

El bloque de constitucionalidad español sobre la Administración en materia de juventud

The Spanish constitutional block on the Public Administration in the field of youth

O bloco de constitucionalidade espanhol na Administração sobre a juventude

Enrique Hernández Díez ^a

^a LLM, Universidad de Extremadura

enrique.hernandez@cjex.org

Recibido_Received_Recebido 03/01/2017

Aceptado_Accepted_Aceito 20/01/2017

Publicación online_Available online_Publicação online 31/01/2017

Palabras clave

Resumen

administración
juvenil
políticas de
juventud
derechos de los
jóvenes
bloque de
constitucionalidad
Constitución

La Constitución española contiene referencias originales sobre la juventud. Como la mayoría de Estados de nuestro entorno, España cuenta con una Administración en materia de juventud desarrollada en distintos niveles territoriales. Por ello, es necesario aclarar el concepto de la Administración juvenil en España, y señalar algunas notas de su trayectoria. En segundo lugar, la Constitución recoge referencias explícitas e implícitas hacia la juventud, siendo el art. 48 CE la clave de bóveda sobre la que pivota el bloque de constitucionalidad en este ámbito. La mayoría de Comunidades Autónomas no aportan contenido material nuevo sobre juventud en sus Estatutos de Autonomía, pero hay excepciones que conviene destacar. Por último, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional añade elementos útiles para conocer mejor el significado de las disposiciones constitucionales y estatutarias.

Keywords	Abstract
Youth administration youth policies youth rights constitutional block Constitution	The Spanish Constitution contains original references on youth. Like most countries in our surroundings, Spain has an Administration in the field of youth developed at different territorial levels. Therefore, it is necessary to clarify the concept of the Youth Administration in Spain, and to point out some remarks on its trajectory. Secondly, the Constitution contains explicit and implicit references to youth, art. 48 of the Spanish Constitution being the key of factor on which pivots the block of constitutionality in this area. Most of Autonomous Communities do not contribute new material content on youth in their Statutes of Autonomy, but there are exceptions that should be highlighted. Finally, the jurisprudence of the Constitutional Court adds useful elements for a better understanding of the the meaning of constitutional and statutory provisions.
Palavras-chave	Resumo
administração juvenil políticas de juventude direitos dos jovens bloco de constitucionalidade Constituição	A Constituição espanhola contém referências originais em materia de juventude. Como a maioria dos Estados em nosso ambiente, Espanha tem uma Administração em materia da juventude desenvolvida em diferentes níveis territoriais. É, portanto, necessário esclarecer o conceito da Administração juvenil em Espanha, e assinalar algumas notas de sua trajetória. Em segundo lugar, a Constituição contém referências explícitas e implícitas sobre a juventude, sendo o art. 48 CE o ponto chave para o bloco constitucional neste âmbito. A maioria das comunidades autônomas não contribuem novos conteúdos sobre a juventude em seus Estatutos de Autonomia, mas há exceções para destacar. Finalmente, a jurisprudência do Tribunal Constitucional acrescenta elementos valiosos para conhecer melhor o significado das disposições constitucionais e estatutárias.

SUMARIO

► Introducción ► El concepto de la Administración juvenil ► La atención de la Constitución a los jóvenes
► Los Estatutos de Autonomía y sus referencias a la juventud ► La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de juventud ► Consideraciones finales ► Bibliografía

I INTRODUCCIÓN

En los últimos años estamos asistiendo a un creciente interés por las políticas públicas de juventud en todos los niveles territoriales. Desde Naciones Unidas hasta las Administraciones locales españolas están recuperando¹ y aumentando la atención a este colectivo social. Las causas que provocan hoy una mayor dedicación política tienen una base socio-económica (sobre todo por el desempleo juvenil) y socio-política, ya mencionada en diversas obras anteriores².

El escaso valor jurídico que la doctrina ha concedido hasta la fecha al contenido sobre juventud de la Constitución española ya justifica de manera suficiente este estudio³. El objetivo de las siguientes páginas es

poner de relieve el estado de la cuestión en España desde la perspectiva del Derecho público; y en concreto identificar qué normas del bloque de constitucionalidad son determinantes para el desarrollo de la Administración especializada en materia de juventud.

En efecto, la doctrina jurídica mayoritaria ha expresado de manera recurrente la poca relevancia del artículo 48 de la Constitución. La importancia que se le discute se fundamenta, en buena medida, en lo indeterminado del concepto “juventud”. Se ha dicho que no es un concepto jurídico ni socialmente definido con claridad⁴. Esta postura contrasta con el intenso estudio desarrollado por la sociología y la politología, existiendo una literatura muy extensa sobre políticas de juventud desde estos enfoques científicos⁵.

Es cierto que la juventud no es un concepto delimitado de forma estricta en el ordenamiento jurídico español, sino modulado en función de las distintas normas que abordan cuestiones concretas (participación juvenil, empleo juvenil, protección de la infancia y la adolescencia...) ⁶. En este caso, comparto la posición de Buisán García (2008: 1115), para quien la presunta indefinición “podría salvarse trayendo a colación, al menos a efectos interpretativos y orientativos, determinada normativa específica dirigida al colectivo juvenil”. En la mayoría de los supuestos, el Derecho positivo del Estado y de las Comunidades Autónomas reconoce como jóvenes a las personas de entre 14 y 30 años, ambos inclusive. En todo caso, varía en función de otras materias sectoriales que se entrecruzan con el “Derecho de Juventud”⁷, en sentido amplio. Que la juventud sea un concepto flexible en el imaginario colectivo, y que pueda variar en función de las circunstancias sociales, no le resta validez jurídica. Su flexibilidad no implica, ni mucho menos, que sea intangible. Requiere el desarrollo legislativo y reglamentario para trazar la demarcación exacta acorde al momento histórico. La Constitución no debe conceder una definición rígida que, por otra parte, tampoco aporta para muchos otros preceptos que estarían en similares circunstancias (por ejemplo los de rango etario, sin ir más lejos: infancia, art. 39.4 CE; y tercera edad, art. 50 CE).

Con este estudio no pretendo ofrecer un desarrollo exhaustivo de la ordenación jurídica de la Administración juvenil en España, sino solo del bloque de constitucionalidad. Asumo la noción de Muñoz Machado (1982: 345 y ss), quien define tal “bloque” como “los instrumentos normativos que, junto con la Constitución, y como complemento de ésta, es preciso tener en cuenta en todo momento para determinar con exactitud el régimen de una determinada competencia en el sentido de si pertenece al Estado o a las Comunidades Autónomas, y en qué sentido”. Para esta definición, acude a las Sentencias del Tribunal Constitucional 10/1982 y 26/1982, de 23 de marzo y 24 de mayo, respectivamente.

Esta idea de “bloque de constitucionalidad” plantea, no obstante, algunos problemas sobre las consecuencias que provocan las normas supralegales (como los tratados internacionales), y otras normas que pueden entenderse supraordenadas a los Estatutos de Autonomía (como para algunos autores puede ser la legislación reguladora de las bases del régimen local⁸).

2 EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN JUVENIL

La práctica totalidad de Estados reconocidos en la Comunidad Internacional disponen de un sector de su Administración especializado en la prestación de servicios de promoción y protección a la juventud, en sentido amplio, con independencia de sus previsiones constitucionales. De hecho, el original contenido de la Constitución española no ha garantizado una mayor atención de nuestro sector público al colectivo juvenil, como se deduce de una rápida comparación con el entorno europeo e internacional⁹.

A los efectos de este estudio, la Administración juvenil (o Administración en materia de juventud) comprende aquellos servicios e instituciones de naturaleza pública, que se caracterizan por su especialización funcional al servicio de la población joven. Encontraremos Administraciones juveniles en casi todos los niveles territoriales de los Estados de nuestro entorno, y también en muchos organismos internacionales¹⁰.

La Administración en materia de juventud es un ámbito que tampoco ha sido analizado con demasiado detenimiento por la doctrina jurídica¹¹. En este sentido, se ha escrito poco sobre la distribución competencial de las políticas de juventud en España¹². La insuficiencia de los estudios jurídicos no ha sido obstáculo para que, desde el inicio de la reciente etapa democrática en España, la juventud haya sido una materia que ha contado con responsables políticos y Administración especializada en todos los niveles territoriales: concejalías de juventud en la inmensa mayoría de municipios, direcciones generales en todas las Comunidades Autónomas, y el Instituto de la Juventud en la Administración General del Estado¹³. La razón de esta pluralidad multinivel radica en la “conurrencia” de hecho de las competencias en materia de juventud, como veremos más adelante, y que el propio Tribunal Constitucional justifica por razón de la materia. Toda esta Administración juvenil ha desarrollado una intensa actividad pública de fomento, policía y gestión de servicios. Tal es el contenido material de la Administración juvenil. Sin embargo, también existe una actividad de Administración juvenil ejercida de forma transversal, por Administraciones no especializadas, pero que desarrollan programas específicos en materia de juventud¹⁴. Por tanto, en ocasiones encontraremos normas y otras disposiciones que son, con toda claridad, actos de Administración juvenil, pero no son desarrollados por los servicios públicos especializados.

A grandes rasgos, en España podemos identificar con facilidad dos tipos generales de Administración en materia de juventud en los distintos niveles territoriales: 1) los entes o servicios públicos burocráticos o ejecutivos; y 2) los entes u órganos públicos participativos o de base privada. La distinción entre ambos ya ha sido apuntada por Mestre Delgado y Álvarez García (2013). Esta realidad dual (la coexistencia frecuente en los distintos niveles de dos instituciones públicas) es original en el entorno jurídico comparado, al menos en apariencia, y quizá responda a las previsiones constitucionales que señalo más adelante.

Por último, conviene tener en cuenta que la Administración juvenil en España ha pasado por tres claras etapas de evolución del régimen institucional en las últimas décadas, en el ámbito estatal y autonómico. Estas etapas coinciden en parte con el peso concedido a las instituciones participativas, y encuentra correspondencias con la intensidad de la actividad normativa, de gestión e inversión de la Administración juvenil gubernamental, estatal y autonómica.

La primera etapa es la del nacimiento, expansión y consolidación de las principales instituciones jurídicas de Administración juvenil (Consejos de la Juventud, Institutos de la Juventud y diversos servicios públicos similares, pese a la diversidad de nomenclatura o naturaleza jurídica). Esta primera etapa abarca, de manera aproximada, desde 1980 hasta finales de la década de 2000, con la excepción de Andalucía¹⁵. Tampoco se puede afirmar que sea una etapa homogénea en todos los territorios, aunque tienden a imitar el modelo estatal.

La evidencia de la crisis económica y financiera, a partir de 2008, inaugura una segunda etapa que ha durado hasta 2015. Ésta se produce con la decisión sobrevenida de numerosas Comunidades Autónomas de suprimir el Consejo de la Juventud de sus respectivos territorios. Coincide además con la reducción drástica de los medios asignados a las instituciones gubernamentales o servicios burocráticos especializados en Administración juvenil. Las instituciones participativas fueron eliminadas en Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia¹⁶, Madrid e Islas Baleares, así como en las ciudades de Ceuta y Melilla. Además, hubo intentos o propuestas de supresión, que en algunos casos derivaron en reformas sustanciales, en Extremadura, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Principado de Asturias y Comunidad Foral de Navarra. De hecho, la reforma murciana condujo a la desaparición fáctica del organismo, a pesar de su existencia jurídica teórica como corporación pública de base privada¹⁷. En 2013, la tendencia de supresión alcanzó, incluso, al organismo autónomo de la Administración General del Estado denominado Consejo de la Juventud de España, que se encuentra hoy en día “en funciones”, desde la entrada en vigor de la Disposición transitoria primera de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa¹⁸. Esto es, más de dos años y medio después.

Finalmente, desde 2015 asistimos a una nueva y tercera etapa. Coincide con la recuperación parcial y tímida de las inversiones en materia de juventud. Muchas de las Comunidades Autónomas que suprimieron dichos organismos están tramitando normas destinadas a su restauración, al menos en apariencia. Y es que esta tercera etapa se caracteriza por la emulación del “modelo andaluz”. De esta manera, Cantabria, Islas Baleares y Canarias, entre otras, han planteado o han aprobado modelos de Consejos de Juventud sin personalidad jurídica propia, como meros órganos consultivos supeditados a las instituciones gubernamentales (en consecuencia, con nula o dudosa autonomía política real, a juicio de las propias organizaciones juveniles, y muy alejados de los principios que el Foro Europeo de la Juventud proclama para estas instituciones¹⁹). La excepción en estos últimos años la representa la Comunidad de Madrid, con la

tramitación muy avanzada a finales de 2016 de una proposición de Ley que sí prevé la refundación del Consejo de la Juventud con personalidad jurídica pública y diferenciada, como administración institucional²⁰.

Como veremos a continuación, esta evolución legislativa en materia de Administración juvenil se ha producido al margen del devenir del bloque de constitucionalidad en la materia.

3 LA ATENCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A LOS JÓVENES

El Estado español tiene una larga tradición de Administración en materia de juventud. De hecho, se ocupaba y actuaba ya en la época franquista, como señala Reverte Martínez (2015: 205)²¹. Pero ha sido en la siguiente etapa democrática cuando se ha previsto constitucionalmente un nuevo enfoque de actuación pública hacia la juventud. Esta fórmula constitucional, y su grado de cumplimiento o incumplimiento, ha sido determinante para llegar al punto en el que hoy se encuentran los jóvenes, las políticas públicas que les tienen como destinatarios y las Administraciones españolas competentes en la materia.

La Constitución española de 1978 contiene al menos cuatro referencias clave que afectan a la juventud, como ya ha señalado Rallo Lombarte (1992). Dos de ellas son implícitas y conectadas a cuestiones jurídicas colaterales con el objeto de este estudio (por lo que no las analizaré aquí): son los arts. 27 y 30 CE, sobre educación y servicio militar, respectivamente.

A las referencias implícitas hay que añadir un conjunto de artículos no considerados por este autor: el art. 43.3 CE, sobre el “la educación sanitaria, la educación física y el deporte” así como “la adecuada utilización del ocio”; conectado con aquellos como el 148.1.19ª CE, que incluye entre las posibles competencias de las Comunidades Autónomas la “promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio”. Formulo esta adición a la propuesta de Rallo Lombarte por la práctica administrativa que, sobre todo en las Comunidades Autónomas y en los entes locales, ha concedido una relevancia singular a las políticas juveniles de ocio. Quizá a veces de forma exagerada²².

Me centraré en las referencias explícitas, dado que son estas dos menciones constitucionales las que fundamentan, o deben fundamentar a mi juicio, una verdadera Administración especializada en materia de juventud. Son el núcleo del bloque de constitucionalidad sobre política juvenil en España.

Las dos referencias explícitas de nuestra Constitución se encuentran en los artículos 20.4 y 48. Ambos preceptos expresan la complementariedad de los dos enfoques que mencionaré a continuación: el proteccionista y el promocionista.

La diferencia entre proteger e impulsar (o promover) consiste en considerar a la población joven como grupo social vulnerable, o bien como colectivo con un particular potencial de desarrollo de las sociedades, si se sabe aprovechar. No son enfoques incompatibles, pero nuestra Constitución pone énfasis en la

segunda perspectiva (promocionista) frente a la primera (proteccionista). Esta apuesta contrasta con la referencia de nuestra Carta Magna a la infancia (art. 39.4 CE). Si la juventud y la infancia fueran conceptos estancos y aislados el uno del otro, parecería que nuestra Constitución apuesta por la dimensión proteccionista para la infancia, y promocionista para la juventud. Pero ambos conceptos se enlazan en determinada etapa (como mínimo, entre los catorce y dieciocho años). El legislador constituyente era, sin duda, consciente de ello, cuando hace referencia a los tratados internacionales para concretar la protección constitucional a la infancia²³. Así que la Constitución española es de una originalidad notable a este respecto, siendo la única de nuestro entorno que trasciende de forma explícita la dimensión proteccionista para la juventud. No se formula como una apuesta excluyente: la promoción exige una previa protección, pero va más allá.

No parece casualidad que sobre el equilibrio de estos dos enfoques se haya pronunciado (de manera reciente) el Comité Internacional de los Derechos del Niño²⁴. De sus reflexiones parece deducirse que la transición de la infancia a la juventud (siendo la adolescencia el final de una y el inicio de la otra) conlleva el fortalecimiento creciente de la promoción de la autonomía frente al enfoque proteccionista. En ningún caso se pretende hacer desaparecer la dimensión jurídica de protección, pero sí insiste el Comité en un refuerzo progresivo de un Derecho positivo orientado a promover la autonomía real de esta parte de la ciudadanía. No toda la juventud necesita ser protegida, pero hay un deber público de promover la autonomía de toda la juventud.

El primero de nuestros preceptos constitucionales explícitos sobre juventud, el art. 20.4 CE, encarna el enfoque proteccionista. Es el verdadero rastro de influencia sobre Derecho de Juventud de las constituciones de nuestro entorno²⁵. Además, este primer precepto sirvió de justificación a la Ponencia constitucional para rechazar parte de las enmiendas al actual artículo 48 CE (promocionista). Algunas de dichas enmiendas pretendían sustituirlo por una fórmula de mera protección²⁶. Es cierto que el art. 20.4 CE contiene, en principio de forma exclusiva, un límite a los derechos fundamentales del art. 20.1 CE, en torno a la libertad de expresión en sentido amplio: a) “difusión de pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”; b) “la producción y creación literaria, artística, científica y técnica”; c) “la libertad de cátedra”; y d) la libertad de comunicación y recepción de “información veraz por cualquier medio de difusión”. A pesar de ser una referencia tan específica, la fuerza del art. 20.4 CE fue considerada suficiente manifestación de la protección de la juventud por parte del legislador constitucional²⁷, por lo que conocemos del *iter legis* constituyente. Con el art. 48 CE se quiso constitucionalizar otra cuestión distinta.

El segundo precepto constituye la piedra angular del Derecho de Juventud en nuestra Constitución. El art. 48 CE dice textualmente: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”. Este precepto no tiene

precedente jurídico de semejante rango normativo, ni en nuestra historia constitucional²⁸ ni en nuestro entorno inmediato. Se ha dicho de él que es innecesario²⁹, puesto que expresa lo mismo que el art. 9.2 CE proclama para “todos los ciudadanos”. Pero no es una afirmación exacta. La diferencia entre ambos preceptos no estriba solo en el destinatario final (“todos los ciudadanos” versus “la juventud”). La participación de la ciudadanía joven tiene dos notas constitucionales singulares: la necesidad explícita de que sea promovida por los poderes públicos como una participación “libre” y “eficaz”³⁰. Estos dos principios se pueden esperar también de la participación de “todos los ciudadanos”, pero aplicados a la participación juvenil tienen una intencionalidad jurídica concreta y diferenciadora. De lo contrario, el legislador constituyente habría aceptado las enmiendas que argumentaban esta supuesta duplicidad con el art. 9.2 CE. Existen diversas justificaciones para haberlas rechazado y haber mantenido el art. 48 CE como hoy lo conocemos, pero la más obvia es que la juventud es un colectivo, por su propia naturaleza, en situación de aprendizaje cívico y con un determinado potencial social, a juicio del legislador constituyente³¹. Por esto es más importante, si cabe, respetar su libertad e insistir en la eficacia de su participación. Es una simple cuestión de credibilidad democrática ante las nuevas generaciones. Persigue, en última instancia, su plena incorporación a la ciudadanía activa³². No es nuevo: la Constitución francesa de 1791 ya contenía una filosofía política sobre la juventud en esta dirección³³.

Algo que no se ha dicho sobre el *iter legis* constituyente de este artículo 48 CE, o incluso se ha negado (Ruiz-Rico, J. J., et al., 1996; Alvarez Vélez, M. I., et al., 2003)³⁴, es que la redacción original planteada por la Ponencia de la Constitución tuvo más contenido del que fue aprobado durante el proceso parlamentario. Un mejor conocimiento del nacimiento y formación del precepto resulta de utilidad para poder desarrollar la función hermenéutica que se atribuye al artículo (Goig Martínez, J.M., et al., 2011).

El 8 de septiembre de 1977, Jordi Solé Tura³⁵ se comprometió en la sesión de la Ponencia a formular una propuesta de redacción del que entonces iba a ser el artículo 42 del Borrador de Constitución. Según las notas tomadas por Solé Tura durante la sesión de la Ponencia del 15 de septiembre, los ponentes de la UCD rechazaban que hubiera un precepto constitucional sobre la juventud, pero se comprometieron también a presentar una propuesta por el interés manifestado por el resto de ponentes. El 27 de septiembre se aceptó la redacción de Solé Tura en lugar de la de UCD, con las reservas de éstos, pero solo en parte: los demás ponentes aprobaron los dos primeros párrafos de los tres originales propuestos por Solé Tura. El primer párrafo de aquellos es el que hoy conocemos como art. 48 CE. Ignoramos el contenido del tercer párrafo rechazado, pero el segundo párrafo decía: “2. Con este fin, fomentarán las organizaciones propias de los jóvenes”. El importante papel del movimiento juvenil democrático durante esta etapa de democratización lo señala también con claridad Reverte Martínez (2015, 213). Ese segundo apartado desaparecería durante las revisiones previas al envío del Anteproyecto a las Cortes, aunque sí figuraba en el Borrador filtrado por los medios de comunicación en noviembre de 1977³⁶.

El 17 de febrero de 1978, en la valoración de las enmiendas presentadas al Anteproyecto en el Congreso de los Diputados, los ponentes de UCD y Gregorio Peces-Barba (PSOE), rechazaron la única enmienda al texto del Grupo Parlamentario Comunista³⁷. Esta propuesta pretendía devolver al texto aquel segundo párrafo al que entonces ya era el art. 41 del Anteproyecto de Constitución. Solo apoyaron la enmienda los ponentes Miquel Roca (Minoría Catalana), Manuel Fraga (Alianza Popular) y Jordi Solé Tura (Partido Comunista de España), según las notas de este último. En la tramitación del Congreso se presentaron un total de cinco enmiendas, y en el Senado cuatro³⁸, todas rechazadas. En definitiva, esta controversia pone de manifiesto las resistencias y debates en torno a la concepción del papel de las organizaciones juveniles, la participación colectiva y los marcos de representatividad³⁹. Cuestiones, todas ellas, no resueltas de forma satisfactoria aún cuarenta años después.

No es mi intención hacer ahora una exégesis profunda del contenido material del artículo 48 CE, sino enunciar la importancia de su existencia, como clave de bóveda de la Administración juvenil y del bloque de constitucionalidad en la materia. En estas páginas podrá apreciarse al menos una parte de las diferencias con el art. 9.2 de nuestra Norma Fundamental.

Ninguna de las referencias constitucionales a la juventud determina un reparto competencial explícito entre los distintos poderes públicos⁴⁰. El art. 48 CE es un principio rector, y como tal debe entenderse vinculante para todo el sector público (Administraciones estatal, autonómicas y locales). El art. 20.4 CE expresa un límite de modulación de derechos fundamentales, anteponiendo el bien jurídico protegido que es la juventud y la infancia a determinadas libertades. Por tanto, obliga a todos los actores jurídicos, no solo a los poderes públicos.

El carácter vinculante del art. 48 CE necesita la “mediación del legislador ordinario” como recuerda Muñoz Machado (2011, p. 392 y ss.) a propósito de la STC 80/1982. Por ello, este precepto constitucional debe ser desarrollado por ley, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias. En este sentido, Muñoz Machado señala la fuerza de obligar “bastante más debilitada” de los principios rectores, en comparación por ejemplo con los derechos fundamentales, conforme al art. 53.3 CE. Este y otros autores consideran que sí se pueden alegar directamente ante los tribunales los principios rectores, como el art. 48 CE, pero no como derechos subjetivos “perfectos” (p. 402). Como veremos a continuación, el Estado y las Comunidades Autónomas han producido una legislación de desarrollo centrada, de manera casi exclusiva en muchos casos, en la mera creación y regulación de instituciones jurídico-públicas propias de la Administración juvenil, gubernamental o participativa. Han renunciado en la práctica a “perfeccionar” el contenido del art. 48 CE con la positivización de derechos subjetivos concretos.

4 LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y SUS REFERENCIAS A LA JUVENTUD

El art. 149.1 CE no menciona en ninguno de sus puntos la materia de “juventud” ni otra expresión similar. Por ello, conforme al art. 149.3 CE, es legítimo que los Estatutos de Autonomía atribuyan a las Comunidades Autónomas competencias al respecto⁴¹. Así lo hacen prácticamente todos de forma explícita (trece de diecisiete, en la actualidad, como veremos más adelante). Aquellas que ahora contienen referencia solo implícita en sus Estatutos a la competencia en materia de juventud son el Principado de Asturias, Canarias, Galicia y La Rioja. Por referencia implícita me refiero a la ausencia de una mención directa sobre “juventud”, “política juvenil” o fórmulas parecidas; lo que no ha sido obstáculo para que esas cuatro Comunidades entiendan que también tienen atribuida la competencia, por una interpretación extensiva de la materia de bienestar social, la gestión del ocio u otras expresiones similares⁴². En consecuencia, todas las Comunidades Autónomas son competentes en materia de juventud. Pero veremos que no todos los Estatutos añaden valor sustancial al bloque de constitucionalidad en esta cuestión.

La mayoría de Comunidades Autónomas que recogen la competencia sobre juventud en sus Estatutos de Autonomía, lo hacen con alusiones al art. 48 de la Constitución. Por esta razón, no es de extrañar que el Tribunal Constitucional se haya referido a él cuando se le han presentado conflictos de competencia en la materia. Lo analizaremos con más atención en el último epígrafe.

Podemos distinguir tres tipos de referencias a la juventud en los Estatutos de autonomía vigentes, de menor a mayor contenido sustancial. Un primer tipo lo constituyen aquellas que carecen de referencia explícita al respecto, ya mencionadas. El segundo conjunto lo formarían aquellos Estatutos que incluyen menciones explícitas pero sucintas, sobre todo en el ámbito competencial, y que añaden poco o nada al contenido material. El tercer y último grupo de Estatutos estaría compuesto, por tanto, por aquellos que sí incluyen en su articulado un contenido con valor añadido a los mandatos constitucionales en materia de juventud.

4.1 LOS ESTATUTOS CON REFERENCIA IMPLÍCITA

En el primer conjunto encontramos hoy en día las cuatro Comunidades Autónomas ya señaladas⁴³. Con la primera redacción de los Estatutos fueron en realidad tres (Canarias, Galicia y Comunidad de Madrid), ya que el Principado de Asturias y La Rioja tuvieron una referencia original hoy suprimida, y el Estatuto madrileño la incorporó con posterioridad en una reforma parcial.

- A. El Estatuto asturiano tuvo la mención expresa en el antiguo artículo 10.1.d), con la redacción de “política juvenil”, que desaparece en la versión reformada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero⁴⁴.

- B. El Estatuto de La Rioja se expresaba en los mismos términos en su artículo octavo, apartado dieciocho, pero también desapareció dicha mención con la reforma parcial del artículo por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero.

Como ya he señalado, en ninguno de los dos casos se desprende la pérdida de la competencia, sino su subsunción en los títulos más genéricos de bienestar social, protección de menores, gestión del ocio, etc. Resulta más sencillo realizar la interpretación de esta subsunción a la luz de la actividad de los legisladores gallego y canario, puesto que el Tribunal Constitucional no lo confirmará hasta la STC 36/2012, de 15 de marzo, como veremos más adelante.

- C. La referencia prevista en la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, es similar a la actual de los textos asturiano y riojano. No tendríamos la certeza de a qué materia se aludiría para el ejercicio de la competencia en juventud si no fuera por la Ley 2/1987, de 8 de mayo, del Consejo de la Juventud de Galicia, actualmente derogada. Dicha norma mencionaba como títulos habilitantes en materia de juventud los apartados 22, 23 y 24 del artículo 27 del Estatuto de 1981. Estos títulos versan sobre la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio (art. 27.22), la asistencia social (art. 27.23), y la promoción del desarrollo comunitario (art. 27.24). Es decir, para esta Comunidad Autónoma, esas competencias son equivalentes a las que tienen otros Estatutos de autonomía bajo epígrafes explícitos de “juventud”, “política juvenil” o similares.
- D. En el caso de Canarias, la competencia se infiere a partir de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, de los siguientes preceptos de su Estatuto de Autonomía vigente, según el preámbulo de la Ley: “artículo 30, apartados 7 y 13, la competencia exclusiva de ésta en materia de asistencia social y servicios sociales, fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, asistencial y similares, en cuanto desarrollen sus actividades en territorio canario. Además, en el artículo 30.9 de su Estatuto, se reserva a esta Comunidad Autónoma, en su ámbito, la competencia en materia de fomento de la cultura”.

En síntesis, estos Estatutos de autonomía optan por no conceder valor sustantivo propio a la política juvenil, limitándola, según parece, a una dimensión asistencialista. Esto los sitúa en un enfoque jurídico más próximo a la protección que a la promoción de la juventud, y por tanto distanciados de la apuesta del legislador constituyente. Tampoco debe entenderse esta apreciación como una valoración de constitucionalidad. Lo único que resulta evidente (y estaría dentro de lo permitido por la Constitución, sin duda) es que estas Comunidades Autónomas no tienen Estatutos que exijan dar cobertura a unas políticas de juventud afirmativas o de servicios específicos (Comas Arnau, 2011)⁴⁵. Por tanto, tales Comunidades Autónomas podrían ejercer sus competencias en materia de juventud solo a través de las llamadas por este autor “estrategias transversales”. Sin embargo, no ha sucedido así en ningún caso, y en todas ellas se han

creado herramientas institucionales y marcos jurídicos, más o menos desarrollados, para el ejercicio de una Administración juvenil desde servicios especializados. La indolencia estatutaria no se ha reflejado en sus desarrollos normativos.

4.2 LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA CON REFERENCIA EXPLÍCITA SUCINTA

El segundo conjunto de Estatutos son aquellos con referencias expresas pero mínimas. En ellos, el legislador estatutario parece haber dado un reconocimiento explícito a la responsabilidad autonómica de configurar una “Administración juvenil”, pero tampoco se puede decir que tales previsiones estatutarias exijan que esta Administración sea de una manera u otra. Por tanto, este segundo grupo comparte con el primero que su único contenido es el de la Constitución, sin aportar novedades sustanciales en materia de Administración juvenil al bloque de constitucionalidad. Forman parte de este conjunto los Estatutos de autonomía de Aragón, Cantabria, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Región de Murcia.

- A. Aragón menciona su competencia en juventud en el art. 71.38 de la Ley Orgánica 5/2007, 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, bajo el epígrafe de “competencias exclusivas”. Veremos más adelante cuál es el sentido que el Tribunal Constitucional ha dado a dicha exclusividad, pero la Comunidad Autónoma la concreta en “la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución”. Este Estatuto se limita a indicar que la competencia en juventud deberá ejercerse con la “especial atención” al contenido del art. 48 CE: “38.ª Juventud, con especial atención a su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural”.
- B. Desde una filosofía cercana a los Estatutos con referencias implícitas, Cantabria recoge la “competencia exclusiva” en materia de juventud en el art. 24.22 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, modificado por última vez por el art. único.30 de la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre. Señalo la cercanía de enfoque porque vincula con la juventud los conceptos de los que se desprende implícitamente la competencia allí donde no se cita:

Artículo 24. La Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, que serán ejercidas en los términos dispuestos en la Constitución:

22. Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario incluida la política juvenil, para las personas mayores y de promoción de la igualdad de la mujer.

- C. La Comunidad Valenciana, por su parte, contiene dos referencias a la juventud. Podría pensarse que añada algo distinto, pero lo cierto es que es tan escaso que parece mejor ubicado en esta categoría de menciones sucintas. La primera de ellas se recoge en el art. 10.3 del Estatuto vigente, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Este precepto señala diez ámbitos de “actuación de la Generalitat” en los que “se centrará primordialmente” la actuación autonómica. Y entre esos diez consta “la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”. Podría decirse, en todo caso, que el legislador estatutario valenciano ha querido dar una relevancia política especial a la cuestión juvenil, pero sin contenido nuevo respecto del art. 48 CE. La segunda mención se contiene en el art. 49.1.25 del Estatuto vigente, que se limita a señalar que la Generalitat tiene “competencia exclusiva” sobre “juventud”.
- D. El Estatuto de la Comunidad de Madrid sigue un camino inverso a los de La Rioja y el Principado de Asturias. Si bien no contenía referencia a la “juventud” en la versión original del artículo 26 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la reforma parcial operada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, introduce como art. 26.1.24 la siguiente referencia: “Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.” Podría deducirse que la “promoción integral” pretende ir más allá de la promoción de “las condiciones para la participación” a las que se refiere el art. 48 CE; pero no concreta nada más.
- E. Por su parte, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, contiene la siguiente referencia⁴⁶ en su art. 44: “Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 18. Desarrollo comunitario; políticas de igualdad; política infantil, juvenil y de la tercera edad”.
- F. El País Vasco mantiene la redacción original que replicó el texto navarro. El art. 10.39 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, indica que la Comunidad tiene competencia exclusiva sobre: “Desarrollo comunitario. Condición femenina. Política infantil, juvenil y de la tercera edad”. Ya lo hemos visto en el caso navarro, y lo veremos en otros Estatutos más adelante, pero éste es el primero que reagrupó las singularidades etarias en un mismo artículo (infancia, juventud y tercera edad).
- G. Finalmente, la Región de Murcia mantiene, a pesar de las reformas de 1994 y 1998, la misma redacción original en el actual art. 10.1.19 – antes 10.1.p) – de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia:

Artículo diez.

Uno. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias:

19. Política juvenil conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Constitución.

4.3 LOS ESTATUTOS CON CONTENIDO SIGNIFICATIVO PROPIO EN MATERIA DE JUVENTUD

El tercer y último grupo de Estatutos son aquellos que sí aportan un contenido sustancial distinto de las previsiones de la Constitución. Como es natural, que sea distinto no quiere decir que sea contrario, sino más explícito o desarrollado, y solo en el supuesto catalán se ha cuestionado la constitucionalidad de estos preceptos (cuya validez, en todo caso, ya ha confirmado el Tribunal Constitucional, como expondré más adelante). Destacan por razones cualitativas, en este grupo, los Estatutos de Andalucía, Cataluña y Extremadura, pero también podemos incluir los de Castilla-La Mancha, Castilla y León e Islas Baleares.

- A. El Estatuto de Andalucía⁴⁷ alude a la juventud en tres preceptos (arts. 74, 131.2 y 208 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), dedicando el primero de ellos de forma específica y extensa a las “políticas de juventud”:

Artículo 74. Políticas de juventud.

Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de juventud, que incluye, en todo caso:

- 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.*
- b) El diseño, la aplicación y evaluación de políticas y planes destinados a la juventud.*
- c) La promoción del asociacionismo juvenil, de la participación de los jóvenes, de la movilidad internacional y del turismo juvenil.*
- d) La regulación y gestión de actividades e instalaciones destinadas a la juventud.*

Sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar la concreción de temas que añade respecto de la Constitución, con cuatro bloques que pueden ser ubicados con facilidad entre las “políticas afirmativas” y las “políticas de transición” a las que aludía anteriormente (Comas, 2011). Además de

este precepto, el Estatuto contempla una previsión similar al art. 20.4 CE en su artículo 131.3, sobre el “Consejo Audiovisual de Andalucía”, encomendándole a este órgano velar “especialmente por la protección de la juventud y la infancia en relación con el contenido de la programación de los medios de comunicación, tanto públicos como privados, de Andalucía”. El Estatuto reitera esta referencia al art. 20.4 CE en el art. 208, en términos similares a los descritos para el Consejo Audiovisual, pero en esta ocasión vinculando la protección de la juventud y la infancia a la “función social” de los medios audiovisuales.

- B. El art. 74 del Estatuto andaluz está inspirado en el art. 142 del Estatuto catalán. En total, la juventud aparece mencionada en tres artículos (arts. 40.4, 47 y 142) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁴⁸; pero solo el último (art. 142) es el dedicado de forma específica a dotar de contenido material singular el título competencial. Los otros dos se refieren a la protección de las personas jóvenes y de las familias (art. 40.4) y a la política de vivienda (art. 47). Sobre la protección del art. 40.4, establece una obligación más concreta que la mayoría de Estatutos de Autonomía:

Los poderes públicos deben promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural.

Destaca, por su sentido práctico para el desarrollo de políticas públicas específicas, la vinculación de la inserción laboral y la política de vivienda como elementos constitutivos de la emancipación. Y de ésta como requisito necesario para el desarrollo del proyecto vital en igualdad de condiciones para la vida en sociedad. No es frecuente encontrar textos legales sobre juventud en España con un esquema conceptual teórico tan claro.

Precisamente sobre vivienda versa la otra mención colateral a la juventud, contenida en el art. 47 del Estatuto catalán. Señala dos colectivos de “especial atención” en materia de políticas que favorezcan el acceso a la vivienda. Uno de ellos se refiere, de manera genérica, a los “colectivos más necesitados”, y el otro, separado y no necesariamente vinculado, es la propia juventud. Destaco la distinción porque existe una tendencia arriesgada a relacionar la atención jurídica a los jóvenes como parte de un colectivo vulnerable en sí mismo. Algo que no es cierto según diversos estudios⁴⁹. De lo que no cabe duda es que, de forma mayoritaria, la juventud sí requiere una atención especial en cuanto a la política de vivienda⁵⁰. El precepto en cuestión se expresa en los siguientes términos:

Artículo 47. Vivienda.

Los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados.

Por último, el Estatuto catalán recoge, en su artículo 142, el contenido siguiente:

Artículo 142. Juventud.

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.*

2. Corresponde a la Generalitat la suscripción de acuerdos con entidades internacionales y la participación en las mismas en colaboración con el Estado o de forma autónoma, si lo permite la normativa de la correspondiente entidad, y en todo caso la tramitación de documentos otorgados por entidades internacionales que afecten a personas, instalaciones o entidades con residencia en Cataluña, respetando la legislación del Estado.

Más allá de la conflictividad del último apartado (142.2), que expondré al abordar la jurisprudencia constitucional, el contenido del art. 142.1 se diferencia del texto andaluz porque no incluye de forma expresa contenidos propios de las “políticas de transición”, sino solo de “políticas afirmativas”, aunque es cierto que tampoco excluye las primeras.

- C. Extremadura amplió de forma notable sus referencias a la juventud a través de su texto estatutario de segunda generación⁵¹, aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La fórmula adoptada por el legislador estatutario se distancia (más en las formas que en el fondo) de la redacción de los textos catalán y andaluz, pero también concede una atención muy relevante a la Administración juvenil. A diferencia de los anteriores, no se refiere de forma detallada a la juventud en los artículos competenciales, sino en los principios rectores de los poderes públicos extremeños. Quizá su contenido destaque también, respecto de los citados hasta ahora, por la atención singular que presta a la participación juvenil, mucho mayor que a otros ámbitos materiales. Así, el art. 7.16 del Estatuto obliga a los poderes públicos en los siguientes términos:

l 6. Cuidarán de la existencia de canales para la expresión de las opiniones de los jóvenes, de la eficacia de sus sistemas asociativos y del fomento de sus capacidades emprendedoras, asumiendo su participación en la vida pública como un elemento esencial para el desarrollo presente y futuro de la región. También velarán por su orientación profesional, su emancipación familiar y su acceso a la vivienda.

Lo más relevante de este precepto es que señala, por una parte, tres direcciones de actuación para la Administración en materia de juventud, y por otro lado, tres ejes vertebradores de la participación juvenil⁵².

Las tres orientaciones son un mandato de acción para los poderes públicos extremeños, puesto que tienen naturaleza de principio rector. La Administración en materia de juventud debe desarrollar, como mínimo, actuaciones específicas dirigidas a: 1) la orientación profesional, 2) la emancipación familiar, y 3) el acceso a la vivienda. No se trata ni mucho menos de un *numerus clausus* de asuntos que pueda abordar la Administración juvenil, pero sí son, con toda claridad, las prioridades expresadas por la máxima norma extremeña, y parte del bloque de constitucionalidad⁵³.

En cuanto a los tres ejes vertebradores o fundamentos que la norma extremeña parece imponer a la participación juvenil, destaca, en primer lugar, la “existencia de canales de expresión” (enfoque institucional); en segundo lugar la “eficacia de sus sistemas asociativos” (enfoque colectivo); y en tercer y último lugar el “fomento de sus capacidades emprendedoras” (enfoque individual). Estas tres claves tienen que interactuar con los principios de libertad y eficacia, que impone el art. 48 de la Constitución.

En todo caso, el Estatuto de Autonomía de Extremadura contiene de forma explícita su competencia exclusiva en materia de juventud en el art. 9.1.26: “Infancia y juventud. Protección y tutela de menores”. La combinación con otras materias como infancia y protección de menores resulta lógica, igual que hacen otros Estatutos, dado que la juventud se solapa parcialmente con los conceptos jurídicos de infancia y menores.

Aparte de los Estatutos de Andalucía, Cataluña y Extremadura, indicaba que también contenían menciones con valor añadido en materia de juventud los textos estatutarios de Castilla-La Mancha, Castilla y León, e Islas Baleares. Sus referencias son más breves, pero refuerzan en todo caso el valor político de la Administración juvenil, y establecen obligaciones mínimas a los poderes públicos, sustrayéndolas de la discrecionalidad política de la dialéctica de partidos y programas electorales⁵⁴.

D. Las referencias a la juventud en el Estatuto de Castilla-La Mancha no han sido modificadas desde la promulgación de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, a pesar de las reformas parciales operadas en el texto. De esta manera, encontramos que

el art. 4.4.b) del Estatuto contiene entre los “objetivos básicos” de la Junta de Comunidades “la consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción y la especial garantía de puestos de trabajo para las jóvenes generaciones”. Lejos de ser la positivización de un derecho subjetivo, se trata de una orientación finalista, de alto contenido político, pero que debería tener consecuencias claras en la actividad normativa y política de la Comunidad Autónoma. Es una referencia original, en comparación con otros textos estatutarios, porque se refiere a la juventud en términos de “garantía” de oportunidades de trabajo, y es el único colectivo destacado en relación a los objetivos de las políticas de empleo. Iniciativas europeas como la “Garantía Juvenil” (Hernández, E., Gentile, A., 2016) devuelven a este precepto una rabiosa actualidad, más de treinta años después de su formulación.

Por otro lado, el art. 31.1.20 del Estatuto castellano-manchego hace referencia a la competencia en materia de juventud, ubicada entre las de “asistencia social y servicios sociales”. Utiliza la expresión literal de “promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención”.

- E. De forma parecida al anterior, se expresa el art. 70.1.10 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León:

10.º Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores.

Esta Comunidad Autónoma también presta una atención singular a la juventud entre los “objetivos” de los poderes públicos de Castilla y León, en el art. 16.12 del Estatuto, pero con una perspectiva más amplia que la de Castilla-La Mancha, trascendiendo el ámbito laboral con la siguiente fórmula:

12. La plena integración de los jóvenes en la vida pública y en la sociedad, facilitando su autonomía, en especial mediante el acceso a la formación, al empleo y a la vivienda.

- F. El último de los Estatutos que menciono, el de Islas Baleares, no recoge una especificación de ámbitos materiales en su texto estatutario, pero sí destaca por ser el único de esta naturaleza que establece una distribución competencial descentralizada del propio poder público autonómico. El art. 30.13 de la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, recoge como “competencia exclusiva” la siguiente: “Juventud. Diseño y aplicación de políticas, planes y programas destinados a la juventud”. Pero el art. 70.16 adopta la misma redacción, atribuyéndola como “competencia propia” a los Consejos Insulares.

La otra característica que da originalidad al Estatuto balear en materia de juventud es el contenido del art. 16.3, que aporta una categorización interesante. Es el único Estatuto que recoge, de manera explícita, que “la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural” es uno de los “derechos sociales”. Esta identificación de la participación juvenil como derecho social ha sido expresada por diversos autores, pero contrasta con una de las normas supralegales más importantes para el ordenamiento jurídico español en materia de juventud: la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Dicho tratado internacional señala que la “participación de los jóvenes” y las políticas que deben conducir a ella (arts. 18 y 21) son expresión de los “Derechos civiles y políticos”. Por eso ubica los preceptos relativos a la participación juvenil en el Capítulo II de la Convención, de los “Derechos Civiles y Políticos”, y no en el Capítulo III, rubricado precisamente como “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

La diferencia de clasificación es importante a los efectos de interpretación hermenéutica, desarrollo normativo y aplicación material de las obligaciones que adquieren, con estos textos, los poderes públicos. La ubicación en una u otra categoría teórica de Derechos hace que se pueda atribuir un contenido distinto, al menos en parte, por la aplicación de instrumentos supralegales en su interpretación.

Es posible que el legislador autonómico y la doctrina se hayan dejado influir por la ubicación del art. 48 CE, entre los denominados principios rectores de la política social y económica de la Constitución. Según otros autores (por ejemplo Jiménez Campos, 1996), es un error pretender que todo el contenido del Capítulo III del Título I de la Constitución sean derechos económicos, sociales y culturales. También existen mandatos de legislar y garantías institucionales, por ejemplo. El propio art. 48 CE, tal y como es entendido por el Tribunal Constitucional, parece una norma programática del sistema político: expresión de la democracia participativa frente a modelos solo representativos o de democracia directa.

4.4 LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUVENTUD

El pronunciamiento de referencia del Alto Tribunal en materia de juventud lo representa la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero. Esta Sentencia, en el FJ 13, apartados f) y g), resuelve una controversia de competencias sobre juventud entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña⁵⁵.

En síntesis, la STC 13/1992 plantea de manera implícita que la “juventud” es una competencia “concurrente”, apoyándose en que el art. 48 CE es un título “tan genérico e indeterminado” que obliga también al Estado a perseguir ese objetivo constitucional. El Tribunal define la competencia como “política de promoción de la juventud”, para lo cual el Estado debe ejercitar “sus propias competencias sectoriales”

al servicio del objetivo constitucional, a pesar de que los Estatutos de Autonomía recojan una pretendida “competencia exclusiva”. De esta manera, el Tribunal Constitucional “tumba” la expectativa de la Generalidad de Cataluña. Su pretensión era que el Estado (a través del Instituto de la Juventud) se dedicara solo a potenciar las relaciones internacionales y las relaciones entre las Comunidades Autónomas. El Tribunal explica que el Estado tendrá que ejercer competencias sectoriales en materia de juventud en virtud de otros títulos competenciales (servicios educativos, culturales, sociales...) “que no fueran regionalizables”.

En conclusión, las competencias autonómicas en materia de juventud son, aunque se definan como exclusivas, de carácter “concurrente”⁵⁶ con las del Estado. Ningún poder público está exento de perseguir el cumplimiento de los principios rectores de la Constitución, y el art. 48 CE es uno más de ellos.

Además de la STC 13/1992, de 6 de febrero, hay al menos diez Sentencias del Tribunal Constitucional que mencionan cuestiones conectadas a la Administración en materia de juventud⁵⁷, cuyo contenido procedo a sistematizar a continuación:

1. La STC 281/1986, de 20 de marzo, reforzada con la STC 157/1992, de 22 de octubre, y matizada por la STC 173/1998, de 23 de julio (FJ 5º). La síntesis del contenido de estas sentencias indica que el título competencial sobre “juventud” no permite regular cualquier aspecto relacionado con la juventud, y es necesario acudir a otros sectoriales. Por ejemplo, para poder regular cuestiones sobre asociacionismo juvenil, es necesario tener además competencia en materia de “asociacionismo”, o recogida de forma explícita en el Estatuto sobre “asociacionismo juvenil”.
2. La STC 119/1995, de 17 de julio (FJ 4º), desarrollada de manera complementaria en la STC 31/2015, de 25 de febrero. El principal valor de estas dos sentencias es calificar al art. 48 CE como ejemplo paradigmático de la “democracia participativa”, un *tertium genus* (según el Tribunal) entre la “democracia representativa” y la “democracia directa”⁵⁸. Esta aportación tiene un gran valor para la resolución de las controversias de legitimidad sobre instrumentos como los Consejos de la Juventud. En efecto, la corriente de supresión de estas figuras parece obedecer más al nerviosismo político por las movilizaciones sociales y la crisis de las instituciones representativas, que a la pretendida racionalización del sector público (Álvarez García, 2014). Incluso se podría atribuir a la simple incultura jurídica en materia de juventud, y a la falta de análisis de la cuestión por parte del legislador, si atendemos a la contradicción que supone respecto del interés político creciente por legislar en materia de transparencia, gobierno abierto y fórmulas de participación ciudadana.
3. La STC 31/2010, de 28 de junio, complementada con la STC 137/2010, de 16 de diciembre. Las Sentencias sobre el Estatuto de Cataluña aclararon, en materia de Administración juvenil, que las Comunidades Autónomas en general, y sus instituciones juveniles en particular, pueden desarrollar relaciones internacionales, siempre que no incluyan actos vinculantes de los reservados al Estado.

Un apunte útil a efectos de movilidad juvenil, y que avala una práctica muy extendida, no solo en Cataluña⁵⁹. La razón de fondo que justifica este precepto, no obstante, podría ser la pertenencia del Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña a plataformas internacionales como el European Youth Forum.

4. 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. Estas últimas Sentencias versan sobre la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, de la renta básica de emancipación de los jóvenes. Dicho Real Decreto fue reformado primero por el RD 366/2009, de 20 de marzo, y posteriormente por el RD 1260/2010, de 8 de octubre. Todas estas versiones y reformas fueron cuestionadas por numerosas Comunidades Autónomas, de lo que se derivan las Sentencias enunciadas. En síntesis, 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. No debe pasar desapercibido que fue la STC 36/2012 la que consolidó la interpretación para el caso particular de La Rioja, pero que resulta extensible al resto de Comunidades Autónomas, de que las competencias en bienestar social y desarrollo sociocomunitario, incluyen de forma automática las competencias en materia de juventud, según deduce el Tribunal.

De la Constitución, de los Estatutos de Autonomía analizados en su conjunto, y de las reflexiones contenidas en las Sentencias señaladas, se extraen diversas conclusiones sobre la distribución competencial en materia de juventud en España. En síntesis, la competencia corresponde principalmente a las Comunidades Autónomas, pero interactúa con otros ámbitos sectoriales, y éstos determinan el alcance y la atribución de la competencia en cada caso.

5 CONSIDERACIONES FINALES

A la vista de los elementos expuestos, parece evidente que España cuenta con un bloque de constitucionalidad heterogéneo en materia de juventud. Por un lado, no cabe duda de que el art. 48 CE es un precepto original y que supone una notable innovación normativa en nuestro entorno. Quizá resultó incluso avanzado para su momento histórico. Pero ha sido poco analizado por la doctrina jurídica y escasamente desarrollado por los legisladores del Estado y de las Comunidades Autónomas. Como consecuencia, los Estatutos de Autonomía no siempre ayudan a concretar o comprender la aplicación del contenido constitucional, mantienen con frecuencia planteamientos menos ambiciosos que la propia Constitución en materia de juventud o se remiten a ella sin aportar nada más.

Por diversos estudios ya existentes⁶⁰, es fácil comprobar que las previsiones estatutarias más o menos desarrolladas (y más o menos acertadas) en materia de juventud no determinan el grado de eficacia de la

Administración juvenil, ni tan siquiera un desarrollo legislativo o reglamentario acorde al contenido del bloque de constitucionalidad. La participación juvenil no es (ni ha sido) el elemento central de la ordenación jurídica sobre juventud en las Comunidades Autónomas, con la excepción quizá de la derogada Ley 8/1989, de 26 diciembre, de participación juvenil de Valencia. En todo caso, el desarrollo normativo del bloque de constitucionalidad, ya sea mediante normas estatales y autonómicas que incluyan previsiones sobre la participación juvenil, se ha limitado a regular la creación, funcionamiento y en muchos casos supresión, de instituciones de participación como los Consejos de la Juventud o sucedáneos. Y en el mejor de los supuestos, los han circunscrito de forma exclusiva a la participación de la juventud perteneciente a asociaciones formales de jóvenes (cfr. Reverte Martínez, 2015).

La falta de conocimiento jurídico sobre el art. 48 de nuestra Ley Fundamental tampoco ha ayudado a disponer de una jurisprudencia suficiente del Tribunal Constitucional, que responda de forma clara a muchos de los problemas latentes, puesto que ni siquiera han llegado a ser planteados. Esto es consecuencia natural e inevitable de la dificultad de controlar la constitucionalidad de la inactividad de los poderes públicos sobre los principios rectores de la Constitución.

La jurisprudencia constitucional existente sí arroja luz a varias cuestiones, aunque sea de forma circunstancial, pero carece de una sistemática suficiente desde un enfoque de derechos de los jóvenes. En este sentido, los pronunciamientos del Alto Tribunal sobre juventud parecen pasar de puntillas sobre el “soft law” internacional en la materia, que sería de gran utilidad para la correcta interpretación del artículo 48 CE y su desarrollo. En efecto, el profesor Muñoz Machado (2011: 479) señala la eficacia interpretativa que el “soft law” ya ha tenido en la jurisprudencia constitucional. Considero que sería de gran provecho en materia de juventud acudir con más frecuencia a las normas indicativas internacionales aplicables a España; tanto para la labor jurisprudencial como para las funciones normativas de los poderes públicos.

Por último, y relacionado con lo anterior, una de las características que emerge en el estudio del Derecho español en materia de juventud es la existencia de al menos dos graves brechas⁶¹ en la ordenación jurídica. Por un lado, identifico una brecha entre el Derecho internacional y la madurez política europea en materia de juventud con respecto al ordenamiento jurídico español. Por otro lado, la distancia entre las propias previsiones del bloque de constitucionalidad respecto del desarrollo normativo interno en cada Comunidad Autónoma. Estas brechas no derivan en la incompatibilidad o contradicción de las previsiones de las distintas normas, sino en la coexistencia de modelos y enfoques que se ignoran mutuamente, y por tanto se empobrecen.

En definitiva, y a pesar de las décadas transcurridas, a los poderes públicos españoles, estatales y autonómicos, les queda un largo camino para realizar los objetivos a los que están obligados. Es necesario insistir en la fuerza vinculante de los mandatos contenidos en el bloque de constitucionalidad en materia de juventud. No deben ser convertidos en fórmulas de “nominalismo constitucional”, de “menguado

compromiso jurídico con la realidad”, o de “intrascendencia operativa”⁶². Y ello exige un compromiso real y creativo por parte de los poderes públicos, distinto del que se ha manifestado en la mayoría de los casos, sobre esta materia, hasta la fecha.

6 BIBLIOGRAFÍA

Alonso Soto, F. (2003). Nueva política comunitaria en juventud. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 42: 89-115.

Álvarez García, V. y Hernández Diez, 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: e005 (doi:10.22400/cij.1.e005).

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

Álvarez García, V. J. (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: 61-97.

Álvarez García, V. (2012). *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*. Madrid: Iustel.

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: 11-24.

Angel, W. A. (coord.), Cardona, J., Porcaro, G., Weuro, J., Zecca, G. (revs.) (2014). *The International Law of Youth Rights*. Bueelas: European Youth Forum.

Arias Aparicio, F. (2016). Los jóvenes y su posición jurídico-pública. *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1: e004. (doi:10.22400/cij.1.e004)

Arroyo Sánchez, J.L. (2009). Una experiencia de participación juvenil en el ámbito local. Duque Vozmediano, N, y Arroyo Serrano, S., *Juventud en Castilla-La Mancha: participación, recursos y políticas públicas*: 127-134.

Bañez Tello, T. (1999). Participación ciudadana, sociedad civil y juventud. *Acciones e investigaciones sociales*, 9: 101-124

Beladiez Rojo, M. (1994). *Los principios jurídicos*. Madrid: Tecnos.

- Bermejo Acosta, F. (2003). Democracia electrónica, participación ciudadana y juventud. *Revista de Estudios de Juventud*, 61: 51-57.
- Buisán García, N. (2008). Artículo 48. *Comentarios a la Constitución Española*, dirs. Casas Baamonde, M.E., Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.; coord.: Pérez Manzano, M.; Borrajo Iniesta, I. Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- Cardona Llorens, J. (2012). La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos. *Educatio siglo XXI: Revista de la Facultad de Educación*, 30(2): 47-68.
- Caputo, T. (2000). *Hearing the Voices of Youth: Youth Participation in Selected Canadian Municipalities*, Ottawa: Health Canada.
- Carrillo, M. et al. (2006). *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos Jurídics*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Checkoway, B., Finn, J. (1992). *Young People as Community Builders*. Michigan: Ann Arbor Center for the Study of Youth Policy, University of Michigan.
- Cisternas, L.E. y Toro, G. (2009). Encuentros por la participación juvenil en democracia. *Aula de innovación educativa*, 187: 32-36.
- Comas Arnau, D. (2011). ¿Por qué son necesarias las políticas de juventud? *Revista de Estudios de Juventud*, 94: 11-26.
- Comas Arnau, D. (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática*. Madrid: INJUVE.
- Correio J. (dir.) et al. (2006). *National Youth Councils. Their creation, evolution, purpose, and governance*. Toronto: TakingTGlobal.
- De la Villa de la Serna, P. (2001). Las tres Cartas Europeas sobre Derechos Sociales. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 32: 273-314.
- Díaz Moreno, V. (2006). Los jóvenes y sus nuevas formas de participación más allá de los partidos políticos. *Temas para el debate*, 138: 49-51.
- Gómez Montoro, A. J. (2004). *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández Huerta, C. (2012). Ciudadanía juvenil y nuevas formas de participación a través de la conectividad. *Culturales*, 15: 113-134.

- Ferrerías Tomé, J., et al. (2006). Parlamento Joven: un espacio de participación juvenil en los Ayuntamientos, *Revista de Estudios de Juventud*, 74: 185-202.
- Francés García, F.J. (2008). El laberinto de la participación juvenil: estrategias de implicación ciudadana en la juventud. *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, 2: 35-51.
- Galais, C. (2012). ¿Cada vez más apáticos? El desinterés político juvenil en España en perspectiva comparada. *Revista Internacional de Sociología*, 70(1) (doi:10.3989/ris. 2011.05.07).
- Garcés Montoya, A. (2010). De organizaciones a colectivos juveniles panorama de la participación política juvenil. *Última década*, 32: 61-83.
- Gentile, A., 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, 309-336.
- Ghiso, A.M., Gaviria, P.A., Botero, N. (2007). Espacios y sentidos de la participación juvenil. *Temas sociológicos*, 11: 43-70.
- Goig Martínez, J. M., Núñez Martínez, M. A. (2011). El fomento de la juventud participativa. Tratamiento constitucional, desarrollo legislativo y políticas públicas. *Revista de Estudios de Juventud*, 94: 29-48.
- Hernández E., Gentile, A. (2016). Origen y desarrollo de la garantía juvenil: fundamentos jurídicos y contenidos estratégicos. *Revista General de Derecho Constitucional*, 22.
- Hernández Díez, E. (2015) Introducción a la Administración juvenil en Extremadura. *Anuario de la Facultad de Derecho*, 32.
- Hernández Díez, E. (2010). El derecho de asociación entre los jóvenes de Europa Occidental. *Anuario de la Facultad de Derecho*, 28: 301-324.
- Jiménez Campo, J. (1996). Artículo 53: Protección de los Derechos Fundamentales. *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: EDERSA.
- Lostao, D. (2009). Reflexiones sobre el asociacionismo juvenil. *Temas para el debate*, 176: 52-54.
- 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: e001. (doi:10.22400/cij.1.e001)
- Macassi Lavander, S. (2002). Participación juvenil en el contexto de recuperación democrática. *Última década*, 16: 195-205.
- Manzano Silva, E. (dir) et al. (2013). *Jóvenes, economía y derecho*. Cáceres: Universidad de Extremadura.

- Martínez Ibarra, E. (2008). *Urbanismo y Juventud*. Madrid: INJUVE.
- Mestre Delgado, J. F., Álvarez García, V. J. (2013). *Dictamen emitido a petición del Presidente del Consejo de la Juventud de España acerca de la propuesta contenida en el Informe CORA de suprimir el Consejo de la Juventud de España*, Madrid, 30 de agosto de 2013.
- Miranda Gonçalves, R. (coord.) et al. (2016). *Administración Pública, Juventud y Democracia participativa*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Montes i Sala, P., (2011). Los retos pendientes: la proximidad y la consolidación profesional, en *Revista de Estudios de Juventud*, 94: 69-88.
- Montes Rodríguez, M.P. (2015). Menores, drogadicción y alcoholismo. *Rev. boliv. de derecho*, 19: 342-359.
- Mullahey, R., Susskinf, Y., Checkoway, B. (2009). *Youth Participation in Community Planning, Report N° 486*. Washington: American Planning Association, Planning Advisory Service.
- Muñoz Machado, S. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, vol. II*. Madrid: Iustel.
- Muñoz Machado, S., Rebollo Puig, M., et al. (2008). *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Madrid: Aranzadi.
- Muñoz Machado, S. (1982). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, vol. I*, Madrid: Civitas.
- Ocampo, A.M. (2011). Ciudadanía juvenil, juventud y Estado: Discursos de gobierno sobre sus significados. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 9(1): 287-303.
- Puig Jofra, E. (1985). Actuar al servicio de la participación juvenil. *Bordón. Revista de pedagogía*, 259: 483-484.
- Rallo Lombarte, A. (1992). La juventud como sujeto titular de derechos constitucionales. *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerrol*, 2: 105-118.
- Ramos Chaparro, E. J. (1995). Niños y jóvenes en el Derecho civil constitucional. *Derecho privado y Constitución*, 7: 167-230.
- Reverte Martínez, F. M. (2015). *El Derecho Fundamental de Asociación como Instrumento de Cambio Social: las Asociaciones Juveniles*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Ruiz Gómez, J., Díaz Díaz, M. (2001). La protección de los jóvenes en el derecho europeo, en Fernández Liesa, C. y Mariño Menéndez, F. (coord.), *La protección de las personas y grupos vulnerables en el derecho europeo*, 235-268.

Ruiz-Rico, J. J., Contreras, M. (1996). Participación de la juventud: artículo 48, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dir. Alzaga Villaamil, O., Cortes Generales - EDERSA, Madrid.

Trinidad Núñez, P. (2000). *La definición jurídica del “niño” en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Cáceres: Universidad de Extremadura.

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: e002 (doi:10.22400/cij.1.e002).

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. *Actas del I Congreso Internacional: retos sociales y jurídicos para los menores y jóvenes del s. XXI*. Granada, 796-816.

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: 97-120.

Vázquez Ceballos, C. A. (2011). La participación ciudadana juvenil como un recurso externo al Gobierno, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 9(1): 45-59.

¹ En la introducción que Comas Arnau hace al 94 de la *Revista de Estudios de Juventud* (INJUVE), que él coordina, identifica diversas etapas de las políticas de juventud, y señala que la crisis económica de los últimos años coincide con la “irrupción del tema” en el ámbito europeo, y en consecuencia, en torno a 2011 se refleja “el fin de una etapa histórica y uno de los primeros esbozos de la subsiguiente”. Señala que se inicia un “momento para las oportunidades” después de “un largo período de pérdida de protagonismo. relación a las décadas posteriores a la de 1980. En síntesis, tras la primera eclosión de la transición, se ha vivido un largo invierno que ahora, por la fuerza de la dinámica europea sobre cuestiones como el empleo juvenil, parecen llamar la atención de la política española.

² Véase, por todos, Álvarez García, V., Hernández Diez, E. (2016).

³ La mayoría de la doctrina jurídica se ha movido hasta la fecha en lo que Comas Arnau (2011) denomina, con acierto, el “negacionismo juvenil”, que no se presenta como tal sino como crítica al “nominalismo juvenil”, o en otras palabras: la investigación jurídica se ha limitado, con las excepciones que señalo en este artículo, a negar con rotundidad la necesidad e incluso la oportunidad de una referencia constitucional sobre “juventud”. En consecuencia, se ha dicho del artículo 48 CE, entre otras cosas, que tiene un “menguado compromiso jurídico con la realidad”, “se podría haber omitido sin pérdida alguna. carna el “nominalismo constitucional”, y es “gratuito por impreciso” (Ruiz-Rico, J.J., 1996).

⁴ Por todos, véase Ruiz-Rico, J.J., 1996. No comparto esta supuesta indefinición, y creo que responde más bien al desconocimiento de buena parte de la actividad académica que se ha desarrollado en otras ciencias sociales, que son las que nos deben orientar a los juristas sobre el contenido del concepto. Como muestra de que sí existe un marco mínimo común a nivel internacional, cfr. el documento sobre definición del concepto que ofrece Naciones Unidas: nunca menos de diez ni más de treinta y cinco años (disponible a 30 de noviembre de 2016): <http://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf>

⁵ De hecho, la sociología y la politología constituyen las disciplinas centrales que se han ocupado de la actividad pública en materia de juventud hasta el momento. Lo demuestra, por ejemplo, su presencia constante en la Revista de Estudios de Juventud, dependiente del INJUVE, quizá la publicación académica más consolidada a nivel estatal sobre cuestiones de juventud. Varios de sus estudios publicados los incluyo a modo de ejemplo en la Bibliografía.

⁶ Cfr., como obra que ejemplifica con claridad la visión jurídica de juventud desde las distintas disciplinas del Derecho, Manzano Silva, E. (dir) et al. (2013).

⁷ El rango etario mínimo para el Derecho español lo impone el Derecho Internacional vigente, a través del art. I de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, de 2005. Establece el mínimo aplicable a los ordenamientos estatales entre los 15 y los 25 años. Es un rango mínimo que reafirma la Resolución de la Asamblea General de Naciones 70/1, sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030). Pero no impide la ampliación del rango (en una u otra dirección) en el derecho interno. El Comité Internacional de los Derechos del Niño, a través de su Observación General 20 (diciembre de 2016), ha sugerido manejar el rango, no excluyente ni definitorio, de 10-18 años para la adolescencia.

⁸ Cfr. al respecto, el análisis crítico sobre la jurisprudencia constitucional que se realiza en Álvarez García, V. J. (2013), pp. 61 a 97.

⁹ A estos efectos, resulta útil manejar las aportaciones de la organización alemana no gubernamental Demokratie & Dialog, quien gestiona el portal del think tank *YouthPolicy*, en el cual desarrolla una profunda labor de seguimiento las políticas de juventud en el ámbito internacional, regional y los diferentes países. Su trabajo deja en evidencia la situación española al respecto. Puede consultarse a través de: <http://www.youthpolicy.org/> (disponible a 20 de diciembre de 2016).

¹⁰ Sirvan de ejemplo la Organización Iberoamericana de la Juventud (organismo con personalidad jurídica propia, en el sistema de la Comunidad Iberoamericana de Naciones), la Oficina del Enviado Especial para la Juventud del Secretario General de las Naciones Unidas (órgano especializado de la ONU), el Partenariado Conjunto sobre Juventud de la Unión Europea y el Consejo de Europa (órgano de cooperación entre ambos organismos europeos), entre muchos otros.

¹¹ Aunque el Derecho de Juventud, desde una perspectiva más general, se abre paso en los últimos años en España con diversas obras, que incluyo en la Bibliografía. En todo caso, la denominada “justicia juvenil” o Derecho penal de menores sí tiene una larga y profunda trayectoria doctrinal, pero no es el sector de Derecho Público que interesa a este trabajo.

¹² Si bien lo hace desde la perspectiva de sociología y politología, aporta una buena perspectiva del estado de la cuestión en su momento histórico (anterior a muchos de los Estatutos de segunda generación): Comas Arnau, D. (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática*, Madrid: INJUVE; y en concreto el Capítulo 5: “Las políticas de juventud en el marco autonómico: evolución y situación actual”, 97-116.

¹³ También en muchas de las Diputaciones provinciales e incluso en Mancomunidades integrales encontramos con frecuencia Áreas especializadas en política juvenil.

¹⁴ Uno de los ejemplos más claros lo constituye el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, de la renta básica de emancipación de los jóvenes. Esta norma reglamentaria y sus sucesivas reformas ha sido la que mayor controversia constitucional ha generado de las que podrían ser calificadas como propias de Administración juvenil; y sin embargo fue una norma que encomendaba la gestión de las medidas contenidas al Ministerio de la Vivienda, mientras que el Instituto de la Juventud de España estaba adscrito entonces al Ministerio de Igualdad.

¹⁵ La Comunidad Autónoma de Andalucía se adelantó a la mayoría en la supresión de la persona jurídica del Consejo de la Juventud de Andalucía, sustituyéndolo por un órgano sin personalidad, adscrito al Instituto Andaluz de la Juventud. Lo hizo mediante el articulado del Capítulo X de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. Ni la Exposición de Motivos de la Ley ni otros documentos de la misma justificaban dicha decisión: bien al contrario, presentaban al nuevo órgano sin personalidad jurídica como una novedad en sí misma, ignorando la existencia previa (desde 1985) del Consejo de la Juventud como ente público autónomo. Es significativa esta forma de proceder del legislador, puesto que parece pasar de puntillas sobre la cuestión. La consecuencia es clara: el Consejo de la Juventud de Andalucía en la actualidad no tiene personalidad jurídica propia, y depende a todos los efectos del

órgano gubernamental, el Instituto Andaluz de la Juventud. Como mínimo, se puede decir que su autonomía es discutible, y de manera sobrevenida puede que no cumpla los requisitos para ser entidad miembro del Consejo de la Juventud de España.

¹⁶ Desde el primer momento, Galicia sustituyó al Consejo de la Juventud por un órgano (Consejo Asesor y Consultivo de Juventud) sin personalidad jurídica, sin composición juvenil ni estructura democrática, y con meras funciones de asesoramiento a la Dirección General competente en la materia. Lo hizo a través de la Ley 6/2012, de 19 de junio, de Juventud de Galicia.

¹⁷ La desaparición responde, probablemente, a que el gobierno de la Región de Murcia decidió suprimir cualquier dotación económica y material, o asignación de personal al servicio de la institución. Y es de sobra conocido que el sector asociativo juvenil es el menos “pudiente” de la sociedad civil organizada como para sostener una plataforma de Derecho público con medios propios, así que ha derivado en el vaciado y el desinterés de las organizaciones juveniles por la participación estructurada (o al menos canalizada institucionalmente). Sobre el coste que supone el mantenimiento de estas instituciones participativas de Derecho público debe tenerse en cuenta que, por ejemplo en el ejercicio 2016, la Comunidad Autónoma que mayor inversión proporcional y total destinaba al Consejo de la Juventud era Extremadura (algo menos de 600.000 euros totales), y esto suponía el 0,012 % del Presupuesto total de la Comunidad Autónoma (más de 5.000 millones de euros).

¹⁸ Sobre el análisis jurídico de la situación del Consejo de la Juventud de España, cfr. Mestre Delgado, J. F. y Álvarez García, V. J. (2013), op. cit; y Álvarez García V. J. y Hernández Diez, E. (2016), op. cit.

¹⁹ Sobre los principios del Foro Europeo de la Juventud para la independencia de los Consejos Nacionales de la Juventud (y por analogía, aplicables a los Consejos de ámbito autonómico en un Estado descentralizado como es España), cfr. Álvarez García, V. J., (2014), p. 23, que recoge lo aprobado por el Consejo de Miembros del Foro, en su reunión de Atenas de noviembre de 2001.

²⁰ Es llamativo que esta iniciativa (Proposición de Ley 9/16, de Creación del Consejo de la Juventud) cuente con el rechazo explícito del gobierno de la Comunidad de Madrid y del grupo parlamentario que sostiene al gobierno en minoría. No obstante, es previsible que la proposición de Ley siga su curso por el apoyo unánime de los grupos de la oposición. La Junta de Andalucía también tramita, con más lentitud, un Anteproyecto de Ley de Juventud que, según parece, podría devolverle la personalidad jurídica propia al Consejo de la Juventud (CJA).

²¹ Sirva de ejemplo la Ley de 6 de diciembre de 1940, instituyendo el Frente de Juventudes. No será la última norma que se promulga en esta etapa para articular la posición del Estado ante las “organizaciones juveniles”, reconociéndolas como “una de las más vivas realidades” de los valores del régimen y su “revolución”, según la parte expositiva de la Ley.

²² Es cierto que la legislación reguladora de las bases del régimen local da pie a pensar que las únicas competencias garantizadas en materia de juventud en el ámbito local son aquellas que tengan que ver con ocio y tiempo libre (art. 25.2 LRBRL), pero también cabría haber desarrollado más la participación sectorial especializada (vía arts. 70 y ss. de la LRBRL). En todo caso, sobre estas cuestiones y el papel que juegan tanto la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, como la jurisprudencia de las SSTC 41/2016 y 111/2016, cfr. Hernández Diez, E., “Introducción a la Administración extremeña en materia de juventud”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, 34, 2016. También es de utilidad, sobre el papel de la legislación estatal, Álvarez García, V. J., (2013), op. cit.

²³ Téngase en cuenta que la Constitución española dice, en su art. 39.4, que “Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos, tre los cuales destaca la Convención de los Derechos del Niño, de 1989; ratificado por España en 1990, y sus Protocolos facultativos correspondientes.. Al respecto, cfr. Trinidad Núñez, P. (2000) y Cardona Llorens, J. (2012).

²⁴ Cfr. la Observación General 20 (2016), de 6 de diciembre, “On the implementation of the rights of the child during adolescence”. Este Comité es el órgano legítimo para la interpretación y el seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño.

²⁵ Así lo hacen el art. 5.2 de la Ley Fundamental de Bonn, el art. 70 de la Constitución portuguesa y el art. 21.3 de la Constitución griega, por ejemplo.

²⁶ Durante la tramitación de la Constitución en el Congreso, defendieron esta tesis el diputado Ortí Bordás (Unión de Centro Democrático), con la enmienda 736, que proponía sustituir la redacción de la Ponencia por “El Estado protegerá especialmente a la juventud”. La Ponencia lo rechazó en su Informe por la argumentación aludida.

²⁷ Apoyándose en el Informe de la Ponencia constitucional, de febrero de 1978.

²⁸ No obstante, la Constitución de Cádiz de 1812, en el artículo 335, recoge la primera y excepcional mención explícita a la juventud en nuestra historia constitucional. Lo hace, precisamente, en relación a la promoción de la educación de la juventud, como una competencia de las Diputaciones provinciales. En cualquier caso, por su contenido material, es un antecedente más bien del art. 27 CE que del 48 CE.

²⁹ Véase, por todos, Ruiz-Rico, J. J., y Contreras, M. (1996).

³⁰ Para profundizar en el significado y alcance del mandato constitucional sobre la libertad y la eficacia de la participación juvenil, cfr. Álvarez García, V. J. (2014).

³¹ Es muy probable que tengan razón los autores que señalan la irrelevancia del debate constitucional sobre este precepto, y que quizá se quedara como está por inercia y desinterés de una gran parte de los diputados y senadores de la legislatura constituyente. Pero si atendemos a los debates de la Ponencia constitucional, descubrimos que la cuestión no fue tan pacífica, que hubo varias redacciones y que la definitiva no fue la primera. Además, es inevitable conectar esta cuestión con la mayoría de edad, y a nadie le cabe duda de que aquel sí fue un tema controvertido.

³² Sobre este fin, véase el Preámbulo de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que expresa con bastante claridad la necesidad de “superar prejuicios y concepciones despectivas, paternalistas o meramente utilitarias de los jóvenes”.

³³ El art. 8 del Título VII se pronunciaba con el siguiente tenor literal (la cursiva es mía): “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”. El art. 2 de la Sección II del Capítulo I del Título III contiene, entre los requisitos para los derechos de la “ciudadanía activa”, requisitos de edad que identifica con la ciudadanía joven.

³⁴ Así lo defienden los profesores Ruiz-Rico y Contreras, diciendo: “El artículo 42 del borrador, artículo 41 del Anteproyecto, tiene ya en aquel temprano momento una redacción que va a ser la definitiva. Es un primer dato que se nos antoja relevante de esa intrascendencia propensa a la complacencia que más arriba mencionábamos”.

³⁵ Esta consideración y las siguientes se hacen a partir de las notas manuscritas del propio Solé Tura, que se conservan en el Archivo Histórico Municipal de Mollet del Vallés, su localidad natal, y que están catalogadas como Serie 13.1.2.

³⁶ Así aparece, por ejemplo, en las ediciones del día 25 de noviembre de 1977, con el texto íntegro del Borrador. Podemos suponer, por los hechos posteriores, que el segundo párrafo desaparecía del texto sin consenso entre los Ponentes, quizá con la mayoría de UCD y PSOE. De lo contrario, no tendría sentido que hubiera enmiendas tanto del Grupo Comunista como de Minoría Catalana que intentaran devolverlo, o que el ponente de Alianza Popular apoyara aceptar esas enmiendas nada menos que propuestas por las fuerzas de sus antípodas ideológicas.

³⁷ Enmienda 700, en la que figura como primer firmante el diputado Josep María Riera Mercader. Conocemos la oposición de Peces Barba y los ponentes de UCD por las notas ya citadas de Solé Tura y por el Dictamen de la Ponencia a las enmiendas.

³⁸ En el trámite del Senado, el contenido se ubica como art. 44 del Proyecto. Destaco, por su valor en relación al texto original del Borrador, la enmienda 478 del senador Lluís María Xirinacs y Damians (Grupo Mixto, independiente), que propuso otra versión similar para un segundo párrafo: “Con este fin se fomentarán las organizaciones y los movimientos autónomos propios de los jóvenes”. Justificó su propuesta “para proteger espacios de posibilidades a favor de los jóvenes enfrente de la instalación de los adultos”. Considero muy interesante esta intuición, a la luz de los vaivenes de no pocos legisladores autonómicos en los últimos años.

³⁹ Estos hechos debilitan también una afirmación que se ha mantenido hasta la fecha por diversos autores: que el art. 48 CE y sus enmiendas obedecían a estrictos posicionamientos de ideología política. Sin embargo, la cuestión suscitó la convergencia del Partido Comunista, de Alianza Popular y de los nacionalistas catalanes, nada más y nada menos.

⁴⁰ Sí que lo hace el art. 148.1.19ª CE en materia de ocio, y a favor de las Comunidades Autónomas, como en efecto recogen todos los Estatutos de Autonomía.

⁴¹ Sobre el Derecho de las Comunidades Autónomas, véase Muñoz Machado, S., 2007.

⁴² Por este motivo, entre otros, hacía la adición de ciertos preceptos constitucionales al planteamiento de Rallo Lombarte, *ad supra*.

⁴³ No entraré en el análisis de los textos estatutarios para las ciudades de Melilla y Ceuta, pero ninguno de los dos contiene, tampoco, referencias a la “juventud” como ámbito competencial explícito.

⁴⁴ A pesar de la supresión de la referencia explícita a “política juvenil”, el art. 10.1.25 del Estatuto, en su redacción vigente, mantiene la referencia a “menores”, y éstos son jóvenes desde los 14 años para la mayoría de la acción de la Administración juvenil.

⁴⁵ Este autor, y la doctrina mayoritaria sobre políticas públicas de juventud, distingue entre dos enfoques de acción pública: “las políticas de transición” y las “políticas afirmativas”. Relaciona las primeras con la noción de “espera pasiva” y paso hacia “la vida adulta”; y las segundas con la idea de “políticas positivas” [sin carga valorativa] para “implantar la ciudadanía activa entre las personas jóvenes”. Las de “transición” se realizarían, sobre todo, mediante la acción pública transversal con servicios no especializados en juventud; y las “afirmativas” mediante Administración juvenil especializada.

⁴⁶ Fue reformada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Pero esta reforma no afecta al contenido que nos ocupa, que permanece inalterado.

⁴⁷ Sobre este texto, vid. Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M., et al. (2008).

⁴⁸ Sobre este texto, véase Carrillo, M. (2006).

⁴⁹ Así lo demuestra Valls Fonayet, en un estudio que es referencia en su ámbito, y pone en evidencia la existencia de una heterogeneidad de características sociológicas entre la juventud española. Señala la existencia de al menos siete grandes conjuntos de jóvenes con grados de vulnerabilidad muy distintos en España: élite juvenil, juventud adulta acomodada, adolescencia urbana acomodada, adolescencia y juventud rural, adolescencia desfavorecida, juventud adulta precarizada y juventud descalificada. En consecuencia, la acción de la Administración juvenil debería tener en cuenta esta diversidad, y no realizar políticas hacia la juventud como un colectivo de cualidades unitarias. El estudio puede consultarse en Valls Fonayet, F. (2011).

⁵⁰ Cfr. al respecto los datos ofrecidos por el Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, y anteriormente del Observatorio de la Vivienda, editado por el mismo organismo, disponibles a través de www.cje.org (a 9 de enero de 2017).

⁵¹ Sobre el Estatuto de Autonomía vigente en la actualidad, cfr. Álvarez García, V. J. (2012).

⁵² Ya se ha realizado un análisis de este precepto con mayor profundidad en Hernández Diez, E. (2015-2016).

⁵³ Esta redacción, por tanto, profundiza en el contenido del art. 48 CE para los poderes públicos en Extremadura, en una dirección que ya fue intentada durante el debate parlamentario constitucional de 1978: diversas enmiendas en el Congreso y el Senado intentaron ampliar el art. 48 CE con contenidos muy similares a los recogidos por el Estatuto de Autonomía de Extremadura en 2011.

⁵⁴ Esto espera la doctrina mayoritaria de los principios rectores de la Constitución, citada en la Bibliografía, y es aplicable a los objetivos y principios de los Estatutos en tanto que forman parte del bloque de constitucionalidad.

⁵⁵ En concreto, resolvió los recursos de inconstitucionalidad acumulados 542/88 y 573/89. Estos recursos fueron promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra diversas partidas de los Presupuestos Generales del Estado de 1988 y 1989 (Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, respectivamente). En mi opinión, esta es la Sentencia más relevante para la delimitación competencial de la Administración en materia de juventud, pero no la única, como apuntaré más adelante. Las futuras sentencias que deban abordar este ámbito competencial acudirán de forma recurrente a las líneas del FJ 13. Así sucedió, por ejemplo,

con la STC 16/1996, pese a que la Generalidad tratara de cambiar la línea argumental de su impugnación a los Presupuestos Generales del Estado.

⁵⁶ Así lo considera también la mayoría de la doctrina que se ha pronunciado sobre la materia. Sirva por todos Buisán García, op. cit., p. 1117.

⁵⁷ No menciono aquí a otras muchas (más de sesenta) que aluden al art. 20.4 CE, porque en la mayoría de éstas, el Tribunal solo utiliza el concepto de “protección a la juventud” como ejemplo comparativo de los límites a los derechos fundamentales del art. 20 CE.

⁵⁸ Sobre qué es la democracia participativa, resulta útil la reflexión que arroja el prof. Muñoz Machado a raíz de las previsiones sobre esta cuestión en el Derecho originario de la Unión Europea: “la segunda manifestación del principio de democracia es la democracia participativa, en cuya virtud el artículo 47 del Tratado de 2004 [en la actualidad, se trataría del art. 11 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, a 26 de octubre de 2012] obliga a las instituciones a dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de la Unión. A este efecto, las instituciones de la Unión han de mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. Muñoz Machado, S. (2011), op. cit., p. 485.

⁵⁹ Las instituciones juveniles de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía, por ejemplo, han suscrito acuerdos de colaboración con instituciones portuguesas públicas y privadas, como la Federación Nacional de Asociaciones Juveniles de Portugal (FNAJ), y el ente gubernamental Instituto Portugués de Deporte y Juventud (IPDJ), entre otras.

⁶⁰ Cfr. las obras que se incluyen en la bibliografía, y en particular los diversos estudios autonómicos que existen.

⁶¹ Algo parecido señalaba ya Montes al hablar de “la distancia entre el papel y la acción”, o el “divorcio entre lo teórico y lo práctico. Montes, P., (2011).

⁶² Así definen al artículo 48 CE, como ya se ha referido, autores como Ruiz-Rico, Contreras y Buisán García, respectivamente, en sus obras ya citadas.