

El fomento de la juventud participativa. Tratamiento constitucional, desarrollo legislativo y políticas públicas

La construcción social y la conducción del propio proceso de transformación demandan retomar la participación de la juventud. La participación de la juventud, en todos los ámbitos, constituye un mandato constitucional, que en los últimos años ha adquirido un perfil propio en el ámbito de la UE. Para fomentar la participación juvenil es necesario generar una cultura participativa que solo será auténtica y comprometida en la medida en que se estimulen la creatividad, la libertad, la diferencia y la autonomía; formular e implementar programas dirigidos a los jóvenes que estén lejos de ser meramente asistencialistas, pues solo así promoverán su actuación comprometida, creativa y autónoma; diseñar y aplicar programas que partan de la realidad de los jóvenes y no de la cultura adulta hegemónica, para que respondan a sus necesidades, ya que únicamente así les generarán compromiso y un vínculo afectivo estrecho, sentido de pertenencia, y legitimar las culturas juveniles, entenderlas y comprenderlas como parte de un todo social y no como un apéndice problemático.

Palabras clave: juventud; participación; políticas juveniles; tratamiento constitucional.

1. Introducción. Juventud y participación

La sociedad civil comprende las organizaciones, instituciones y otras formas de asociación, que reflejan los diversos intereses de los ciudadanos, a través de las cuales buscan lograr una participación más efectiva en la vida social, política y económica del país. Entre la sociedad civil y el Estado surge una relación interdependiente, que sólo puede desarrollarse en democracia. Por ello, se suele destacar que la calidad democrática del Estado depende de la calidad de la sociedad civil, es decir, de las posibilidades de que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y responsabilidades cívicas y políticas de participación efectiva en las decisiones sobre políticas, estrategias, programas y acciones gubernamentales. Esto es algo que va más allá del simple hecho de expresar las preferencias en los procesos electorales.

Lograr un importante grado de participación ciudadana, exige perfeccionar la democracia, y para ello es necesario apoyar y reforzar las actividades de educación cívica en todos los niveles de la sociedad. El proceso de socialización política comienza a muy temprana edad, desde la niñez, por lo que las instituciones involucradas en ese proceso son, al principio, la familia, el colegio y las universidades. Posteriormente, se suman las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación masiva y las ONG.

Dentro de ese contexto, hay que resaltar la importancia de la educación cívica en las y los niños; y, en las y los jóvenes, que tienen una mente abierta

al cambio y al futuro, y cada vez muestran mayor deseo de participar en la vida social y política.

La juventud, como colectivo social, tiene el derecho y la responsabilidad de participar como actores plenos del desarrollo social; no sólo en los aspectos que les afectan directamente, sino en todos los aspectos de la vida social. La sociedad tiene el deber de permitirle el acceso a esa plena ciudadanía, en aras a conseguir una sociedad democrática y del conocimiento. Sin bien la participación de las y los jóvenes en una sociedad democrática es de vital importancia, ésta no se hace patente en la realidad, ya que numerosos estudios ponen de manifiesto que, en la actualidad, participan menos que en el pasado en las estructuras tradicionales de participación.

De un tiempo a esta parte, la juventud, o lo que se ha dado en llamar “culturas juveniles” han empezado a adquirir un rol protagonista en muchos espacios, y, sobre todo, en el campo social. El advenimiento del siglo XXI ha traído de la mano el auge, dentro del ámbito de la investigación democrática, de diferentes temas de estudio, discusión y reflexión, que son fruto de la expresión de los puntos neurálgicos que caracterizan nuestro panorama mundial actual, y uno de estos temas es la participación juvenil.

La juventud de hoy tiene una identidad arraigada y, por lo general, poco conocida para el resto de la sociedad, que no siempre entiende bien sus actitudes y pautas de comportamiento, y a veces las enjuicia a través de prejuicios y clichés equivocados, en lugar de encuadrarlas en el contexto que rodea a la juventud actual

Según los estudios disponibles, estamos ante una generación de jóvenes con profundos valores democráticos, que entienden la vida política como un mecanismo de participación de la ciudadanía y que valoran su potencial personal de implicación. Hablamos de una generación que, en general, se define como pacifista y solidaria, que se revela contra el hambre y la pobreza y que rechaza los grandes desequilibrios.

Pero, al mismo tiempo, la juventud suele ser muy crítica con los sindicatos y los partidos políticos, aun siendo conscientes de su papel fundamental en un Estado democrático. Esta paradoja plantea la necesidad de considerar los cambios que se deben acometer para mejorar la percepción que de las instituciones democráticas pueden tener unos jóvenes que, en principio, parecen dispuestos a involucrarse más activamente. Estos cambios deben de propiciar un mayor acercamiento de las y los jóvenes a la vida política.

La participación juvenil en la vida partidista es muy escasa, y los que lo hacen, suelen dar por concluida su implicación política muy rápidamente, principalmente, por desacuerdos, desencantos o problemas de adaptación con el aparato partidista.

Además, la última encuesta publicada por el Observatorio de la Juventud de España, señala que el 50% de los jóvenes desconoce cualquier tipo de organización juvenil, y que el 46% nunca ha estado asociado.

La simple pertenencia a un grupo o a una asociación juvenil ya es una opción individual de participación porque supone su inmersión en un proyecto más amplio en su entorno, en un proyecto compartido de implicación y transformación social.

La juventud constituye el grupo encargado de llevar adelante el desarrollo social y liderar, en un futuro, la vida política y democrática de los Estados, y

a ella se le demanda una mirada global, transdisciplinar, diferente, pero también contextualizada en un panorama marcado por la complejidad y la incertidumbre, dominado por acelerados cambios, caracterizado por la pérdida de protagonismo de los tradicionales mecanismos de control social y el remplazarlo por los económicos, el consecuente desequilibrio y la desigualdad social dentro y entre las naciones.

Ante este panorama, el tema de la participación y el protagonismo comprometido y desarrollador del sector joven de la sociedad se convierte en un espacio en el que se requiere pensar y actuar

Pedir la participación de alguien, supone un reconocimiento de su persona, de su identidad, fomenta la percepción de pertenencia al grupo e invierte la idea de exclusión. La juventud puede aportar sus intereses, conocimientos, preocupaciones, y sus propuestas, y ello supone su integración en el conjunto de la sociedad, su aportación y creatividad en la misma, y refuerza un etiquetado más positivo de ella.

Los procesos participativos son una herramienta de transformación social. Una juventud informada, conocedora de sus derechos, preparada, está capacitada para trabajar en común en la creación de nuevas acciones y políticas. La participación para el trabajo en común, fomentará la responsabilidad e implicación en la toma de decisiones, y la motivación y la implicación en el desarrollo de las mismas. Participar ofrece a la juventud un mayor conocimiento y un mayor control sobre planes, acciones y recursos.

Por ello es necesario fomentar una juventud participativa e informada, y para ello es preciso establecer canales de comunicación. Aumentando la participación juvenil en las políticas se obtendrían unos objetivos, procesos y resultados que serían una respuesta más fiel a sus necesidades, una respuesta más eficaz en la medida en que resuelva las preguntas que la propia juventud plantea. Es necesario tenerles presentes y tenerles en cuenta y establecer las vías que puedan posibilitarlo.

Nuestras sociedades han cambiado, y se ha producido una internacionalización de los procesos humanos, que afecta también a la vida cotidiana de las personas. En esta contradicción entre lo primero, lo global, y lo segundo, lo local, es donde se pueden identificar los grandes déficits democráticos y de falta de control en la toma de decisiones. La sociedad civil tiene que tener un espacio de actuación preferencial en la democracia participativa como componente esencial de un nuevo proyecto político, cultural y social. La profundización democrática de los procesos de toma de decisiones debe pasar por un ejercicio pleno de esta ciudadanía, en el que el principio de corresponsabilidad marque las agendas a través de una participación verdadera con capacidad de iniciativa y de definición de las estrategias de desarrollo social de sus poblaciones.

En esta sociedad civil que estamos dibujando, la juventud, y la juventud organizada en toda una amplia tipología de organizaciones y colectivos, tiene un papel de especial importancia y relevancia. No sólo porque el movimiento juvenil tiene un peso cuantitativo sustancial dentro de los movimientos sociales, y que en numerosos países es el motor central de los mismos, sino porque puede llegar a constituirse por sí mismo en agente global. La juventud se enfrenta a problemas, y su solución requiere una respuesta global y participada por los jóvenes.

2. Tratamiento constitucional de la participación juvenil

El gran reto está ahora, en canalizar toda esa activación social de la juventud en procesos de ejercicio pleno de la ciudadanía y de participación social. Para ello, no nos sirven las versiones reduccionistas de la participación, sino que debemos comprender la participación como un concepto complejo que se puede interpretar desde tres ámbitos complementarios: el ámbito político, el ámbito democrático y el ámbito pedagógico: la participación se basa en el principio de la redistribución del acceso a la toma de decisiones por parte de todos los agentes sociales; la democracia participativa debe crear las condiciones para que la sociedad civil pueda hacer llegar su voz y su propuesta a todos los niveles; la participación requiere de un aprendizaje constante en la confrontación de ideas, en la metodología a utilizar, en los códigos de lenguaje comunes, y debe educar en su propia práctica.

El art. 48 de la Constitución española, dispone que los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, económico y cultural, continuando el precedente de la Constitución portuguesa

En un principio, podría parecer que este artículo constitucional pertenece al mundo de la “retórica constitucional”, al tratarse de un precepto de reducido compromiso jurídico con la realidad. Pero ello no es así, sino que se corresponde, en la actualidad, con el protagonismo social que están alcanzando los movimientos juveniles.

El primer problema que plantea el precepto viene determinado por el concepto mismo de juventud, puesto que no existe una demarcación precisa de lo que se entiende por tal, y nos podríamos encontrar en la situación paradójica de otorgar beneficios y acciones de fomento a un destinatario que no es identificable.

La juventud no puede ser identificada con una edad determinada. En esta perspectiva de clasificación etérea se define como jóvenes a todas aquellas personas que tienen entre 15 y 24 años, definición que fue acuñada por la ONU, en 1983 y aceptada universalmente. El término de la juventud coincide en la inserción del mundo adulto, aunque en el momento que vivimos, en el que los y las jóvenes acceden más tardíamente al trabajo o a la vivienda, etc., pudiera alargarse la condición de joven hasta los 30 años. Esta clasificación permite hacer comparaciones a nivel de la edad, pero omite las condiciones del contexto. Es preciso un concepto más amplio de juventud, que se debe de identificar con determinados valores y compromisos.

Del modelo que tengamos de juventud, dependerá mucho la necesidad de apostar por este protagonismo juvenil, que se contradice totalmente con el paternalismo, asistencialismo, autoritarismo y toda forma que no reconozca la capacidad de las y los jóvenes para resolver sus propios problemas, para elaborar propuestas. La posibilidad de una sociedad más democrática, participativa, incluyente, solidaria, justa y fraterna está en la juventud. La posibilidad de construir sueños y utopías; la capacidad para cuestionar modelos establecidos y que no funcionan; la posibilidad de proponer nuevas cosas; la alegría, el optimismo y la vitalidad en lo que uno hace; la posibilidad de “tener mente abierta y tolerante” para respetar lo diferente y hasta ambiguo quizás, y la posibilidad de crear nuevos modelos, superando

lo que los adultos no hicieron bien o dejaron de hacer, son características de la juventud.

En definitiva, la juventud no puede encuadrarse por una determinada edad, sino por sus condicionamientos y perspectivas, por su necesidad de protagonismo.

Sin ánimo de ser estrictos, podríamos identificar la juventud como categoría histórico-concreta que designa un grupo sociodemográfico internamente diferenciado según su pertenencia a la estructura social de la sociedad, en particular a las distintas clases y capas que la componen, a la vez que constituye su segmento más dinámico y móvil. Se pone el énfasis en que la juventud no está biológicamente determinada, sino definida socialmente por la naturaleza de la actividad que se desarrolla en esa etapa.

El sector de edad que comprende la juventud, determina la necesidad de deslindar dos etapas totalmente diferenciadas en cuanto al ejercicio pleno de derechos. Cuando el y la joven alcanza la mayoría de edad, es titular pleno de los derechos constitucionales, es decir, además de la titularidad, puede ejercerlos plenamente, y puede defenderlos procesalmente. Hasta alcanzar la mayoría de edad, el menor es titular de los derechos reconocidos constitucionalmente, pero no puede ejercer las facultades que le otorgan los derechos, lo que nos sitúa en dos planos distintos, la titularidad del derecho, de un lado, y de otro, el ejercicio del derecho y la posibilidad de someterlo a condiciones específicas, y su proyección en el ámbito procesal, de manera que el menor es titular de los derechos, en el caso que nos ocupa, es titular de los derechos de participación, pero carece de capacidad jurídica y de obrar, de un lado, y de capacidad procesal y legitimación, de otro⁽¹⁾.

Sin embargo, de las obligaciones constitucionales, y de la preocupación del derecho internacional por la protección de los menores, surge la necesidad de defensa de los derechos del menor, mediante el reconocimiento específico de sus derechos.

La Constitución Española de 1978 al enumerar, en el Capítulo III del Título I, los principios rectores de la política social y económica, hace mención en primer lugar a la obligación de los Poderes Públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y dentro de ésta, con carácter singular, la de los menores.

La Ley del menor, ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor (en adelante LOM) y sus disposiciones de desarrollo, son de aplicación a los menores de dieciocho años que se encuentren en territorio español, salvo que en virtud de la Ley que les sea aplicable hayan alcanzado anteriormente la mayoría de edad.

Los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas y los demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico, sin discriminación alguna por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, deficiencia o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social (art. 2 LOM). Los poderes públicos garantizarán el respeto de los derechos de los menores y adecuarán sus actuaciones a la Ley y a la normativa internacional.

En materia de derechos de participación, la LOM, reconoce una serie de

(1) Rosado Iglesias, G. (2004). *La titularidad de derechos fundamentales por la persona jurídica*. Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 42 y 43.

derechos que pueden sistematizarse de la siguiente manera: derecho a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo (art. 5); derecho a la libertad de ideología, conciencia y religión (art. 6); derecho de participación, asociación y reunión (art. 7); derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación progresiva a la ciudadanía activa, para lo cual, los poderes públicos promoverán la constitución de órganos de participación de los menores y de las organizaciones sociales de infancia; derecho a la libertad de expresión en los términos constitucionalmente previstos.

Los menores son titulares de todos los derechos constitucionales desde su nacimiento, pero debido a su merma de capacidad de obrar, el art. 39 CE ha tenido en cuenta la necesidad de protección de sus derechos, que se ha materializado en la Ley del menor.

El segundo problema que suscita el art. 48 de la Constitución viene determinado por su situación en la sistemática constitucional. El precepto se incluye en el Capítulo III del Título I, bajo la denominación de principios rectores de la política social y económica.

En el Capítulo III del Título I, según la mayoría de la doctrina, no se otorgan derechos fundamentales, y de sus preceptos sólo se pueden extraer mandatos al legislador, pero no derechos para los ciudadanos. Sin embargo ello no implica que los mandatos exigidos en el Capítulo III no sean normas jurídicas, puesto que a tenor del art. 9.1 todo el Texto constitucional lo es, no se trata, sin embargo, de una norma jurídica dirigida a los ciudadanos, sino a los poderes públicos.

Los principios rectores de la política social y económica, sí son derechos, aunque no tienen la misma naturaleza de los derechos subjetivos, puesto que no otorgan a los particulares, de forma directa, un poder de acción frente al Estado, aunque con el desarrollo legislativo correspondientes pueden llegar a adquirir esta condición. Como indica el art. 53 CE, los principios rectores informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan.

En el caso que nos ocupa, como sector social determinado, y en buena medida marginado, la juventud es objeto de especial referencia en nuestra Constitución en su art. 48, y aunque esta referencia a la juventud pueda parecer una consideración un tanto superflua, ya que como los demás ciudadanos, todos los jóvenes gozan de los derechos fundamentales y libertades públicas constitucionalmente garantizados, creemos que se ha querido efectuar una especial mención a la juventud teniendo en cuenta el grado de marginación y desconocimiento social hacia los y las jóvenes, siendo necesario considerar este principio protector de la participación de la juventud dentro de toda la problemática de socialización política como instrumento para consolidar nuestro sistema democrático.

Además, en el estudio del art. 48 de la Constitución, hay que tomar en consideración que la Norma Suprema es un todo en el que cada precepto encuentra su acomodo en un ámbito relacional con el resto de artículos. La Constitución constituye, el parámetro para la fijación del estatus de la juventud, y en cuanto parámetro primero y primario para la determinación de este estatus, el artículo 48 CE no constituye el único precepto que

determina el alcance del fomento de la participación de la juventud. Por el contrario, una interpretación sistemática de la Norma Suprema implica que en la determinación de este estatus habrá que atenerse a la voluntad y el deseo de los constituyentes, expresado en el artículo 10.1 que convierte a la dignidad del hombre y los derechos que le son inherentes, y el libre desarrollo de la personalidad, en fundamento del orden político y de la paz social⁽²⁾, la dignidad, constituye un elemento dinamizador de los derechos fundamentales y sirve, tanto de parámetro fundamental de la actividad del Estado y de la sociedad, como también de fuente de los derechos fundamentales de los ciudadanos⁽³⁾; en el propio Preámbulo, que defiende la sociedad democrática avanzada y participativa, y en el artículo 1.1, tanto al definir el modelo de Estado, como al proclamar los valores superiores del ordenamiento jurídico —en especial la libertad y la igualdad—, así como en la sumisión y vinculación que para los poderes públicos suponen los derechos y libertades constitucionales, y los mandatos derivados del artículo 9 CE.

La calificación del Estado español como Estado social y democrático de Derecho refleja la interacción entre Estado y sociedad, e implica el reconocimiento de derechos y libertades, no solo los derechos civiles y políticos, sino también derechos de carácter económico, participativo y sociales y la trascendencia social del ejercicio de los derechos y libertades (STC 18/1984, de 7 de febrero), toda vez que impone a los poderes públicos una actuación positiva para el ejercicio eficaz de estos derechos y libertades que eliminen los obstáculos que puedan surgir, en aras a hacerlos efectivos (STC 6/1981, de 16 de marzo).

Los derechos económicos, sociales y culturales son, en su mayoría, derechos prestacionales, es decir, derechos cuya satisfacción exige la adopción de importantes decisiones políticas y presupuestarias. En cuanto principios que se pueden configurar como derechos que tienden a remover los obstáculos y diferencias entre los individuos y pretenden la igualdad y la libertad reales y efectivas y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural, por obra del mandato contenido en el art. 9.2 CE, implican una especial obligación para los poderes públicos, y se deben orientar a las clases sociales y grupos más desprotegidos, entre las que se encuentran las y los jóvenes, y contribuyen a su integración social, cultural y política.

Todo ello, sin olvidar la relación del art. 48 CE con los derechos de participación y las libertades públicas. Los derechos de participación son derechos fundamentales que el individuo posee por su condición de miembros de una determinada comunidad política. Estos derechos responden al principio de que mediante ellos, los ciudadanos participan, directa o indirectamente, en la propia formación de la voluntad política estatal, exigiendo una serie de prestaciones por parte del Estado, y no una mera abstención del mismo, para hacer posible su ejercicio.

Por ello, no podemos separar el mandato que para los poderes públicos contiene el art. 48 CE, no sólo del derecho a participar activa o pasivamente de los asuntos públicos reconocido en el art. 23 CE, con la limitación que para los y las jóvenes impone el haber alcanzado la mayoría de edad, sino también de los derechos fundamentales de asociación, reunión y manifestación proclamados en los artículos 21 y 22 CE, y de los derechos contenidos en el art. 20.

(2) Häberle, P. (1987). "Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft" en Isensee y Kirchof (eds.) *Handbuch des Staats Rechts*, T.I, C.F. Muller, pág. 822.

(3) Landa, C. (2002). "Dignidad de la persona humana" en *Cuestiones Constitucionales*, nº 7, pág. 112.

Los derechos de reunión, manifestación y asociación, son derechos de libertad que otorgan a las personas una faceta para su realización integral y efectiva y la defensa de sus intereses y desarrollan una faceta de la dignidad humana, dignidad de la que dimanar los derechos y libertades que constituyen todo el Título I de la Constitución.

Se trata de derechos que son manifestación del pluralismo político y de la libertad, proclamados como valores superiores, que se convierten en técnicas instrumentales puestas al servicio de un intercambio de ideas, la defensa de unos intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones. Son derechos individuales de libertad, de libertad personal con una clara proyección social y apoyo social para su realización(4). Constituyen, además, derechos que están conectados a otros derechos que también son fundamentales, como la libertad de expresión e información, de manera que la negación de unos, comporta el desconocimiento de otros. Y son, también, derechos que cumplen una función estructural importante en la realización del Estado social y democrático de Derecho(5).

(4)

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

Estos derechos se constituyen, por tanto, en derechos esenciales de cualquier sociedad democrática por cuanto fortalecen las estructuras democráticas de la sociedad, lo que revierte en el fortalecimiento de todas las instituciones democráticas y contribuyen a la presencia de la diversidad cultural(6).

(5)

En relación con el derecho de asociación *vid.* Aguiar de Luque, L. y Elvira Perales, A. (1987). "Art. 22. El derecho de asociación" en Alzaga Villaamil, O. (Dir.), *Op. cit.*, T. II, págs. 613 y 614.

Los derechos fundamentales constituyen la articulación jurídica de la democracia y adoptan la forma de derechos de participación en la formación de la voluntad estatal, y aunque la categoría más importante sea el derecho de sufragio, los derechos de participación no pueden circunscribirse a la participación política en sentido estricto, sino que existen otras muchas manifestaciones de la participación, sentido en el que habría que comprender el art. 48 CE.

(6)

Esta es la idea que parece recogerse en el art. 11 CEDH y que ha aceptado el TEDH al considerar los derechos de reunión, manifestación, asociación y sindicación a la luz del art. 10 del citado Convenio, que establece la libertad de expresión, que comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir e impartir información e ideas (SSTEDH, de 13 de agosto de 1972, Caso Young y otros vs. Reino Unido; de 20 de septiembre de 1994, Caso Otto Preimnger Institut vs. Austria; de 26 de septiembre de 1995, Caso Vogt, vs. RFA; de 30 de enero de 1998, Caso Partido Comunista Unificado de Turquía y otros vs. Turquía), y esta libertad, no solo debe de garantizarse a toda persona bajo la jurisdicción del Estado, sino que debe de fomentarse.

Como ha indicado PRIETO SANCHIS(7), la libertad, entendida en su dimensión de participación, se articula en los llamados derechos políticos, que implican que sus titulares seamos sujetos activos en la formación de la voluntad estatal. Pero el concepto de derechos de participación debe de ser algo más amplio que los derechos políticos, puesto que la participación puede manifestarse en la creación del derecho y del poder, con lo cual se manifestaría en los derechos del art. 23. CE, pero también en los derechos del art. 24, o derecho de acceso a la jurisdicción, puesto que a través del proceso provocamos la formación de una decisión pública, pero también la participación puede manifestarse en otras actividades distintas de la creación del derecho.

(7)

Prieto Sanchis, L. (1994). *Estudio sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, págs. 134-135.

La democracia participativa, tiene su punto principal en el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por medio de sufragio universal (art. 23 CE), pero también se encuentra a lo largo de todo el texto constitucional la manifestación de la democracia participativa.

Los derechos de participación pueden adoptar la forma de derechos fundamentales, y así podemos observar cómo la libre participación y la participación en la vida política, social y económica del Estado, se manifiesta en el derecho de los grupos sociales y políticos significativos al acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público (art. 20.3); el derecho al sufragio activo y pasivo que reconoce el art.

23.1 CE; el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2); el derecho de toda persona a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos (art. 24.1), el derecho de petición individual o colectiva (art. 29).

Todo ello sin olvidar el derecho de participación, en todos los ámbitos educativos, de todos los agentes sociales que intervienen en el proceso de enseñanza-aprendizaje, entre los que se encuentran las y los jóvenes, a través del reconocimiento del derecho de los profesores, padres y alumnos a intervenir en el control y gestión de los centros sostenidos por las Administraciones con fondos públicos (art. 27.7) La ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, reconoce en su artículo 119, al regular la participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros públicos y privados concertados, que las Administraciones educativas garantizarán la participación de la comunidad educativa en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros y que la comunidad educativa participará en el gobierno de los centros a través del Consejo Escolar.

También la democracia participativa se manifiesta fuera de la Sección Primera del Capítulo II del Título I, y así, no solo el art. 48 reconoce el fomento de la participación de la juventud, sino que el art. 37 reconoce el derecho a participar en la negociación colectiva, y el art. 51.2 CE define el derecho de las organizaciones de consumidores y usuarios a ser oídas en las cuestiones que les puedan afectar.

Pero también la Constitución, fuera del Título I reconoce derechos de participación, incluida la participación juvenil, no solo en el derecho a participar en referéndum —cuando se tenga la edad legal para votar—, sino también el derecho a la iniciativa popular (art. 87.3); el derecho de los ciudadanos a ser oídos en los procedimientos administrativos, así como al acceso a los archivos y registros administrativos (art. 105); el derecho de los ciudadanos a la acción popular y a participar en la Administración de Justicia mediante la institución del jurado (art. 125) —cuando se haya alcanzado la mayoría de edad—; el derecho de los interesados a participar en la Seguridad Social, así como en los organismos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general (art. 129.1) o el derecho a la participación en las empresas, en los términos establecidos en el art. 129.2 CE.

A la vista de estas consideraciones, no podemos definir el contenido del art. 48 CE como mera retórica constitucional. Su vinculación directa con derechos fundamentales y libertades públicas, y la necesidad de dotar de realidad y eficacia la libertad y la igualdad de los individuos y facilitar la participación de todos los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida, imponen una actividad de fomento y desarrollo a los poderes públicos, al objeto de hacer a la juventud, también, en artífices protagonistas de la vida democrática del Estado.

2.1. El sometimiento de los poderes públicos y de los ciudadanos a la Constitución. Los mandatos contenidos en el art. 9 CE y las políticas de juventud

De la posición de supremacía de la Constitución (art. 9.1CE) y la sujeción de los poderes públicos y los ciudadanos a ella, y al resto del ordenamiento jurídico, y la dimensión jurídica capital de los derechos y libertades como

fundamentadores de la comunidad política (art. 10.1 CE) se derivan una serie de consecuencias jurídicas y unos mandatos a los poderes públicos, un deber positivo de dar efectividad a tales derechos y libertades (art. 9.2 CE).

La configuración del Estado como social de Derecho viene a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es sólo absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-sociedad, por lo que la sujeción de los poderes públicos a la Constitución se traduce en un deber positivo de dar efectividad a tales derechos en cuanto a su vigencia en la vida social, deber que afecta al legislativo, al ejecutivo y a los Jueces y Tribunales en el ámbito de sus consecuencias (STC 18/1984, de 7 de febrero).

Como ha indicado FERRAGOLI(8), el Estado social no es un Estado abstencionista sometido a prohibiciones de actuación, sino que, por el contrario, se trata de un Estado prestacional vinculado por una serie de mandatos dirigidos a los poderes públicos que se convierten en deberes públicos de hacer efectivos los derechos y libertades.

Y no podemos olvidar que los derechos de participación, con el alcance que hemos definido anteriormente, son derechos de libertad en su dimensión positiva y activa.

Y este es el sentido en el que debe de entenderse el artículo 9.2 CE, que *cuando establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*, representa, como ha indicado MARTÍNEZ PUJALTE(9), la concreción inmediata de las exigencias implícitas en el Estado social y democrático de Derecho proclamada en el artículo 1.1 CE, y contiene un auténtico mandato dirigido a los poderes públicos de realizar una “política de derechos fundamentales”, asumiendo una posición activa en la promoción de los derechos y en la creación de las condiciones que hagan posible su ejercicio efectivo, hecho que implica que se ha de superar la concepción tradicional de los derechos fundamentales como derechos frente al Estado o como límites al poder estatal.

El artículo 9.2 no contiene un compromiso, sino que constituye un auténtico mandato a los poderes públicos de promoción de la realidad y efectividad de la libertad y la igualdad y fomenta la participación ciudadana, y de ello se derivan importantes consecuencias jurídicas tendentes a reforzar su plenitud y eliminar los obstáculos con que su realización y efectividad se puedan encontrar, a través del respeto de los derechos, libertades y garantías de que estos valores se derivan.

El artículo 9.2, como ha indicado el TC (STC 53/1985, de 11 de abril), implica una obligación positiva para los poderes públicos en aras a dar efectividad a los derechos y libertades, promoviendo las condiciones necesarias, lo que determina la necesidad de creación de toda una serie de condiciones jurídicas, sociales y económicas que hagan posible el más pleno, real y efectivo ejercicio de los derechos y libertades por los ciudadanos(10).

Este mandato a los poderes públicos, en el tema que nos concierne, se debe traducir en el establecimiento de políticas de juventud que permitan la participación juvenil en todos los ámbitos de la vida.

(8)

Vid. Ferragoli, L. (1995). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trad. de P. A. Ibáñez y otros. Madrid, Trotta.

(9)

Martínez-Pujalte, A. L. (1997). *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*, Madrid, CEC, pág. 85.

(10)

Martínez-Pujalte, A. L. *Op. cit.*, pág. 88.

NORBERTO BOBBIO, señala⁽¹¹⁾, que el aparato estatal desarrollado y sostenido a partir de la idea del ciudadano como productor y trabajador, debe hacerle lugar a un Estado que represente los nuevos tiempos de una sociedad compleja en la que los sujetos ya no se reconocen solamente en tanto trabajadores, sino que construyen su identidad de forma mucho más compleja, concluyendo que el Estado debe reformarse para poder representar a estas nuevas ciudadanías. De allí, la necesidad de reconocer a los ciudadanos en tanto sujetos de identidades plurales y diversas, atendiendo a las realidades propias de mujeres, niños, adolescentes, jóvenes, viejos, minorías sociales, que no pueden comprenderse desde una categoría homogénea, genérica y poco o nada diferenciada. El desafío emergente es diseñar políticas públicas y generacionalmente posicionadas, en nuestro caso, las políticas públicas de juventud.

Por política de juventud debemos entender toda acción que se oriente al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil. Se trata tanto de políticas reparatorias como de promoción y orientadas al desarrollo y/o construcción de ciudadanía. En la política de juventud, se hallan presentes tanto los valores e intereses de las y los jóvenes como los de la sociedad. Son aquellas que realizan, tanto organismos específicos, como secretarías, o direcciones “de juventud”, como diferentes “sectores” públicos (Educación, Salud, Cultura, Trabajo, Deporte, etc.), es decir, son políticas que se deben desarrollar a nivel específico, con acciones específicas de juventud, a nivel sectorial, como política transversal, y a nivel parlamentario y legislativo.

En clave participativa, las políticas de juventud deben procurar ir generando las condiciones en las cuales las y los jóvenes puedan realizarse en cuanto tales, y, al mismo tiempo, promover su participación en la configuración de la sociedad.

Las Políticas de Juventud, deben implicar la participación de la propia juventud, por lo que sería necesario el establecimiento de políticas **para** la juventud: proteccionista, que ofrezca servicios, de carácter adultista, tutelada en forma dirigista por los adultos; políticas **por** la juventud: impuesta “desde arriba”, pasiva desde el sujeto, moviliza instrumentalizando el idealismo juvenil; políticas **con** la juventud: participativa, interactiva en la dialéctica juventud-sociedad, no impuestas desde arriba: creativas, abiertas y sujetas a mutuo debate crítico; y políticas **desde** la juventud: actividades e iniciativas imaginadas, diseñadas y realizadas por los mismos jóvenes.

Las políticas de juventud deben entender el papel protagonista de las personas jóvenes en la construcción de la sociedad de hoy y de mañana, y deben adoptar como principio rector la igualdad de oportunidades como impulso radical de cada acción. Las políticas de juventud se deben de concebir como una palanca de cambio esencial para construir una realidad social donde el principal argumento sea la ciudadanía activa de la juventud a través del emprendimiento y la innovación social, poniendo en valor la participación, el talento, la imaginación, la creatividad, el esfuerzo y la responsabilidad. Políticas públicas que no estén marcadas sólo por los problemas, sino que estén concebidas también como políticas positivas; que valoren lo positivo que pueden aportar las personas jóvenes a la sociedad y no sólo los problemas que, supuestamente, ocasionan a la sociedad adulta.

La propia idea del Estado social de Derecho, convierte al artículo 9.2 en una norma que fundamenta el contenido y la eficacia de los derechos y

(11)

Vid. Bobbio, N. y De Asís Roig, R. F. (1991). *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.

libertades constitucionales y su posición en el sistema constitucional, pero, además, también fundamenta la actuación de los poderes públicos. Los poderes públicos deberán orientar su actuación a hacer reales y efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, de manera que, como ha afirmado HÄBERLE(12), la efectividad de los derechos y libertades se convierte en un deber constitucional para los poderes públicos, y de este deber constitucional se deriva, también, que los derechos y libertades hayan dejado de ser considerados como límites a la actuación de los poderes públicos.

2.2. La función interpretativa de los Tratados Internacionales

El artículo 10 preceptúa en sus dos apartados dos criterios interpretativos, estrechamente vinculados, para la determinación del alcance y contenido de las normas relativas a los derechos humanos de los nacionales, y entre ellos, de los jóvenes. Cuando la Constitución establece en su artículo 10.2 que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, lo que hace es reconocer que llegado el momento de interpretar los preceptos de la Constitución sobre derechos y libertades habrá que hacerlo de la forma que mejor se acomode a los Convenios y demás instrumentos Internacionales que sobre la materia haya ratificado nuestro Estado, y también implica la aplicación directa de un amplio sector del Derecho Internacional General en el seno de nuestro ordenamiento jurídico(13).

Los Tratados y demás instrumentos internacionales válidamente celebrados formarán parte de nuestro ordenamiento jurídico y, por consiguiente, cuando estos instrumentos se refieran a derechos y libertades se constituyen en parámetros para que el Derecho Interno regule dichos derechos y libertades; *“son instrumentos valiosos para configurar el sentido y alcance de los derechos que recoge la Constitución”* (STC 38/1981, de 23 de noviembre).

El artículo 10.2 CE no ofrece rango constitucional a los derechos y libertades internacionalmente proclamados en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución (STC 36/1991, de 14 de febrero). A lo que obliga el artículo 10.2 es a interpretar los correspondientes preceptos de la Constitución de acuerdo con el contenido de dichos Tratados o Convenios. El tratado Internacional no se convierte “per se” en medida de constitucionalidad de la ley que desarrolla derechos y libertades, sino que tal medida continua estando integrada por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad, *“pero interpretado éste, en cuanto a los perfiles exactos de su contenido, de conformidad con el Tratado o Acuerdo internacional”* (STC 28/1991, de 14 de febrero). Los textos internacionales son fuente interpretativa de las normas y actos de los poderes públicos, pero en tanto fuente interpretativa *“contribuyen a la mejor identificación del contenido de los derechos”* (STC 64/1991, de 22 de marzo).

Si los Tratados internacionales constituyen fuente interpretativa para la determinación del alcance y contenido de los derechos y libertades en tanto que proclamados y reconocidos por la Constitución, sirviendo para establecer los perfiles “exactos” de su contenido (STC 28/1991, de 14 de febrero. Fº.Jº.5), la forma en que los Instrumentos Internacionales en materia de derechos reconocen y garantizan estos derechos y libertades se

(12)

Vid. Häberle, P. “El legislador de los derechos fundamentales” en López Pina, A. (ed.). *La garantía constitucional de los derechos fundamentales: Alemania, España, Francia e Italia, Madrid, Civitas_U. Complutense, 1992.* La teoría completa de Häberle puede verse en *Die Weseseingehaltsgarantie des Art. 19. Abs. 2 Grundgesetz*, Heidelberg, Münster, 1983, 3ª ed.

(13)

Rodríguez Zapata, J. en Alzaga Villaamil, O. y otros. *Derecho Político Español según la Constitución española de 1978*, T. I, Op. cit., pág. 608.

considera esencial para la determinación de su alcance, titularidad y la posibilidad de imposición de límites o restricciones por parte de los poderes públicos.

De acuerdo con estos pronunciamientos previos, de especial trascendencia para el tema que nos ocupa, es la Convención de los derechos del niño⁽¹⁴⁾ (Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, y que entra en vigor el 2 de septiembre de 1990). Para la Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. (Artículo 1), lo que determina su aplicación para un sector de la juventud.

La Convención reconoce una serie de derechos y libertades de participación a los menores, cuya titularidad está reconocida constitucionalmente, pero especialmente protegida por el ordenamiento español por la mayor vulnerabilidad del menor.

El Artículo 12 reconoce que los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio; el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. Por su parte, el Artículo 13 establece que el niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. Y el Artículo 15 afirma que los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas, y que no se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

2.3. El valor del art. 48 CE

No podemos afirmar categóricamente que el Capítulo III de la Constitución contenga declaraciones retóricas que por su propia vaguedad sean ineficaces desde el punto de vista jurídico. Los principios rectores del Capítulo III tienen naturaleza jurídica y valor constitucional, son vinculantes para los poderes públicos y, en consecuencia, aplicables por los tribunales ordinarios.

Está claro que las normas contenidas en el Capítulo III no reconocen derechos fundamentales directamente aplicables, ni tienen la densidad normativa que otros preceptos constitucionales, pero sirven de realización al Estado social y democrático de Derecho.

Su importancia radica, principalmente en el llamamiento a la articulación, sobre nuevas bases, del poder político y de la sociedad. Se trata de principios rectores y normas directrices, cuyo destinatario directo e inmediato no son los ciudadanos, sino los poderes públicos.

Son normas objetivas con respaldo constitucional, que desempeñan, principalmente una función hermenéutica, orientando la interpretación de

(14)

La necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño.

las disposiciones y relaciones jurídicas, y la actuación de los poderes públicos.

El Capítulo III contiene diversas clases de enunciados: principios generales, mandatos o garantías específicas, normas que requieren un desarrollo posterior, o enunciados en forma de derechos, y el art. 48 CE contiene una norma dirigida a los poderes públicos en relación con la juventud, que no se refiere a medidas protectoras, sino a la promoción de sus posibilidades participativas en todos los niveles, seguramente en atención a ese momento vital en el que el libre desarrollo de la personalidad tiene su punto de inflexión quizás más decisivo, y en el que se adquiere en plenitud la condición de ciudadano, libre desarrollo de la personalidad que es contemplado por el art. 10.1 de la Constitución, junto con la dignidad, como fundamento del orden político y de la paz social.

El art. 48 dirige un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para la participación libre y eficaz de las y los jóvenes en el desarrollo político, social, económico y cultural. Su existencia como principio rector obliga a los poderes públicos a tomar en consideración una dimensión promotora de la posición de la juventud en estos ámbitos⁽¹⁵⁾, en íntima relación con el art. 9.2, que obliga a los poderes públicos a remover los obstáculos que impidan o dificulten la libertad y la igualdad, y a facilitar la participación de todos los ciudadanos, entre los que se encuentran las y los jóvenes, en la vida política, económica, cultural y social.

Como principio rector, el art. 48 no contempla especialmente un derecho subjetivo que pueda dar lugar a obtener de los poderes públicos una prestación individual inmediata y directa con apoyo en la propia Constitución. Se trata, sin embargo de una auténtica norma jurídica vinculante para los poderes públicos. Tiene un carácter eminentemente programático y orientador de la actuación de los poderes públicos, pero no se puede deducir del precepto un derecho individual de los jóvenes a exigir y obtener de los poderes públicos su prestación positiva hasta en tanto no lo haya previsto expresamente la ley.

Podríamos afirmar que la promoción de la participación libre y eficaz de la juventud es un derecho mediato, puesto que requiere la mediación o intervención de la ley para convertirse en una prestación esgrimible ante los poderes públicos, pero, como establece el art. 53 CE, informa la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, de manera obligatoria, la Constitución impide a los poderes públicos evitarlo o desconocerlo.

Esta obligación que se impone a los poderes públicos de actividad promotora de la posición de las y los jóvenes, aunque sea de manera difusa y genérica ha tenido su efecto en diversas leyes.

La Ley 13/1983 de 16 de noviembre, crea el Consejo de la Juventud de España, como una plataforma de entidades juveniles, formada por los Consejos de Juventud de las Comunidades Autónomas y organizaciones juveniles de ámbito estatal, con el objeto de propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de nuestro Estado en un entorno global es nuestro fin esencial, tal como recoge el artículo 48 de la Constitución Española. Tiene como fundamento principal la promoción de la participación democrática y plural, como medio para ejercer la plena ciudadanía en la sociedad, el compromiso social, la igualdad

(15)

Balaguer Callejón, F. (Coord.) (2005). *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, págs. 257 y 258.

de oportunidades, el diálogo y el respeto a la diversidad en su más amplio sentido.

También la Ley del Deporte, Ley 10/1990, de 15 de octubre, fomenta el deporte juvenil como elemento determinante para el libre desarrollo de la personalidad, y el fomento de la participación juvenil en asociaciones deportivas, y en los órganos de decisión deportiva.

Se crean instituciones públicas, como el INJUVE organismo público adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad encargado de promover actuaciones en beneficio de los y las jóvenes de nuestro país, o el Observatorio de la Juventud en España que pretende ser un órgano técnico de análisis y diagnóstico de la situación de los y las jóvenes en nuestro país y de apoyo a la formulación de iniciativas, programas y políticas de juventud.

En el ámbito autonómico, las CCAA han asumido competencias en la materia y han aprobado disposiciones al objeto de facilitar las actividades juveniles y favorecer la participación de la juventud en las decisiones de los órganos autonómicos que afecten al sector juvenil en los ámbitos político, económico, social y cultural, para cuyos efectos se han creado entidades autonómicas similares al INJUVE.

Junto al ámbito autonómico, ha sido en el ámbito local donde se ha prestado mayor interés a la participación de la juventud en la vida política, económica, social y cultural. Las entidades locales son hacedores primeros, tanto desde el punto de vista del principio de especialidad, puesto que existen competencias cuya especialidad está expresamente atribuida por ley, como desde el punto de vista del principio de generalidad, sobre la base de los *principios de proximidad y subsidiariedad*, por cuanto, como conocedoras primeras de los problemas, y como máximos interesados en el interés de los ciudadanos, son, por proximidad, las entidades territoriales más adecuadas. Ello determina que la juventud se sienta más identificada con la política local que con la nacional en el ámbito participativo. Es preciso visibilizar las nuevas formas de participación que está tomando la juventud: movilizaciones barriales, zonales o de pequeñas ciudades; el desarrollo de micro-emprendimientos productivos. Se trata de nuevas maneras de expresión participativa, celular y acotada, pero positiva en este período de la vida social que parece haber cerrado los caminos a la participación ciudadana.

En definitiva, el art. 48, en cumplimiento del art. 9.2, impone la obligación a los poderes públicos de fomentar la participación de la juventud en todos los órdenes de la vida pública. Ello debe entenderse como el fomento de una actividad participativa que trascienda la mera participación política como derecho público subjetivo, y se extienda a la participación institucional, bien a través de grupos (sindicatos, colegios profesionales, asociaciones, etc), como la participación en la planificación de la economía a través de los propios grupos; en la Administración; en la Administración de Justicia, mediante las instituciones del jurado, de la acción popular, y de los tribunales consuetudinarios y tradicionales; de la participación en la enseñanza; de la participación como usuarios o consumidores; como interesados en la Seguridad Social, o también de la participación de la empresa, que debe ser promovida por los poderes públicos, a tenor del art. 129.2(16).

(16)
Torres del Moral, A. *Principios de Derecho Constitucional español*, T. I, 6ª ed., Madrid, SPFDUCM, pág. 528.

El hecho de que el art. 48 no contenga un derecho subjetivo, no implica que no deje de ser un principio informador que marca criterios y pautas al

legislador, a jueces y tribunales, y al conjunto de poderes públicos. La condición de principio informador no es mera retórica, ni lo convierte en norma sin contenido, antes bien, su contenido, aunque difícil de perfilar, debe de estar presente en la interpretación, tanto del resto de normas constitucionales, como de las leyes, puesto que obliga al legislador, al resto de poderes, e informan la práctica judicial. Tampoco se trata de un principio inalegable, aunque se exige que su invocación ante los poderes públicos, y en especial ante los tribunales, se haga de la manera que establece la norma de desarrollo⁽¹⁷⁾.

En definitiva se trata de un principio que, junto al resto de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III, marcan metas de justicia social y de participación política, económica, social y cultural.

3. Las políticas de participación de la juventud en la UE

Un tercer ámbito debe ser abordado en el estudio del fomento de la participación juvenil. La participación juvenil, no sólo constituye una obligación, constitucionalmente reconocida, que, además ha sido desarrollada en el derecho internacional de los Tratados y Convenios en materia de derechos y libertades, y en el orden interno español a través de la legislación interna en materia de derechos.

No podemos olvidar que, a partir de la fecha de su adhesión —al amparo del art. 93 CE, la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto autorizó la ratificación del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, firmado el día 12 de junio y que habría de entrar en vigor el 1 de enero de 1986—, España se halla vinculada al Derecho de las Comunidades Europeas, originario y derivado, el cual constituye un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales (STC 28/1991, de 14 de febrero).

Como ha indicado COMAS ARNAU⁽¹⁸⁾, a partir del año 2000, el tema de la juventud comienza a aparecer como uno de los grandes ejes de las políticas de la UE. El Consejo extraordinario de la UE de Lisboa, introduce las políticas de Juventud como elemento del crecimiento económico dentro de la Estrategia de Lisboa.

En la decisión de introducir las políticas de juventud en la UE, se encuentra la idea de que ser ciudadano es ser miembro de pleno derecho dentro de una sociedad. Implica ser respetado y respetar. Ser ciudadano significa participar, disfrutar de unos derechos otorgados y cumplir unos deberes adquiridos. Ser ciudadano es, en definitiva, ser un miembro activo de una comunidad que fomenta la cohesión social y promueve el sentimiento de pertenencia, donde tienen cabida las diferencias y las discrepancias y donde los valores democráticos son la base de su desarrollo. Formar parte en definitiva, de una sociedad cuyos miembros se caracterizan por poseer una identidad compartida.

La ciudadanía europea ha de tender a constituir una ciudadanía activa que, además de tener reconocidos legalmente los derechos civiles, políticos y sociales, fomenta la participación en los asuntos públicos y promueve la activación de la sociedad civil.

La juventud se convierte en actor principal a tener en cuenta en el proceso de construcción de la Unión Europea, y ello requiere que las y los jóvenes

(17)

Alzaga Villaamil, O. y otros (2008). *Derecho político español según la Constitución española de 1978*. Vol. II, 4ª ed. Madrid, Ed. Ramón Areces, págs. 202 y 203.

(18)

Comas Arnau, D. (2007). *Las políticas de juventud en la España democrática*. Injuve, Madrid, págs. 85 y ss.

participen directamente en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales, y que las instituciones europeas dispongan de los mecanismos suficientes como para hacer posible y efectiva esta participación. La juventud debe ser considerada auténtica ciudadanía sustantiva de la Unión Europea. Sólo así las y los jóvenes se acercarán, tanto cognitivamente como afectivamente, a las instituciones europeas y podrán desarrollar un proyecto del que sientan que forman parte.

Ser joven ciudadano europeo significa tener reconocidos los mismos derechos que cualquier ciudadano de la Unión Europea, pero, a pesar de este reconocimiento legal, el hecho es que han existido significativas barreras que impiden el ejercicio activo de esos derechos.

A pesar de los importantes avances logrados en la consolidación de los derechos de los ciudadanos europeos, todavía se habla de ciudadanía y juventud de forma disociada, como si la condición de ciudadano en la Unión Europea tuviera una correspondencia directa con la categoría de persona adulta y la condición de joven se identificara con sujetos políticos pasivos o de segundo nivel.

Ante esta situación, las y los jóvenes ven aceptada su condición de ciudadanos formales, es decir, de personas a las que se reconocen sus derechos y obligaciones, portadores de un pasaporte que les identifica como ciudadanos europeos, pero que encuentran importantes dificultades para participar activamente en la vida cívica de su sociedad debido a que las adversidades económicas y sociales limitan dramáticamente su independencia y, por tanto, su autonomía personal, requisito indispensable para el ejercicio pleno del estatus de ciudadano/a.

En octubre de 2004, se ponía de manifiesto la necesidad de la elaboración de un *Pacto Europeo por la Juventud* que fuera incluido en las Conclusiones del Consejo de Primavera. En este documento se destacaba la mayor vulnerabilidad de los y las jóvenes en la sociedad, así como la importante reducción del número de jóvenes en el mercado laboral debido al creciente envejecimiento de la población.

Finalmente, en el Consejo Europeo de Primavera del 22 y 23 de marzo de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron el *Pacto Europeo por la Juventud* como uno de los instrumentos para contribuir al logro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

El Pacto, tal y como fue finalmente adoptado, destaca la necesidad de que los y las jóvenes europeos se beneficien de una serie de políticas y medidas recogidas en una parte plenamente integrada en la Estrategia de Lisboa. Su objetivo es mejorar la educación, la formación, la movilidad, la integración vocacional y la inclusión social de los jóvenes, así como facilitar la conciliación de su vida laboral y personal.

En general, esta iniciativa es considerada positiva por parte de las organizaciones juveniles, ya que aborda una serie de temas y áreas políticas que son de gran interés para los y las jóvenes en Europa, que así fueron identificados además en el Libro Blanco de la Comisión Europea *Un nuevo impulso para la juventud europea* y la subsiguiente Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 por la que se estableció el marco para una política de juventud en Europa.

El Libro Blanco sobre la Juventud reconoce que los y las jóvenes deben ser animados a desempeñar plenamente su papel en la vida cívica y democrática.

Es muy importante que los objetivos del Pacto Europeo por la Juventud sean plenamente tomados en cuenta en el desarrollo de las nuevas directrices integradas de la Estrategia de Lisboa. Estas directrices deberían perseguir objetivos concretos en relación a la situación de las y los jóvenes a ser incluidos en los programas nacionales. Los gobiernos nacionales deberían incluir medidas efectivas y objetivos ambiciosos en sus programas de reforma nacional, abordando los desafíos que los y las jóvenes afrontan en los campos de la educación, la formación, el empleo, la inclusión social, y la movilidad, pero también en materia de vivienda, ciudadanía activa, participación y autonomía (que casualmente quedaron fuera del Pacto)

La aprobación del Pacto Europeo por la Juventud constituyó, en la teoría, un paso crucial hacia la inclusión de la juventud en Europa, constituyendo una oportunidad para que los jóvenes se involucrasen y ejercieran su pleno derecho de ciudadanos y ciudadanas, activos.

Posteriormente se aprueba la Comunicación de la Comisión de 30 de mayo de 2005 relativa a las políticas europeas en el ámbito de la juventud; responder a las expectativas de los y las jóvenes en Europa —Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa [COM (2005) 206 final— no publicada en el Diario Oficial]. En la Comunicación se indica cómo los Estados miembros pueden poner en práctica el Pacto europeo para la juventud, basándose en las estrategias europeas para el empleo y la inclusión social, así como en el programa de trabajo «Educación y formación 2010». El objetivo principal es mejorar la formación, la movilidad, la inserción profesional y la inclusión social de las y los jóvenes europeos, facilitando al mismo tiempo la conciliación de la vida familiar y la vida profesional. La Comisión también hace un llamamiento para que se garantice la coherencia de las iniciativas en esos distintos ámbitos e invita a los Estados miembros a que consulten a los y las jóvenes sobre la elaboración y el seguimiento de su aplicación.

En relación con la ciudadanía activa de las y los jóvenes y con el fin de mejorar la participación, la información, y las actividades de voluntariado, así como el conocimiento de las cuestiones relativas a la juventud, el Consejo adoptó en 2003 y 2004 catorce objetivos comunes. En su Comunicación de octubre de 2004 [COM(2004) 694 final], la Comisión valoró positivamente las actividades realizadas a escala europea y señaló la necesidad de medidas apropiadas a nivel nacional para aplicar los objetivos comunes.

También se pone de manifiesto la necesidad de integrar la dimensión de la juventud en otras políticas y se establece que las medidas destinadas a las y los jóvenes deberían ir acompañadas de programas de apoyo a aquellos proyectos que estimulen a los jóvenes a ser ciudadanos activos. Diversos programas europeos apoyan este tipo de proyectos, entre otros, y en lo que a nosotros respecta, los programas «Juventud», «Juventud en acción», y «Ciudadanos con Europa».

Esta comunicación se completa con la Resolución del Consejo, de 24 de noviembre de 2005, «Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa - Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa» [Diario Oficial C 292/5 de 24.11.2005], mediante la que el Consejo invita a los Estados miembros a entablar a escala nacional, regional y local un diálogo estructurado con las y los jóvenes y las organizaciones juveniles sobre las medidas políticas que les conciernen, con la participación de los investigadores en el ámbito de la juventud.

La participación de la juventud en el ámbito de la UE, constituye, además, una obligación, en virtud de los principios en los que se fundamenta el propio sistema europeo.

En efecto, el art. 6.1 del Tratado de la Unión Europea, de acuerdo con la reforma del tratado de Ámsterdam, establece que la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios comunes a todos los Estados miembros. Ahora, el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, ha reformado ligeramente el art. 6 del TUE, reforzando las concepciones democráticas que subyacen en la construcción europea, reconociendo que la Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, y en este sentido, la participación de la juventud en todos los órdenes de la vida, responde a estos valores⁽¹⁹⁾. Además, el artículo 165 del Tratado de Lisboa estipula que “... la acción de la Unión tendrá por objetivo fomentar la participación de las y los jóvenes en la vida democrática en Europa, lo que le da a la Unión una sólida base jurídica para fortalecer la cooperación en el ámbito de la participación de los y los jóvenes”.

El Tratado de Lisboa desarrolla los valores y principios de los Tratados constitutivos y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE que fuera proclamada a finales del año 2000 y a la que el artículo 6 del TUE, modificado por el Tratado de Lisboa, reconoce el mismo valor jurídico que los Tratados.

La Carta de Derechos Fundamentales de la UE, establece en su Preámbulo que la UE se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho, y reconoce una serie de derechos de participación, en todos los ámbitos de la vida, que guardan una estrecha relación con los derechos analizados en el presente trabajo.

El programa «La Juventud en Acción» para el período 2007-2013, aprobado mediante Decisión nº 1719/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006⁽²⁰⁾, tiene por objetivo desarrollar y apoyar la cooperación en el ámbito de la juventud en la Unión Europea. Está dirigido a fomentar la participación de los y las jóvenes en la vida pública, en particular de los más desfavorecidos y de las personas con discapacidad, así como su espíritu de iniciativa, de empresa y de creatividad. Con esa perspectiva, «La Juventud en Acción» define objetivos generales y específicos, que tratan de alcanzarse a través de cinco acciones. El programa, cuyo funcionamiento está muy descentralizado, está abierto a los jóvenes con edades comprendidas entre 13 y 30 años de los Estados miembros y de terceros países. El programa consta de cinco objetivos generales, que son un complemento de las actividades de la UE (formación, cultura, deporte o empleo) y contribuyen asimismo al desarrollo de las políticas de la UE (diversidad cultural, cohesión social, desarrollo sostenible y lucha contra la discriminación).

La nueva Estrategia de la Juventud de la UE, como se indica en la Resolución del Consejo sobre un “marco renovado para la cooperación europea en el ámbito de la juventud (2010-2018)” —un documento que define el objetivo principal de la política de juventud europea para la próxima década— pone de relieve la participación como uno de los ocho campos de acción, en los que el Consejo invita a la Comisión y los Estados miembros a adoptar iniciativas en sus respectivos ámbitos de competencia.

(19)

Linde Paniagua, E. y Mellado Prado, P. (2008). *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Madrid, Colex, págs. 29 y 30.

(20)

Como Anexo a esta Comunicación *vid.* Comunicación de la Comisión de 9 de marzo de 2004. Dar efectividad a la ciudadanía: promover la cultura y la diversidad a través de los programas relativos a la juventud, la cultura, el sector audiovisual y la participación ciudadana [COM (2004) 154 final – Diario Oficial C 122 de 30.4.2004].

El objetivo es apoyar la “participación de las y los jóvenes en la democracia representativa y la sociedad civil en todos los niveles y en la sociedad en general”. La nueva Estrategia de la Juventud de la UE, un marco “renovado para la cooperación europea en el ámbito de la juventud (2010-2018), establece una estrategia para la cooperación europea en el ámbito de la juventud en la próxima década.

La nueva Estrategia de la Juventud de la UE también define un diálogo estructurado entre los jóvenes, organizaciones juveniles y los responsables políticos con el objetivo de dar a los y las jóvenes la posibilidad de influir en los procesos de formulación de políticas en forma continua y transparente.

La política de juventud de la UE, se inserta en la concepción europea de la democracia que se reafirma como principio fundacional de la UE y que tiene su singular desarrollo en el Título II del TUE, bajo la rúbrica de “Disposiciones sobre principios democráticos”, que explicita que el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa y en la democracia participativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alzaga Villaamil, O y otros.** (2008) *Derecho político español según la Constitución española de 1978*. Vol. II, 4ª ed., Madrid, Ed. Ramón Areces, págs. 202 y 203.
- Balaguer Callejón, F.** (Coord.) (2005) *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, págs. 257 y 258.
- Bobbio, N. y De Asís Roig, R. F.** (1991) *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- Comas Arnau, D.** (2007) *Las políticas de juventud en la España democrática*, Injuve, Madrid, págs. 85 y ss.
- Ferragoli, L.** (1995) *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trad. de P. A. Ibáñez y otros. Madrid, Trotta.
- Häberle, P.** (1987) “Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft” en Isensee y Kirchof (eds.) *Handbuch des Staats Rechts*, T. I, C. F. Muller, pág. 822.
- Landa, C.** (2002) “Dignidad de la persona humana” en *Cuestiones Constitucionales*, nº 7, pág. 112.
- Linde Paniagua, E. y Mellado Prado, P.** (2008) *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*, 4ª. Ed. Madrid, Colex, págs. 29 y 30.
- Martínez-Pujalte, A. L.** (1997) *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*, Madrid, CEC, pág. 85.
- Prieto Sanchis, L.** (1994) *Estudio sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, págs. 134-135.
- Rosado Iglesias, G.** (2004) *La titularidad de derechos fundamentales por la persona jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs 42 y 43.
- Soriano Díaz, R.** (1987) “El art. 21. Derecho de reunión” en Alzaga Villaamil, O. (Dir.) *Comentarios a la Constitución española de 1978*, T. II, Madrid, Edersa-Cortes Generales, pág. 578.
- Torres del Moral, A.** (2010) *Principios de Derecho Constitucional español*, T. I, 6ª ed., Madrid, SPFDUCM, pág. 528.