

Una visión panorámica sobre el derecho europeo de la participación juvenil¹

Enrique Hernández Diez

Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura.
Miembro de la Red Euro-Iberoamericana de Alumni de Yuste.
Expresidente del Consejo de la Juventud de Extremadura

I. Introducción

El objetivo de las siguientes páginas es ofrecer una perspectiva amplia sobre el papel que desempeña la ciudadanía joven en la cohesión de Europa, desde un enfoque eminentemente jurídico. El objeto de reflexión es, por lo tanto, la participación juvenil; el método es el propio del derecho público (al regir estas relaciones de los ciudadanos con las instituciones públicas); y la delimitación territorial es la del continente europeo. A este respecto, es importante subrayar que, precisamente en materia de juventud, hablar de Europa exige trascender las fronteras estrictas de la Unión Europea (de veintisiete Estados, tras el “Brexit”) y atender al indiscutible protagonismo que ejerce el Consejo de Europa (de cuarenta y siete Estados), tanto sobre el plano nacional como por su influencia doctrinal en la propia formación del derecho de la juventud de la Unión Europea.

La pertinencia de una contribución de estas características tiene sentido por múltiples factores. Uno de ellos es la recurrente formulación de preguntas que son clásicas para el sector de la juventud, pero que parecen una novedad para quienes se encuentran más alejados de la política europea de juventud: ¿escuchan los poderes públicos europeos a sus jóvenes? ¿Hace oír su voz la juventud en Europa? ¿Qué significa la participación juvenil? ¿Por qué es diferente, o por qué debe ser distinta, la participación de las personas jóvenes del resto de la ciudadanía? Estos interrogantes

¹ Esta obra recoge las ideas principales expuestas con ocasión de la intervención oral formulada en el Campus Yuste 2020, a propósito de la mesa redonda titulada “Una mirada juvenil sobre la solidaridad y la cohesión en Europa”, el 17 de septiembre de 2020, en el marco del curso “Las políticas de cohesión y solidaridad en la Unión Europea”.

nos llevan a cuestionarnos si existe un concepto europeo (jurídico o admisible en este estudio) sobre qué es una persona joven en Europa, o qué normas se aplican para incorporar, específicamente, a esa ciudadanía joven en la cohesión y en la solidaridad transnacional. Una observación relativamente rápida del actual estado de la participación juvenil institucionalizada (esto es, formalmente recibida o promovida por los poderes públicos) revela que existen normas, programas, cauces y servicios expresamente orientados a impulsar y hacer efectiva (al menos, en teoría) tal participación. Es evidente, además, que existen patrones de regulación, organización y actuación administrativa comunes en muchos Estados europeos, e incluso con sistemas organizativos propios en el ámbito supranacional. Constatar todo ello suscita la pregunta sobre quién adopta las normas que ordenan estas intervenciones públicas, por qué se parecen entre los Estados europeos y, como es natural, cuál es ese contenido que parece un mínimo común denominador de la participación juvenil europea.

Una revisión de las respuestas a semejantes preguntas tiene especial sentido ahora, iniciado 2021. Esto es así porque en los dos últimos años se han sucedido sendos acontecimientos que reconfiguran la política de juventud de las dos principales instituciones supranacionales europeas: la Unión Europea (UE) y el Consejo de Europa (CoE). Ambas han renovado sus marcos estratégicos de intervención sobre la política de juventud en 2019 y 2020, respectivamente. Y el enfoque de estas organizaciones es determinante para inferir qué papel están llamados a desempeñar los ciudadanos jóvenes actuales en la cohesión y en la solidaridad europea.

Aun no siendo posible responder a todas las cuestiones planteadas, y sus inevitables preguntas derivadas, esta contribución pretende orientar a un público ajeno a la materia sobre dónde y cómo podría profundizar en ello. Con esta finalidad, describiré primero cómo se ha formado un cierto concepto consensuado en el plano europeo sobre qué implica la participación juvenil, en términos jurídicos. En segundo lugar, apuntaré algunos ejemplos de las principales fuentes jurídicas supranacionales (UE) e internacionales (del CoE y otras instancias significativas para Europa) relativas a la regulación de la participación juvenil. En tercer lugar, anotaré algunos de los indicios por los que considero pertinente aumentar la atención del mundo académico jurídico sobre el derecho de los Estados europeos en materia de participación juvenil.

II. Algunas notas para un concepto jurídico de participación juvenil en Europa

La participación juvenil es tal por su diferenciación subjetiva, es decir, por ser jóvenes quienes la ejercen y no por la materia ni por una forma singularísima de participar, distinta del resto de la ciudadanía. Dicho esto, el desafío normativo y el eje del conflicto académico suele ser la delimitación de los conceptos por separado: qué es la juventud y qué es la participación (a la que tiene o no derecho, según se restrinja por la edad, esa misma juventud).

Los límites del concepto de juventud en el derecho europeo

Las ciencias sociales no jurídicas han discutido con (digámoslo suavemente) intensidad notable acerca de la existencia de un significado útil de la palabra juventud, y los términos similares, a la hora de configurar tanto políticas públicas diferenciadas como análisis sociales o de otra índole. Lo que parece difícil de refutar es que las palabras empleadas en cada idioma para aludir a la juventud han ido adquiriendo, casi por aluvión, siglos de significado acumulado. Las diferencias, en todo caso, entre la juventud y la no-juventud son objeto y problema de otras disciplinas, ajenas al enfoque de este estudio (en síntesis, conectan con las evidencias biológicas y de la psicología sobre los distintos estadios de la edad de los seres vivos, en general, y de los humanos en particular, y con la sociología para determinar los rasgos propios de cada generación humana joven en un determinado contexto). Un lugar común, sea como fuere, es que la edad sí provoca distinciones que merecen ser socialmente reconocidas en las relaciones privadas, pero, muy notablemente, en la esfera jurídico-pública (por ejemplo, la responsabilidad penal de personas de muy corta edad o el derecho a una pensión mínima a partir de una edad avanzada). Ello incluye la producción de normas que sean capaces de adaptar sus contenidos, cuando exista razón para ello, a la infancia, a la juventud, a la adultez y a la vejez.

Al abordar la cuestión de las etapas vitales etarias, el derecho tiende a crear límites útiles para conferir seguridad jurídica (certeza sobre lo que se prescribe normativamente) a través de rangos de edad específicos. Estos límites, aunque son barreras artificiales, deben basarse en las evidencias empíricas y racionales puestas de relieve por otras disciplinas académicas. Así han surgido debates doctrinales y normas de mayor o menor fuerza jurídica vinculante sobre rangos de edad al tratar de definir quiénes son “los jóvenes”. Para la materia que es objeto de estas páginas, Naciones Unidas propone (no impone) que se consideren jóvenes a las personas que tengan, al menos, entre 15 y 24 años cumplidos (sin perjuicio de ampliar este rango en distintos contextos socio-culturales, en su límite inferior o superior). La Unión Europea tiende, de forma reciente, a considerar sujetos beneficiarios de sus iniciativas e inversiones sobre juventud a la población entre 13 y 30 años, aunque considera jóvenes (al menos) a quienes tengan entre 15 y 29 años². Los Estados europeos han regulado distintos rangos generales que suelen ser coincidentes con los ejemplos supranacionales dados, pero en algunos casos deben ser respetuosos con rangos mínimos impuestos por la ratificación de algunos tratados internacionales³. En síntesis, para la mayoría de actores públicos europeos, la infancia y

2 Sobre el establecimiento de estos rangos orientativos, mínimos, básicos o generales, según el caso, en los ámbitos de las Naciones Unidas, la Unión Europea o algunos Estados europeos, véanse Hernández Díez (2018; 2019 y 2020) o Galstyan (2019).

3 Este es el caso, por ejemplo, de España y Portugal, por ser Estados parte de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, o CIDJ, de 2005, que prescribe una consideración joven común para los ciudadanos de 15 a 25 años.

la juventud no son términos que aludan a rangos etarios equivalentes, aunque sí coincidentes durante algunos años (de 12 o 13 hasta los 18, en virtud de la definición de infancia como menores de esta edad recogida en la Convención de los Derechos del Niño –art. 1–).

En definitiva, de lo que no cabe duda es de que existen definiciones específicas, en unas u otras normas jurídicas, de qué es un joven a distintos efectos regulatorios, y que hay parámetros que permiten inferir rangos básicos que reflejan un amplio consenso de valor jurídico, susceptible de ser invocado de manera supletoria, cuando una norma concreta guarde silencio sobre qué edades específicas entiende que deben tener los jóvenes a los que esta alude⁴.

El significado de la participación de los ciudadanos jóvenes

Determinado el concepto de juventud, podemos tratar de aclarar qué significa que esta participe. Tampoco existe, ni mucho menos, un concepto pacífico de participación juvenil. Pero las “bibliotecas” producidas al respecto nos permiten intuir unas líneas maestras de relativo consenso básico, por el cual la participación (juvenil) significa la potestad de hacer escuchar la propia voz e influir en los procesos de toma de decisiones colectivas (públicas o privadas, según la forma adjetiva de participación a la que aludamos –política, social, etc.–)⁵.

En la esfera jurídica, la participación es invocada de forma frecuente como derecho, como principio o como otras formas o naturalezas normativas. En última instancia, tiene sentido hablar de participación, en el derecho occidental contemporáneo, cuando tratamos de subrayar la intervención de distintos actores (ciudadanos jóvenes, en el caso que nos ocupa) en el ejercicio del poder⁶. A partir de estas nociones de mínimos, han sido discutidas y configuradas las numerosas formulaciones teóricas e hipótesis que han tratado de enmarcar la específica participación juvenil, en Europa y fuera de ella.

El aspecto objetivo de la participación juvenil, más allá del ejercicio del poder en sentido genérico, ha sido frecuentemente concretado por fuentes normativas o contribuciones de la literatura académica. El objeto de la participación juvenil es, para la mayoría de actores, muy variado y amplio. La evolución de la literatura académica y de los textos jurídicos ha permitido configurar un llamamiento a los

4 Sobre la práctica de excepcionar y matizar estos rangos en la esfera internacional, cuando se estima razonable, véase Hernández Diez (2018).

5 Esta definición ha sido reflejada y fundamentada en una herramienta denominada *Glossary on Youth*, que es, precisamente, fruto de una particularísima colaboración entre la Unión Europea y el Consejo de Europa a través de su Alianza (Partnership) sobre Juventud. Tal definición está inspirada, además, en la Carta Europea Revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional, adoptada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y reconocida por el Comité de Ministros de la misma institución como normativa indicativa para los Estados parte.

6 Por todos, véanse Arnstein (1969), Hart (1992), Treseder (1997), Gaventa (2006), Davies (2009), Shier (2010), Wong *et al.* (2011), Shier *et al.* (2012), o, más recientemente, Corney & Williamson (2020).

jóvenes para que tomen parte en el desarrollo o el entorno social, político, cultural, económico y medioambiental (Crowley & Moxon, 2017)⁷.

Sin perjuicio de la diversidad de posturas sobre los grados, alcances, implicaciones y derivadas de la participación juvenil (cfr. Karsten, 2012; Galstyan, 2019; o Hussey, 2020), existe un amplio consenso en la literatura especializada que vincula este concepto con la realización de valores jurídicos, como un mayor grado de eficiencia del principio democrático, la salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales o, en definitiva, como una verdadera cuestión de Estado de Derecho (cfr., por todos, Corney & Williamson, 2020). Conecta, por tanto, con aspectos nucleares de los principios y valores sobre los que se asienta la cohesión de Europa (y, en particular, por ser estos los valores nucleares de la Unión Europea y del Consejo de Europa).

Las diversas teorías sobre la participación juvenil arrojan luz no solo sobre los aspectos adjetivos de esta (cómo participan los ciudadanos jóvenes), sino también sobre cómo reciben o, en su caso, fomentan esta misma participación los diversos poderes públicos⁸. A modo de síntesis, sirva traer a colación algunas de las barreras principales identificadas por el estudio de Crowley & Moxon (2017), con mirada global (es decir, sin enfocar en una única realidad nacional específica): a) los poderes públicos no ofrecen fondos y recursos materiales o económicos suficientes; b) se producen frecuentes problemas de legitimidad, eficacia y libertad en los procesos participativos en los que se invita a tomar parte a ciudadanos jóvenes; y c) existen carencias significativas de apoyo político, en una dimensión que podríamos denominar actitudinal de los decisores públicos.

III. El marco supranacional e internacional de la participación juvenil en Europa

La participación de la juventud es una materia que desempeña un papel nuclear y fundamental en el genérico derecho de la juventud. En el plano internacional y supranacional, existen dos grandes conjuntos normativos emanados de las instituciones multilaterales de las que los Estados son parte, que pueden ser diferenciados por el grado de fuerza que despliega su contenido sobre las normas producidas por los propios poderes públicos estatales: existe un derecho vinculante, de menor extensión; y un derecho indicativo, más relevante para el desarrollo real de la participación como valor jurídico o derecho de los ciudadanos jóvenes en Europa.

⁷ También véanse, a este respecto, los contenidos normativos de distintas fuentes indicativas de las Naciones Unidas sobre la participación juvenil, desde los años 70, el artículo 48 de la Constitución española de 1978, que probablemente inspiró el artículo 49 (apartado 5) de la Constitución rumana de 1991).

⁸ Son útiles, a estos efectos, las recapitulaciones ya mencionadas de Karsten (*op. cit.*), Galstyan (*op. cit.*) y Hussey (*op. cit.*), que abordan entre todas más de un centenar de enfoques sobre la participación cívica general, y casi medio centenar de ellas con especial atención sobre la participación infantil y juvenil.

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

A pesar de su menor peso en términos de cantidad y profundidad de las normas, el derecho vinculante supranacional que incide sobre los derechos de la juventud, de forma directa o indirecta, contiene elementos esenciales para la formación posterior del más amplio derecho indicativo. Entre las fuentes del derecho internacional de la juventud sobresalen, por su especificidad, la Convención de los Derechos del Niño de 1989⁹, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes de 2008, y la Carta Africana de la Juventud de 2006. El artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), en particular, reviste una importancia crucial para la participación de la juventud, al establecer un mínimo común vinculante a la práctica totalidad de Estados del mundo y, en concreto, a todos los Estados europeos¹⁰. Este precepto ha sido utilizado como justificación frecuente del desarrollo jurídico de las instancias internacionales más relevantes que producen normas de derecho indicativo a propósito de la participación juvenil: las propias Naciones Unidas y, a los efectos de este estudio, la Unión Europea y el Consejo de Europa.

Sin ánimo de exhaustividad, conviene prestar atención a las características más significativas de la ordenación jurídica emanada de las dos instituciones europeas con una doctrina propia de participación juvenil: la UE y el CoE. Ello permite actualizar, muy someramente, la valiosa contribución anterior de autores como Eberhard (2002) o Redoli Morchón (2004).

El derecho del Consejo de Europa sobre la participación juvenil

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

⁹ Ya he señalado que el rango de infancia y juventud no son equivalentes, pero la primera etapa de la juventud se vive mientras aún se es, además, niño, y por tanto es de gran relevancia el desarrollo normativo y doctrinal realizado acerca del contenido de este tratado internacional sobre el derecho de la infancia a la participación, en todas las esferas de su vida, al constituir un punto de partida difícil de obviar a medida que el ciudadano adquiere mayor capacidad jurídica, por su mayor edad.

¹⁰ De hecho, no son pocos los marcos teóricos que utilizan el contenido de la CDN como indicador del grado mínimo de participación juvenil (e infantil) que los Estados están obligados a reconocer en sus respectivos desarrollos jurídicos internos. Véanse, por ejemplo, las contribuciones de Shier (2001), Lundy (2007) o Davies (2011).

Como ejemplos de las fuentes resultantes de su producción indicativa, destacan dos recursos especialmente valiosos: a) la Carta Europea Revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional, de 2003¹¹; y b) la Estrategia 2030 para el Sector de la Juventud, adoptada en enero de 2020¹².

Los dos textos mencionados están acompañados por varias decenas de Recomendaciones del Comité de Ministros dirigidas a los Estados¹³. También, ocasionalmente, este órgano ha adoptado Resoluciones (como es el caso de la propia Estrategia antedicha) que vinculan a los propios órganos del Consejo de Europa a la hora de afrontar la participación de una determinada forma, como la técnica de la “cogestión” aplicada al sector de la juventud (característica de esta institución, e inspiradora para otros poderes públicos del continente). Esta fórmula se desarrolla en un concreto marco orgánico, que da cita a los representantes gubernamentales de los Estados y a los representantes juveniles, y ha significado el grado más alto de compartición del poder con jóvenes en las instancias supranacionales.

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

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

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

11 Esta Carta fue adoptada mediante la Recomendación núm. 128 de 2003 del Congreso de Poderes Locales y Regionales y respaldada por la Recomendación núm. 13 de 2004, del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

12 A raíz de los textos predecesores de esta Estrategia, además, el Consejo de Europa se ha dotado de una auténtica Administración juvenil capitaneada desde el punto de vista técnico por su Departamento de Juventud, pero que permite la intervención política especializada de los Estados miembros a través de órganos de participación gubernamental como el Comité Director sobre Juventud (*Steering Committee for Youth*).

13 Una de especial relevancia para el tema que nos ocupa es, por ejemplo, la Recomendación núm. 1 del Comité de Ministros, de 11 de enero de 2006 [CM/Rec(2006)1], a los Estados miembros, sobre el papel de los consejos nacionales de la juventud para el desarrollo de las políticas de juventud; pero existen muchos otros adoptados a lo largo de más de cuatro décadas de producción indicativa en el sector.

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

El derecho de la participación juvenil en la Unión Europea

La Unión Europea representa un segundo lado del triángulo de actores públicos que intervienen en la ordenación de instrumentos de participación juvenil. La clasificación doctrinal básica sobre las fuentes del derecho de la Unión Europea es la que diferencia entre el derecho originario y el derecho derivado. De la primera categoría, son relevantes para la ordenación de la participación juvenil los artículos 6, 165 y 166 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁴. En primer lugar, porque el artículo 6 TFUE aclara el alcance de las competencias y potestades de la Unión Europea en materia de política de juventud (que son, solo, de apoyo, coordinación y complemento de las acciones de los Estados). En segundo lugar, porque los artículos 165 y 166 TFUE recogen de forma expresa las prioridades objetivas de esta función de la UE sobre juventud, indicando (entre otros aspectos) que se perseguirá “promover la participación de las personas jóvenes en el desarrollo democrático de Europa” (nótese que no dice “de la Unión Europea”, sino que proyecta el objetivo sobre todo el continente).

A partir del mencionado derecho originario, la UE se ha dotado de un extenso derecho derivado¹⁵. Este reviste dos grados de fuerza jurídica, siendo vinculante una muy pequeña parte (debido a la imposibilidad de obligar a los Estados en una materia que no es de competencia comunitaria). No obstante, cualquier aproximación a la actividad real de la Unión Europea en materia de participación juvenil exigirá identificar y reconocer los Reglamentos y Directivas que regulan las partidas presupuestarias de los “Programas Europeos de la Juventud”, que constituyen una verdadera intervención pública de la UE en la materia, y cuyas reglas financieras condicionan la ejecución en la que tomen parte los Estados.

14 Sobre la política general de juventud, y no tanto sobre la participación juvenil, también debe tenerse en consideración la importancia de los artículos 24 y 32 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), porque estos regulan los derechos de la infancia y la prohibición del trabajo infantil, facilitando la protección de la juventud en el ámbito laboral. De igual manera, no debe obviarse la explícita mención a la juventud que recoge el artículo 214.5 TFUE, al engarzar con este rango etario la creación del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (aun cuando no tiene nada que ver, en su desarrollo, con la juventud ni con el Programa del Cuerpo Europeo de Solidaridad ideado por la Comisión Juncker, de forma quizá poco reflexiva, para integrar los antiguos programas, sí específicos de juventud, como el Servicio de Voluntariado Europeo).

15 Un considerable punto de inflexión en los posicionamientos y recomendaciones de la Unión Europea en materia de juventud fue el ya ciertamente superado *Libro Blanco de la Unión Europea – Un nuevo impulso para la juventud europea*, adoptado el 21 de noviembre de 2001.

En materia de derecho derivado de naturaleza indicativa, la Unión Europea ha adoptado la muy relevante Resolución por la que aprueba la Estrategia de la UE para la Juventud 2019-2027, que incluye, por primera vez, unas Metas de la Juventud Europea. Son relevantes de forma sustantiva, pero también porque reflejan el específico resultado del método de participación juvenil de más alto nivel implementado por la Unión entre los ciudadanos jóvenes y las instituciones comunitarias. Este método, renovado en la referida Estrategia, se ha denominado Diálogo Estructurado hasta 2019, y desde entonces se califica como Diálogo de la UE con la Juventud¹⁶.

El actual Diálogo de la UE con la Juventud es la herramienta central de la Unión Europea para encauzar la participación juvenil ante sus instituciones, pero también integrando a los representantes gubernamentales de los Estados. De esta forma, se dan cita periódica los tres agentes (jóvenes, UE y Estados) en las Conferencias Europeas de Juventud, que sirven de punto de inflexión en los ciclos de dieciocho meses del Diálogo (subdivididos en etapas conforme a las presidencias de turno semestrales), como proceso continuado en el tiempo que alcanza ya casi una década de funcionamiento (gracias al anterior Diálogo Estructurado).

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

Los principales actores jurídicos de la participación juvenil en el plano europeo

Como para multitud de otros asuntos, la toma de decisiones sobre el objeto (amplio) de la participación juvenil en Europa está definida por las estructuras de tres actores públicos principales, ya mencionados, que forman así un “triángulo” de la política pública de juventud europea: los Estados, la Unión Europea y el Consejo de Europa. Cada uno de estos tres actores públicos conecta con los otros dos a través de diversas herramientas especializadas para la definición de la política juvenil (y que, simbólicamente, podemos visualizar como los vértices del triángulo): los Estados intervienen notablemente en la política juvenil de la UE a través del Consejo, en su formación de Educación, Juventud, Cultura y Deporte; y en el caso del Consejo de Europa, sus respectivos Estados miembros disponen

16 La Estrategia también contempla herramientas que, aun sin vincular a los Estados, es muy probable que desplieguen un impacto directo en su intervención estatal sobre participación juvenil, en concreto, y sobre política de juventud, en general. Este será el caso, posiblemente, de los llamados Planes de Actividades Nacionales Futuras, que deben servir como herramientas de mejora de la programación estratégica de los Estados (a través del intercambio multilateral de buenas prácticas y de la cooperación bilateral voluntaria). Poco sabemos, aún, de la supuesta incorporación de un nuevo órgano unipersonal también previsto en la Estrategia, pero aún no implementado: el Coordinador de Juventud de la UE.

tanto del Comité Director ya aludido, como del propio Comité de Ministros y su estructura técnica especializada en política de juventud. Por su parte, las dos instituciones de integración o cooperación transnacional (la Unión Europea y el Consejo de Europa) tratan de coordinar sus respectivos esfuerzos en materia de juventud, desde hace décadas, a través de una singular herramienta de colaboración: la Alianza sobre Juventud (*Youth Partnership*). De esta forma, disponen ambas también de su punto de convergencia, coordinación y colaboración en la intervención europea sobre la materia.

Expuestas las líneas maestras de la formación de la vertiente pública del diálogo participativo juvenil, resta aclarar cómo se aproxima a estos centros de toma de decisiones la juventud participativa europea.

La participación juvenil propiamente dicha es legítimamente representada en el plano europeo por una plataforma privada reconocida por todas las fuerzas públicas aludidas: el Foro Europeo de la Juventud. Fue creado en 1996 como resultado de la fusión de otras estructuras previas. En el Foro (cuyo acrónimo es YFJ, por sus siglas bilingües de *Youth Forum Jeunesse*) se dan cita dos grandes categorías de organizaciones juveniles: 1º) las asociaciones y federaciones de estas del sector de la juventud en el ámbito europeo (de estudiantes, scouts, confesionales, secciones juveniles de los partidos políticos, etc.); y 2º) los consejos nacionales de juventud, que reagrupan a su vez a las organizaciones juveniles representativas en sus respectivos países. Naturalmente, la propia capacidad de integración y rendición de cuentas de estas organizaciones transnacionales o nacionales condicionan la propia legitimidad del Foro. Pero, aun con el desafío (interminable) de lograr mayores grados de inclusión de la juventud en las formas de participación estable, resulta poco discutible que el Foro es la organización más representativa de la juventud en el continente. Por ello actúa como interlocutora legítima de los intereses y derechos de la ciudadanía joven de Europa, no solo ante los actores propiamente europeos (UE y CoE), sino también ante las Naciones Unidas y otras estructuras supranacionales.

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

IV. Unas notas generales sobre la participación juvenil en el derecho comparado entre algunos Estados de Europa

El último de los lados del triángulo antes mencionado que representa la intervención pública europea sobre la participación juvenil es el de los propios Estados. Se han desarrollado diversos estudios comparativos sobre la práctica participativa juvenil en distintos países del continente (cfr., por todos, Matthews, 2001; Matthews y Limb, 2003; y Siebert y Seel, 2006), e incluso de las estructuras formales icónicas de participación juvenil (como los órganos consultivos o los consejos de la juventud, que analizó también Flessenkemper, 2003). Sin embargo, carecemos de estudios comparativos sistemáticos sobre el derecho público de los Estados europeos en materia de juventud. No son estas páginas el lugar donde realizar un análisis que responda a esta carencia académica de manera pormenorizada, pero sí es posible lanzar dos notas sucintas sobre la existencia de un auténtico derecho constitucional “juvenil”, susceptible de ser comparado entre los Estados, y una verdadera organización administrativa o híbrida (público-privada) que cataliza de formas semejantes, pero no idénticas, los procesos participativos estructurados.

En primer lugar, las constituciones europeas de la segunda posguerra mundial iniciaron una senda de inclusión sistemática de referencias a los específicos derechos de la juventud. Tal es el caso de los artículos 5, 11 y 13 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que promueven la protección de la juventud y de la infancia frente a diversas amenazas consideradas de especial gravedad para estos ciudadanos. El tenor de estas cláusulas constitucionales se expandió notablemente en las constituciones europeas de los años setenta (tal es el caso de los artículos 15, 21 y 29 de la Constitución griega de 1974, el artículo 70 de la Constitución portuguesa de 1976 o el artículo 20.4 de la Constitución española de 1978). No obstante, la Carta Magna española de 1978 incluye también, a través del artículo 48, un nuevo enfoque donde la participación juvenil figura como piedra angular de la intervención pública hacia este segmento de la ciudadanía. Esta forma de atender al colectivo, priorizando su consideración como actor estratégico del desarrollo global, ha sido luego incorporada, por ejemplo, en la Constitución rumana de 1991 (art. 49.5). También las constituciones más antiguas vigentes en el continente han incorporado nuevas cláusulas vinculadas a la protección de las franjas etarias de la infancia y la primera etapa de la juventud (por ejemplo, en la Constitución de Bélgica de 1831, a través del artículo 22bis introducido en la reforma constitucional de 1994).

En segundo lugar, la generalización de estructuras orgánicas que encaucen una participación juvenil organizada y legitimada ante los poderes públicos es patente a la luz de la propia membresía del Foro Europeo de la Juventud. Es abrumadora la mayoría de Estados que se han dotado de, al menos, una estructura del tipo de los consejos nacionales de la juventud (también presentes en el plano regional y local de gran parte de los países, especialmente de aquellos políticamente muy

descentralizados, como el Reino Unido, Alemania, Bélgica o España). Las formas organizativas de estas figuras nacionales merecen, en el futuro, más y mejores análisis jurídico-públicos, para desentrañar el grado de cumplimiento de sus funciones y la implementación de los valores de los que sus normas dicen que hacen gala (libertad, eficacia, pluralismo, etc.). Algunas de estas estructuras son muy antiguas. Tal es el caso de Dinamarca, Suiza o Alemania, donde existen estructuras de los consejos de la juventud nacidas en la primera mitad del siglo XX (precisamente como reacción a los movimientos totalitarios y tratando de catalizar, en un espacio de cooperación y convergencia, la diversidad de movimientos juveniles respetuosos con el pluralismo democrático). Más recientes son, obviamente, los consejos de la juventud de los Estados cuyas democracias nacieron alrededor del último cuarto del siglo XX (es el caso de España, desde 1984, de Portugal a partir de 1985, o de Grecia, ya en 1998). Para el desarrollo de estas figuras en el plano inferior al estatal, son aún pocos los Estados que han adoptado legislaciones o marcos reguladores vinculantes que exijan a sus poderes locales o regionales la implementación de cauces participativos juveniles (a pesar de ser una recomendación muy notoria de los órganos gubernamentales del Consejo de Europa). No obstante, son ilustrativos de estas medidas legislativas que sí imponen la generalización de tales modelos dos casos concretos: la portuguesa *Lei n.º 8/2009, de 18 de Fevereiro*, que ordena el régimen jurídico de los consejos de la juventud municipales en todo el territorio de la República, y la ley flamenca (*Decreet*) de 6 de julio de 2010, sobre la política local de juventud en Flandes.

VI. Consideraciones finales

Sin pretender asentar unas conclusiones en sentido estricto, a partir de las anotaciones precedentes, sí estimo posible enunciar dos consideraciones finales que ilustren aspectos que pueden merecer mayor atención académica en un futuro próximo (interdisciplinar, sin duda, pero también específicamente jurídica).

En primer término, parece obvio que en Europa se encuentra la parte de la juventud global que dispone de una mejor estructura organizativa continental para la participación, a pesar de que es el continente donde representa una minoría demográfica más acusada. No hay parangón entre el YFJ y cualquier otra estructura regional internacional de participación y representación juvenil. Ello no supone que se haya alcanzado un estadio ideal (quizá es irrelevante pretender hablar de metas plenamente alcanzadas cuando se trata de la participación democrática). Pero allí donde podría desarrollarse una ordenación mejor, a partir de las experiencias de éxito en el propio continente, es en lograr que los consejos de la juventud, o estructuras equivalentes, puedan ser más permeables a formas de participación menos intensas que el asociacionismo juvenil convencional, o, al menos, más proclives a la integración de una juventud socialmente excluida, que suele quedar también fuera de los márgenes asociativos tradicionales. En

todo caso, la autosuficiencia es un riesgo evidente del grado de interlocución alcanzado por las organizaciones juveniles europeas, en el plano transnacional y también en el de algunos Estados. Y esto no solo puede conllevar una falta de vigilancia sobre la capacidad de inclusión de la propia juventud en Europa, sino de minusvalorar experiencias participativas juveniles de enorme calidad y trascendencia jurídico-pública que están emergiendo fuera de Europa (pienso en el continente americano, tanto en el recorrido reciente del movimiento Juventud por el Clima y su capacidad de provocar procesos jurisdiccionales ante el propio Tribunal Supremo de los Estados Unidos –o ante su homólogo canadiense–, así como experiencias regionales en Hispanoamérica).

En segundo y último término, los Estados europeos no han demostrado, hasta el momento, ser favorables a asumir grandes compromisos jurídicos ni obligaciones claras en materia de política de juventud. Mayor grado de concreción han conseguido los espacios de integración iberoamericana (con la Convención ya aludida) o africana (mediante la también mencionada Carta Africana de Derechos de los Jóvenes). Los Estados europeos son reacios a ceder potestades jurídicas de auténtica integración o coordinación vinculante a la Unión Europea o al Consejo de Europa, y ello redundaría en detrimento de la igualdad de oportunidades de la juventud en el continente, cuya verdadera capacidad participativa (interna y externa) aún sigue a merced de vaivenes políticos nacionales de forma muy acusada, con marcos normativos estudiados de forma insuficiente.

Bibliografía

- Arnstein, S. (1969). “A Ladder of Citizen Participation”, in *Journal of American Planning*, vol. 35, no. 4, pp. 216-224.
- Cardona Llorens, J. et al. (Ed.). (2015). *The International Law of Youth Rights* (2 vol.). Brill-Nijhoff-YFJ: Bruselas (Bélgica).
- Corney, T. & Williamson, H. (Ed.). (2020). *Approaches to youth participation in youth and community work practice: a critical dialogue*. Youth Workers Association: Victoria (Australia).
- Crowley, A. & Moxon, D. (2017). *New and innovative forms of youth participation in decision-making processes*. Council of Europe: Estrasburgo (Francia).
- Davies, T. (2009). *Can social networks bridge the participation gap?* (disponible, a 18 de mayo de 2009, en: <https://www.timdavies.org.uk/2009/05/18/can-social-networks-bridge-the-participation-gap/>).
- Eberhard-Harribey, L. (2002). *L'Europe et la jeunesse (Comprendre une politique européenne au regard de la dualité institutionnelle Conseil de l'Europe – Union européenne)*. L'Harmattan: París (Francia).
- Flessenkemper, T. (2003). *The state of national youth councils and consultative youth bodies in Europe*. Directorate of Youth and Sport, Council of Europe: Estrasburgo (Francia).

- Gaventa, J. (2009). "Finding the spaces for change: a power analysis" in *IDS Bulletin*, no. 37 (6), pp. 23-33.
- Hart, R. (1992). *Children's Participation: from tokenism to citizenship. Essay for UNICEF*. ONU (Innocenti Essay, vol. 4): Nueva York (Estados Unidos).
- Hernández-Diez, E. (2018). *Participación juvenil en el fortalecimiento de las instituciones y el establecimiento de la paz*, en Díaz Barrado, C. et al. (coord.), *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas / derechos humanos y empresas*. Universidad Carlos III: Madrid (España), pp. 137-160.
- Hernández-Diez, E. (2019). *La participación juvenil en el Derecho de la Unión Europea: construcción de presente y futuro de la ciudadanía europea*, en Elvert, J. y Baigorri, J. (Ed.), *Peace and European values as a potential model for integration and progress in a global world*. Peter Lang y la Fundación Academia Europea de Yuste: Bruselas - Berna - Berlín- Frankfurt am Main - Nueva York - Oxford - Viena.
- Hernández-Diez, E. (2020). "A General Approach to Spanish Law on Youth Policies" en *Cuadernos de Investigación en Juventud*, no. 8, pp. 1-32.
- Matthews, H. (2001). "Citizenship, youth councils and young people's participation" in *Journal of youth studies*, no. 4 (3), pp. 299-318.
- Matthews, H. & Limb, M. (2003). "Another white elephant? Youth councils as democratic structures" in *Space and Polity*, no. 7 (2), pp. 173-192.
- Naciones Unidas (2016). *Youth Civic Engagement – World Youth Report*. Department of Economic and Social Affairs: Nueva York (Estados Unidos).
- Redoli Morchón, D. (2004). "La participación política de los jóvenes en la Unión Europea" en *Revista de Ciències Socials*, no. 4(2), pp. 303-336.
- Shier, H. (2001). "Pathways to participation: openings, opportunities and obligations" en *Children and Society*, vol. 15, pp. 107-117.
- Shier, H. (2010). "Pathways to Participation Revisited: learning from Nicaragua's child coffee-worker" in *A Handbook of Children's Participation: Perspectives from Theory and Practice*. Routledge: Nueva York (Estados Unidos).
- Shier, H. et al. (2014). "How Children and Young People Influence Policy-Makers: Lessons from Nicaragua" in *Children & Society*, no. 28 (1), pp. 1-14.
- Siebert, C. K. & Seel, F (2006). *National Youth Councils (Their creation, evolution, purpose, and governance)*. TakingITGlobal: Toronto (Canadá).
- Treseder, P. (1997). *Empowering children and young people: promoting involvement in decision-making*. Save the Children: Londres (Reino Unido).
- Wong, N. T., Zimmerman, M. A., & Parker, E. A. (2010). "A typology of youth participation and empowerment for child and adolescent health promotion" in *American journal of community psychology*, no. 46 (1-2), pp. 100-114.
- Williamson, H. (2015). "Legitimacy, confidence and authority? A quarter of a century of EU youth engagement and the structured dialogue for youth policy and practice" in *Youth work and non-formal learning in Europe's education landscape*, pp. 82-98. Unión Europea: Luxemburgo. ■