sexos, siendo gratuita y obligatoria la educación básica (artículo 27.4)⁷. Se reconoce, por tanto, el derecho a completar todos los cursos de la escolarización primaria y secundaria (hasta los 16 años de edad) y el derecho a acceder a los niveles superiores de educación. En ambos casos, tales derechos se garantizan en función de las aptitudes y de la vocación de cada alumno, sin que su ejercicio pueda verse afectado por la capacidad económica, el nivel social o el lugar de procedencia o residencia a disposición suya o de su familia de origen⁸. La enseñanza universitaria está claramente configurada como actividad de servicio público en la Ley 6/2001 de Universidades, de 21 de diciembre, de Universidades. Los programas de becas, préstamos y ayudas al estudio

establecidos por la Administración educativa están encaminadas hacia el aseguramiento de que este derecho se ejerza de la forma más inclusiva posible.

La consolidación del Estado de Bienestar y la rápida transformación de la sociedad democrática han originado un mayor reclamo de lo que los ciudadanos conciben como derechos propios para cubrir las nuevas necesidades sociales de una realidad en continua transformación. Se habla así de “nuevos derechos sociales” para comprender aquellos derechos o - expectativas de derechos - que, o bien representan la actualización, reformulación doctrinal o desarrollo de los clásicos derechos de ciudadanía, o que aparecen como formulaciones adecuadas a específicas demandas para mejorar las condiciones de los jóvenes (Navarrete, 2006). Se incluyen en esta nueva categoría de derechos, entre otros muchos, la orientación para el empleo, la formación permanente para adaptarse mejor a las demandas del mercado de trabajo, la libertad de movilidad y un apoyo tangible para fomentar el asociacionismo, el desarrollo cultural y la expresión creativa.

La efectividad de este nuevo catálogo de derechos requiere su reconocimiento normativo que los garantice, así como su traslación a la realidad mediante la creación de las estructuras administrativas correspondientes y la realización de la debida prestación. Desde finales de los años noventa las políticas de juventud que se han diseñado en España y en Europa se han orientado a la cobertura de esta demanda social, auspiciando la implementación de planes integrales para favorecer las transiciones biográficas (formativas, laborales y residenciales) de los jóvenes y para reforzar su emancipación de acuerdo con sus necesidades y circunstancias vitales⁹.

3 LOS JÓVENES ANTE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La incidencia de la actividad administrativa en la vida de los ciudadanos es notoria. Las relaciones que las personas mantienen con las Administraciones públicas se suelen clasificar en situaciones jurídicas activas o de ventaja y situaciones jurídicas pasivas, desfavorables o de desventaja atendiendo a las situaciones de poder o de deber que prevén las normas de Derecho administrativo. Entre las primeras se incluyen los derechos subjetivos y los intereses legítimos (posiciones de poder de distinto grado que comprenden, en todo caso, la legitimación procesal)¹⁰; mientras que las segundas se corresponden con aquellos comportamientos positivos o negativos que se imponen y recaen sobre los ciudadanos en términos de deberes y obligaciones.

De entre todos los derechos reconocidos a los ciudadanos - jóvenes a nuestros efectos de estudio- en el contexto de sus relaciones con las Administraciones nos vamos a ocupar aquí de dos que tienen una especial relevancia en las políticas públicas de juventud, esto es: aquellos que conceden una ventaja de tipo económico, en concreto, del derecho a obtener prestaciones de los servicios públicos en los términos establecidos en las leyes, y el derecho de participación en las funciones administrativas, un derecho constitucional de configuración legal con el que se pretende complementar la democracia representativa mediante

instrumentos de relación directa y múltiple entre los ciudadanos y las organizaciones sociales y la Administración¹¹.

3.1 Prestaciones y acceso a los servicios públicos

Las situaciones en las que los jóvenes se encuentran frente a la Administración pública derivan, principalmente, de su posición de demandantes o beneficiarios de servicios, fundamentalmente de los denominados servicios sociales o servicios de solidaridad. Los servicios proporcionados por la Administración desempeñan un papel fundamental en la protección de los derechos de los jóvenes porque garantizan la provisión de bienes y servicios necesarios para su bienestar. No en vano, por esta razón, desde el Derecho, se representa a los servicios públicos como una técnica de realización de los derechos fundamentales que deriva de la obligación que se impone a los gobernantes de asegurar sin interrupción el cumplimiento de aquellas actividades que satisfacen las necesidades de la comunidad (Chinchilla, 1991).

Estas vinculaciones nos permite identificar a los jóvenes como parte de una relación jurídico-administrativa en un doble sentido: como usuarios de servicios públicos y como administrados¹². Además, su condición de ciudadanos les coloca también en posición de tener que cumplir unos deberes formales por ser destinatarios de las funciones que la misma Administración tiene encomendadas. En correlación, la Administración aparece bien como un entramado de entidades que erogan prestaciones a favor de los ciudadanos, bien como una autoridad legítima detentadora de potestades ordinarias de intervención sobre la esfera de las personas. En tales casos, nos encontramos a los jóvenes como sujetos de derechos y obligaciones en sus relaciones diarias y corrientes con la Administración: por ejemplo, al solicitar una beca de estudios, cuando se empadronan, si tienen que pagar unas tasas académicas, con la expedición de un certificado, la imposición de una sanción por no llevar casco en la moto, etcétera. Asimismo, los jóvenes acuden a las prestaciones materiales que puedan recibir de la Administración, como beneficiarios y destinatarios directos de las mismas, en el caso de una prestación por desempleo, de ayudas para la adquisición de una vivienda, de asistencia sanitaria o de titulares de abonos para el transporte público.

Cuando aludimos a los servicios públicos entendemos por los mismos cualquier tipo de actuación o actividad administrativa, en la línea en que es utilizado en el artículo 106.2 de la Constitución, poniendo el acento más en el interés público de la actividad que en la forma en la que se presta. Acogemos aquí, por tanto, un concepto extenso y diversificado de servicio público teniendo en cuenta la variedad de significados y de contenidos que el mismo admite (Mestre Delgado, 2009). Una definición de servicio público en términos estrictos comprende la prestación de la Administración vinculada a la satisfacción de necesidades sociales que varían en función de la tecnología disponible, de la situación cultural o de la conciencia social, y que se pueden satisfacer de forma general, para todos los ciudadanos, o de manera específica, para cada uno de ellos, o en

beneficio de determinados colectivos (por ejemplo, las prestaciones asistenciales para las personas con riesgos de exclusión social)¹³.

El debate abierto en la última década acerca del significado y alcance de los servicios públicos no pone en cuestión, sin embargo, aquellos servicios que implican el ejercicio de autoridad por la Administración como tampoco aquellos servicios que comprenden prestaciones sociales o de solidaridad¹⁴. Las actividades encuadradas en esta categoría resaltan el componente social que justifica la intervención de los poderes públicos que se concreta en un determinado tipo de organización y en la prestación directa de una actividad. Constituyen, precisamente, estos servicios públicos un foro idóneo en el que se instrumenta de modo directo la relación entre los ciudadanos y la Administración pública (Arias y Gentile, 2012; Domenech López y Giménez Bertomeu, 2012).

Los jóvenes no tienen, *sensu stricto*, como no lo tienen los ciudadanos en general, un derecho a la creación de un servicio público y la obtención de sus prestaciones¹⁵. La configuración constitucional del Estado social y de la Administración pública como organización prestacional está en la base del reconocimiento a exigir determinadas prestaciones y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público previstos como obligatorios. El texto constitucional establece mandatos dirigidos a los poderes públicos que requieren la consiguiente actuación del legislador y la posterior intervención de la Administración para plantear las prestaciones y hacerlas efectivas. La decisión acerca de la creación del servicio corresponde al legislador y su existencia se justifica cuando resulta imprescindible para satisfacer el interés general y prevenir situaciones de exclusión social¹⁶.

La liberalización de los servicios públicos ha supuesto la externalización, al mercado, de algunas prestaciones que tradicionalmente han venido siendo responsabilidad de la Administración (fundamentalmente de aquellos servicios con contenido más económico). Ello se ha traducido, en la práctica, en la configuración de sistema dual de prestaciones de manera que, junto a un sistema obligatorio, gestionado por entidades públicas, se ha desarrollado un sistema privado paralelo en régimen de libre mercado (pensemos, por ejemplo, en las prestaciones a través de seguros privados que cubren el mismo ámbito que la Seguridad Social - jubilación, desempleo... -, o la oferta educativa de las escuelas concertadas)¹⁷.

En el contexto de la juventud, y de las políticas públicas a ella destinada, los servicios públicos nacen con una vocación de empoderar a los jóvenes y a ellos se dirigen sus actividades (De la Fuente Robles y Martín Cano, 2012). Los servicios creados por las Administraciones públicas prestan una atención especial, en el ámbito social, a corregir las desigualdades entre los jóvenes, y con otros sectores de población; en el ámbito económico y cultural, se dirigen a potenciar especialmente a los jóvenes con menos recursos. La información juvenil, el ocio y gestión del tiempo libre, la promoción de los valores, la emancipación basada en el acceso al empleo y a la vivienda, la educación y la formación, etcétera, constituyen el centro de atención de los servicios y actividades prestados por la Administración con la finalidad de obtener un desarrollo efectivo y la

protección de los derechos de los jóvenes. De forma concreta, estos objetivos y propósitos se sustancian y se vienen haciendo efectivos mediante la creación de oficinas de información, la construcción de redes de instalación de tiempo libre, la aprobación de planes de empleo y de programas de formación y capacitación..., promovidos y gestionados desde las diferentes administraciones que, de forma directa o indirecta, actúan sobre la materia.

3.2 Representación y participación juvenil

La ciudadanía activa de los jóvenes se canaliza a través de su participación en la definición de la política y, en especial, de las políticas de juventud, favoreciendo el ejercicio de su libertad de expresión y de opinión, el desarrollo del asociacionismo voluntario y de cualquier medida que les implique en la participación en los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales que les afectan más directamente¹⁸. La Administración constituye un espacio propicio para que los jóvenes, a través de su presencia activa en los organismos públicos y mediante su iniciativa en la sociedad civil, hagan valer sus pretensiones de mejoras, calidad de vida y bienestar en general. El encuentro con la Administración pública, y con los servicios que ésta pone a disposición de la ciudadanía, representa, en definitiva, un ámbito propio para que los jóvenes hagan efectivos sus derechos participando de forma activa en el ámbito de lo público.

La participación juvenil constituye, como ya hemos advertido, una obligación constitucionalmente reconocida¹⁹. El artículo 48 de la Constitución contiene un mandato dirigido a los poderes públicos en relación con la juventud referido a la promoción de sus posibilidades participativas en todos los niveles. En concreto, en el marco de los principios rectores de la políticas públicas, se conmina a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para la participación libre y eficaz de los jóvenes en el desarrollo político, social, económico y cultural. Tal y como está formulada, la previsión tiene un carácter eminentemente programático y orientador de la actuación de los poderes públicos. El precepto no contempla, por tanto, un derecho subjetivo que pueda dar lugar a obtener de los poderes públicos una prestación individual inmediata y directa con apoyo en la propia Constitución. No reconoce el artículo un derecho individual de los jóvenes a exigir y obtener de los poderes públicos su prestación positiva. Por el contrario, la promoción de la participación libre y eficaz de la juventud requiere la intervención de la ley para convertirse en una prestación que se pueda esgrimir ante los poderes públicos.

Esta obligación constitucional así impuesta a los poderes públicos de promover la posición de los jóvenes ha tenido su desarrollo legal más inmediato en la Ley 13/1983, de 16 de noviembre, por la que se crea el Consejo de la Juventud de España²⁰. Esta organización que nace como una organización de naturaleza jurídico-pública ha pasado a transformarse en una verdadera asociación sectorial de base privada (Álvarez García, 2014; Álvarez García y Hernández Díez, 2016). El Consejo de la Juventud se configura como una plataforma de entidades juveniles, formada por los Consejos de Juventud de las comunidades autónomas y organizaciones

juveniles de ámbito estatal, con el objeto de propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de nuestro. Su fundamento principal es ejercer la plena ciudadanía en la sociedad, el compromiso social, la igualdad de oportunidades, el diálogo y el respeto a la diversidad en su sentido más amplio²¹.

En la línea de promover actuaciones en beneficio de los jóvenes, se han creado otras instituciones públicas tales como el INJUVE (Instituto de la Juventud), organismo público adscrito al actual Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad²². 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.

Asimismo, en el ámbito autonómico, las comunidades autónomas han asumido competencias en la materia y han creado entidades autonómicas similares a las estatales. Son mayoría las comunidades autónomas que cuentan con sus propios Consejos de las Juventud o que han creado institutos de juventud autonómicos como organismos públicos destinados a facilitar las actividades juveniles y favorecer la participación de la juventud en las decisiones de los órganos autonómicos que afecten al sector juvenil en los ámbitos político, económico, social y cultural.

Pero es en el ámbito local donde se ha prestado mayor interés a la participación de la juventud, sobre la base de los principios de proximidad y subsidiariedad, en cuanto que entidades directamente conectoras de los problemas de los jóvenes y de sus inquietudes y necesidades económicas, sociales y culturales. Las entidades locales son hacedoras preferentes, tanto desde el punto de vista del principio de especialidad, puesto que existen competencias expresamente así atribuidas por ley, como desde el punto de vista del principio de generalidad, para abrir caminos a la participación ciudadana en general y juvenil en particular²³. Las nuevas formas de participación que está tomando la juventud, quizás más identificada con la política local que con la nacional, se canaliza a través de movilizaciones barriales, zonales o de pequeñas ciudades o el desarrollo de micro-emprendimientos productivos (Goig Martínez y Núñez Martínez, 2011; Benedicto y Morán, 2014).

De igual modo, el mandato de los poderes públicos de fomentar la participación de la juventud en todos los órdenes de la vida pública trasciende la mera participación política y se extiende a la participación institucional. Así, por ejemplo, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte fomenta el deporte juvenil como elemento determinante para el libre desarrollo de la personalidad, y el fomento de la participación juvenil en asociaciones deportivas y en los órganos de decisión deportiva. De igual manera, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación configura los Consejos Escolares como los órganos que garantizan la intervención de la comunidad educativa, entre la que se incluyen los alumnos, en la gestión de los centros educativos. No se contienen referencias específicas en otros sectores o materias en los que la condición de joven, sin embargo,

haría propicia su presencia por su posición más vulnerable. Así, por ejemplo, en el Consejo de Consumidores y Usuarios²⁴.

4 LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS JÓVENES

La actuación de las Administraciones públicas ha experimentado una importante evolución en relación con los cambios y transformaciones que los jóvenes como colectivo han padecido en el contexto de crisis económica y social de los últimos años. De esta suerte, los jóvenes han pasado a tener un espacio propio en el quehacer de las Administraciones públicas que han incorporado nuevas temáticas acordes con sus nuevas y diversas necesidades, orientando su actuar, en último extremo, a favorecer las condiciones que permitan el desarrollo autónomo de las personas jóvenes, la construcción de su propio proyecto vital, y promoviendo entornos adecuados e igualitarios para el desarrollo de las oportunidades y la asunción de las propias responsabilidades²⁵.

Con estos mimbres, las Administraciones públicas han asumido labores que se dirigen a potenciar aquellos ámbitos relacionados con los temas vinculados con los procesos de emancipación juvenil. Se trata, fundamentalmente, de acciones destinadas a los jóvenes en materia de empleo o vivienda que faciliten y estimulen su acceso a un trabajo o la adquisición de una vivienda como presupuesto indispensable para lograr su autonomía personal y conseguir su integración social y profesional. Pero, la actuación de la Administración comprende también muchos otros ámbitos -formación, servicios sociales, deporte, salud, consumo, medio ambiente, medio agrario y sociedad de la información- que se consideran esenciales para garantizar el desarrollo personal y profesional de la juventud. A estas actuaciones se suman, en paralelo, el conjunto de servicios y actividades encaminados a fomentar la información y la formación entre los jóvenes, la promoción cultural, las actividades de ocio y tiempo libre.

El régimen jurídico de la actividad administrativa dirigida a los jóvenes se contiene en las leyes de juventud aprobadas por las comunidades autónomas. La planificación y la programación de las actuaciones en materia de juventud constituyen los instrumentos preferentemente utilizados por las Administraciones públicas en la medida en que constituyen instrumentos que les permite llevar a cabo un diseño ordenado, coherente y racionalizado de las políticas de juventud. De este modo, desde los distintos niveles administrativos se han puesto en funcionamiento en la última década planes de carácter integral o global dirigidos específicamente a los jóvenes, con resultados desiguales en las distintas comunidades autónomas. Estos planes plantean dificultades de distinto cariz: en la articulación de medidas transversales dentro de cada institución; en la superposición de los mismos y la no sustitución de unos por otros (así, las acciones de tiempo libre conviven con acciones destinadas a los jóvenes en materia de empleo o vivienda y de otros servicios puestos a disposición del colectivo juvenil); en la colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones

públicas (con el fin de garantizar actuaciones coordinadas, coherentes y eficientes dirigidas a la población juvenil).

Un aspecto relevante en todas las leyes autonómicas sobre juventud es la articulación de la participación juvenil, en la línea de la regulación estatal, a través de los consejos de la juventud así como de las asociaciones juveniles. Las leyes prevén la creación de órganos de participación, como órganos representativos de los jóvenes de carácter consultivo que les permitan hacerse presentes en aquellos ámbitos en los que se requiera la opinión de los jóvenes como destinatarios de las políticas en materia de juventud²⁶. Las disposiciones autonómicas regulan la participación, individual o colectiva, espontánea u organizada, con la flexibilidad necesaria para que puedan adoptarse, en cada momento, las formas de participación más cercanas o queridas por la población joven.

La transversalidad y la integridad aparecen como principios rectores de las políticas de juventud junto con los de coordinación, colaboración y eficacia que han de regir la actuación pública en la materia. Los objetivos de la política de juventud emergen con sustantividad propia, en el conjunto de las políticas sectoriales públicas, de manera que esta característica constituya un rango diferencial de la misma, pero también comprenden ámbitos de actuación transversal (empleo, vivienda, salud, medio ambiente, sociedad de la información, medio rural, etcétera), que se consideran esenciales para garantizar el desarrollo personal y profesional de la población joven, y en los que se prevé la adopción de medidas dirigidas a conseguirlo. De esta suerte, las Administraciones públicas en su actuar engloban los diferentes ámbitos de actuación pública que afectan a las políticas de juventud con las de otros sectores, de tal forma que garanticen la realización de políticas de juventud de carácter transversal, que tengan una incidencia en las condiciones de vida, en las oportunidades de la juventud y en el desarrollo de las personas jóvenes.

5 BIBLIOGRAFÍA

Álvarez García, V. J. (2014). La ordenación jurídica de la participación juvenil. *Anuario de la Facultad de Derecho*, 31: 13-28.

Álvarez García, V., Hernández Díez, E. (2016). *Las consecuencias del proceso de reforma de las Administraciones Públicas sobre la ordenación jurídica de la participación juvenil. Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1: e05.

Arias, F., Gentile, A. (2012). Jóvenes y servicios públicos. Una aproximación a su condición de usuarios, en E. Manzano (coord.), *Economía, Jóvenes y Derecho*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Badajoz: 30-45.

- Benedicto, J., Morán, M. L. (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): 429-452.
- Benedicto, J., Morán, M. L. (2007). Becoming a citizen. Analyzing the social representations of citizenship in youth. *European Societies*, 9 (4): 601-622.
- Camacho Grande, J. M. (2011). Principales retos de las políticas de juventud. *Revista de Estudios de Juventud*, 94: 50-68.
- Chinchilla, C. (1991). El servicio público, ¿una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de la televisión, en S. Martín-Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, vol. II, Madrid: 978-995.
- Comas Arnau, D. (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática*, Injuve, Madrid.
- Comas, D. (coord.) (2011). Las políticas públicas de juventud. *Revista de Estudios de Juventud*, 94.
- Consejo de la Juventud de España (2005). *Bases para una política de juventud*, Consejo de la Juventud de España, Madrid.
- De la Fuente Robles, Y., Martín Cano, C. (2012). Los servicios sociales y sus nuevas respuestas a la juventud. *Revista de Estudios de Juventud*, 97: 109-122.
- De Palma del Teso, A. (2009). La asistencia social. *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Tomo VII*, Iustel, Madrid: 335-353.
- Domenech López, J., Giménez Bertomeu, V. M. (2012). Percepciones sobre la calidad de los servicios sociales de las personas jóvenes usuarias: utilidades para el diseño de estándares de calidad. *Revista de Estudios de Juventud*, 97: 123-146.
- García de Enterría, E., Fernández, T-R. (2008): *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Civitas, Madrid.
- Gentile, A., Mayer Duque, C. (2009). Transición a la vida adulta y políticas de juventud en España”, en L. Moreno (ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España, Siglo XXI*, Madrid: 75-93.
- Goig Martínez, J. M., Núñez Martínez, M.A. (2011). El fundamento de la juventud participativa. Tratamiento constitucional, desarrollo legislativo y políticas públicas. *Revista de Estudios de Juventud*, 94: 30-49.
- Hernández Díez, E. (2010): El derecho de asociación entre los jóvenes de Europa occidental. *Anuario de la Facultad de Derecho*, 28: 301-324.

Medina Alcoz, L. (2016). *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo: derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*, Marcial Pons, Madrid.

Mestre Delgado, J.F. (2009). La actividad prestacional o de servicio público, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Tomo III, La actividad de la Administraciones públicas, vol. II, El contenido*, Iustel, Madrid.

Muñoz Machado, S. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, vol. I., La formación de las instituciones públicas y su sometimiento al Derecho*, Iustel, Madrid.

Navarrete, L., (dir.) (2006). *Jóvenes, derechos y ciudadanía*, Instituto de Juventud, Madrid.

Pemán Gavín, J. (2005). La asistencia social en España: delimitación conceptual y marco general. *Documentación Administrativa*, 271-272: 39-79.

Soriano Díaz, R. (1987). El artículo 21. Derecho de reunión, en O. Alzaga Villaamil, (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978, T. II, Edersa-Cortes Generales*, Madrid: 554-578.

Suárez Orujo, B. (2005). *La protección social en el Estado de las Autonomías*, Iustel, Madrid.

Tornos Mas, J. (2009). Los ciudadanos y su posición jurídica, en T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Tomo IV, Las garantías de los ciudadanos y el control de las Administraciones públicas*, Iustel, Madrid.

Valle López J. M. (2016). La política de la Unión Europea en materia de educación, formación profesional y juventud, en *Tratado de Derecho y Política de la Unión Europea*, coord. por J. M. Beneyto Pérez, J. Maillo González-Orús, B. Becerril Atienza, 7: 1057-1128.

Villar Ezcurra, J. L. (1999): *Derecho administrativo especial. Administración pública y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid.

Wallace, C., Bendit, R. (2009). Youth policies in Europe: towards a classification of different tendencies in youth policies in the European Union. *Perspectives on European Politics and Society. European Journal*, 10: 441-458.

¹ En tales términos se pronuncia el artículo 30 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (vigente hasta el 1 de octubre de 2016), términos que reproduce el artículo 3.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (que entrará en vigor el próximo 2 de octubre de 2016).

² Esta es la franja de edad que suelen determinar las legislaciones de las distintas comunidades autónomas para enmarcar las actuaciones administrativas y las políticas de juventud, disponiendo la posibilidad de ampliar, con carácter específico, estos límites de edad para adaptarlos a la realidad social y a los objetivos a alcanzar en algunas políticas. Así: artículo 1.3 de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León; artículo 2.2 de la Ley 6/2012, de 19 de junio, de juventud de Galicia; artículo 2 de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud; artículo 2.1 de la Ley 6/2015, de 25 de marzo de Juventud de Aragón; artículo 2.2 de la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud; artículo 2.2 de la Ley 18/2010, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de Juventud de la Comunidad Valenciana; artículo 2.1 de la Ley 7/2005, de 30 de junio, de Juventud de la Rioja; artículo 1.2 de la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de la Juventud de la Comunidad de Madrid; artículo 1 de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia; artículo 3.1 de la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud de Islas Baleares. La Ley 33/2010, de 1 de octubre, de políticas de juventud de Cataluña define, sin embargo, a los “jóvenes o personas jóvenes: con carácter general, el conjunto de personas entre dieciséis y veintinueve años”, (art. 2b).

³ Álvarez García (2014) señala al artículo 48 de la Constitución española como el anclaje constitucional para garantizar la participación del colectivo juvenil en el desarrollo político, social, económico y cultural en nuestro país. En esta línea, destaca el autor como este precepto constituye el fundamento de la creación del Consejo de la Juventud de España en 1983, cuya naturaleza jurídica ha pasado de ser pública para transformarse en una verdadera asociación sectorial de base privada. Sobre el fundamento de la juventud participativa y su tratamiento constitucional, legislativo y de políticas públicas puede verse Goig Martínez y Núñez Martínez, 2011.

⁴ En esta línea, la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa destaca en su preámbulo como principios en los que se inspira el Sistema Educativo Español la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia. Además, se señalan como fines a cuya consecución se orienta el Sistema Educativo Español “la 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”.

⁵ En la práctica, esta participación se explicita principalmente a través del voluntariado y el asociacionismo juvenil, así Benedicto y Morán, 2007.

⁶ La legislación de algunas comunidades autónomas (Asturias, Cataluña, Madrid y País Vasco) reconocen el derecho a solicitar la prestación así como el derecho a obtenerla precisando las prestaciones que tienen la condición de garantizadas y, por tanto, de derecho subjetivo que supone que aquellas personas a las que no se hace efectivo el acceso a una concreta prestación tienen la posibilidad de reclamarla ante la autoridad judicial, Palma del Teso, 2009, p. 345; Pemán Gavín, 2005; Suárez Orujo, 2005.

⁷ La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación declara en su Preámbulo de forma expresa, por un lado, la consideración de la enseñanza como servicio público; por otro lado, determinar: “La enseñanza básica comprende diez años de escolaridad y se desarrolla, de forma regular, entre los seis y dieciséis años de edad. No obstante, los alumnos tendrán derecho a permanecer en régimen ordinario cursando la enseñanza básica hasta los dieciocho años de edad, cumplidos en el año en que finalice el curso, en la condiciones establecidas en la presente Ley” (artículo 4.2).

⁸ En estos términos se pronuncia el apartado 2 del artículo 1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

⁹ Sobre la implantación y evolución de las políticas públicas sobre juventud puede verse Comas Arnau, 2007; Camacho Grande, 2011; Comas, 2011; Gentile y Mayer Duque, 2009; Consejo de la Juventud de España, 2005; Wallace y Bendit, 2009; Valle López, 2016.

¹⁰ Para una revisión crítica de las situaciones pasivas de los ciudadanos frente a la Administración pública puede verse Medina Alcoz, 2016.

¹¹ No se trata en este caso del derecho fundamental a la participación política del artículo 23.1 de la Constitución, sino del mandato constitucional a los poderes públicos para que éstos faciliten la participación de todos los ciudadanos en la

vida política (artículo 9.2) y, sobre todo, a la mención que hace el artículo 129.1 al establecimiento de formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general. Se distingue, a este respecto, entre participación orgánica (aquella en la que el ciudadano, en representación de determinados intereses, se inserta en un órgano administrativo de carácter consultivo o decisorio) y representación funcional (cuando la actuación del ciudadano se lleva a cabo desde fuera del aparato administrativo en colaboración con la Administración).

¹² En los últimos años se ha propuesto el cambio del concepto de “administrado”, que designa al individuo que se relaciona con la Administración, por el de “ciudadano”, argumentando la situación de pasividad y sometimiento a la que el mismo remite (García de Enterría y Fernández, 2008). Cabe recordar que junto a la consideración del ciudadano como persona que es parte de una relación jurídico-administrativa, existe un concepto más cualificado referido a la persona miembro de una colectividad que tiene reconocidos determinados derechos políticos y libertades (Tornos Mas, 2009).

¹³ Bajo esta concepción, el servicio público se entiende como una forma específica de intervención administrativa que se ordena de acuerdo con las reglas de la continuidad y la regularidad en la prestación, el principio de no discriminación en el acceso y utilización del servicio, la cláusula de progreso o adaptación del mismo a las nuevas técnicas disponibles y aplicables, además del régimen tarifario que supone el pago de un específico importe (tasa o precio) por parte del usuario (Villar Ezcurra, 1999).

¹⁴ Desde finales de los años noventa del siglo pasado se ha producido un reajuste estructural de los servicios públicos para adaptarlos a las nuevas exigencias y adecuarlos al nuevo entorno europeo lo que ha significado una reformulación de su significación y alcance (Mestre Delgado, 2009). La reducción del protagonismo del Estado en la prestación de los servicios económicos obedece a las directrices de la ordenación de la economía desde el Derecho Comunitario, que establece un principio de libre competencia - la regla de la prohibición de monopolios - así como las reglas de limitación a la actividad de las empresas públicas (Muñoz Machado, 2009).

¹⁵ La creación de los servicios públicos a demanda ciudadana está en función de los medios económicos y de los criterios de oportunidad que habrán de ser valorados por la Administración municipal (Mestre Delgado, 2009). Cfr. artículos 18.1.g y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sobre el derecho de los vecinos del municipio a “exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público previsto con carácter obligatorio”.

¹⁶ Con ello se alude al requisito de la *publicatio* de la actividad o declaración efectuada por el legislador de que una actividad adquiere la condición de servicio público (art. 128.2 de la Constitución). De esta forma, la prestación de la actividad queda reservada a la Administración o se admite la competencia entre el prestador público y la iniciativa privada.

¹⁷ Si la iniciativa privada quiere prestar una actividad pública debe estar previamente habilitada por la Administración y ajustarse a una forma especial de prestarla (la determinada por ley). En estos casos, los particulares actúan en calidad de gestores del sistema oficial (Villar Ezcurra, 1999).

¹⁸ El Libro Blanco de la Comisión Europea, “Un nuevo impulso para la juventud europea”, y la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 por la que se estableció el marco para una política de juventud en Europa reconocen que los jóvenes deben ser animados a desempeñar plenamente su papel en la vida cívica y democrática. De igual modo, la Resolución del Consejo, de 24 de noviembre de 2005, “Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa - Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa”, invita a los Estados miembros a entablar a escala nacional, regional y local un diálogo estructurado con las y los jóvenes y las organizaciones juveniles sobre las medidas políticas que les conciernen. Sobre las dificultades con que se encuentran los jóvenes para comprometerse e implicarse en la actividad política puede verse Benedicto y Morán, 2014.

¹⁹ La participación de la juventud en el ámbito de la Unión Europea también constituye una obligación, en virtud de los principios en los que se fundamenta el propio sistema europeo. El Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, ha reformado ligeramente el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, reforzando las concepciones democráticas que subyacen en la construcción europea, reconociendo que la Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, y en este sentido, la participación de la juventud en todos los órdenes de la vida, responde a estos valores. Además, el artículo 165 del Tratado de Lisboa estipula que "... la acción de la Unión tendrá por objetivo fomentar la participación de las y los jóvenes en la vida democrática en Europa, lo que le da a la Unión una sólida base jurídica para fortalecer la cooperación en el ámbito de la participación de las y los jóvenes". En este sentido, destacan Goig Martínez y Núñez Martínez (2009), cómo la nueva Estrategia de la Juventud de la UE define un diálogo estructurado entre los jóvenes, organizaciones juveniles y los responsables políticos con el objetivo de darles la posibilidad de influir en los procesos de formulación de políticas en forma continua y transparente.

²⁰ Esta Ley ha sido derogada por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. La Disposición adicional primera prevé la supresión del organismo autónomo Consejo de la Juventud de España en los términos dispuestos en la disposición transitoria primera que al respecto reza: "En 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". Analiza la controversia generada por tal previsión legal Álvarez García (2014). De igual modo, sobre las consecuencias de la Ley de racionalización del sector público sobre la ordenación jurídica de la participación juvenil puede verse Álvarez García y Hernández Díez, 2016.

²¹ Sobre la naturaleza y funciones del Consejo de la Juventud de España, el artículo 21 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, establece: "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 y secciones juveniles de las demás asociaciones, siempre que reúnan los requisitos que reglamentariamente se establezcan. 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.". Sobre las controversias de esta nueva regulación de la institución, Álvarez García y Hernández Díez, 2016.

²² Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud. El organismo autónomo Instituto de la Juventud fue creado por el Real Decreto 1119/1977, de 20 de mayo, que lo integró en la Presidencia del Gobierno a través de la Subsecretaría de Familia, Juventud y Deporte, con las funciones de gestión de los centros, servicios y establecimientos del Estado al servicio de la juventud, realización de actividades en favor de los jóvenes y estudio e investigación de los temas juveniles.

²³ La Ley 7/1985, de 5 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone en su artículo 2 la obligación para el Estado y las Comunidades Autónomas a través de su legislación, de garantizar la autonomía e intervención de las Entidades Locales en asuntos que son de su interés mediante la atribución de competencias, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Sobre esta base, las legislaciones autonómicas sobre régimen local y las específicas sobre juventud han atribuido a los ayuntamientos competencias en la materia.

²⁴ Vid. artículos 37 a 39 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

²⁵ En términos similares se pronuncian los preámbulos de las leyes autonómicas sobre juventud: Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León; Ley 6/2012, de 19 de junio, de juventud de Galicia; Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud; Ley 6/2015, de 25 de marzo de Juventud de Aragón; Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud; Ley 18/2010, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de Juventud de la Comunidad Valenciana; Ley 7/2005, de 30 de junio, de Juventud de la Rioja; Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de la Juventud de la Comunidad de Madrid; Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia; Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud de Islas Baleares; Ley 33/2010, de 1 de octubre, de políticas de juventud de Cataluña.

²⁶ Sobre la reversión de esta tendencia creativa, Álvarez García, 2014; Álvarez García y Hernández Díez, 2016.