

# Jóvenes y Europa: la incorporación de la juventud a la acción política europea y transnacional. El papel de las instituciones

**Diana Asín Olano**

Jefa de servicio de Asuntos Europeos,  
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

El papel de las instituciones públicas nacionales en la Unión Europea ha evolucionado enormemente en las últimas décadas, pasando de ser actores meramente ejecutores de las políticas europeas a participantes activos en todas las instancias internas de los Estados miembros.

En relación al asunto que nos ocupa, el empoderamiento juvenil y la valoración del papel institucional en el fomento de la misma, es necesario determinar primeramente cuál es el verdadero papel de los Estados, las regiones y las entidades locales en el entramado institucional de la Unión Europea.

Como empleada pública de una administración regional, me centraré en abordar el rol de las comunidades autónomas en relación a la participación europea y, especialmente, en la participación en políticas de juventud durante los últimos años.

En este sentido, dentro del sistema europeo, los Estados miembros son, evidentemente, los primeros interlocutores directos de la Unión Europea en todas las actuaciones y políticas que se llevan a cabo en el marco de las competencias europeas. Sin embargo, la configuración territorial de muchos de los Estados miembros ha forzado a que la Unión Europea haya de interactuar con las regiones de manera constante y estrecha en todas aquellas políticas que competencialmente les son propias o en aquellas que afectan directamente al ciudadano, al ser la instancia más cercana, junto con los ayuntamientos o entidades locales menores.



No obstante, lo cierto es que el proceso de participación de las comunidades autónomas en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea ha sido un asunto no exento de complicaciones desde sus inicios, tanto por la complejidad de la materia como por la estructura constitucional de España.

Y es que el vacío normativo existente en el momento de la incorporación a la entonces Comunidad Económica Europea supuso que el Estado en algunas ocasiones se considerase el único interlocutor, realizando una interpretación extensiva de los artículos 93 y siguientes de la Constitución española.

La situación no obstante pronto evoluciona, cuando el Tribunal Constitucional comienza a virar su criterio, tras la interposición de varios recursos y consiguientes sentencias en numerosos asuntos de índole europeo, introduciendo el llamado “principio general de no alteración de la distribución de competencias” recogido por la sentencia 252/1988 y que establece, por primera vez desde el ingreso español, la capacidad de las CCAA para poder participar directamente en las cuestiones europeas en aquellas materias cuya competencia le corresponda constitucionalmente.

Gracias a este impulso, las CCAA comienzan a expandir sus actuaciones en el ámbito europeo, no solo a través de la participación mediante las estructuras del Estado, sino también mediante la apertura de canales de acción directa, en ocasiones como una extensión natural de sus competencias recogidas en los correspondientes estatutos de autonomía, y en ocasiones desarrollados de manera informal. Uno de aquellos canales fue la apertura en Bruselas de oficinas propias de representación regional, que comienzan a proliferar a principios de los años noventa.

Por otro lado, y de manera paralela al proceso interno de participación europea de las comunidades en España, la Unión Europea ha ido concediendo más peso

a las regiones de Europa en sus instituciones, principalmente como consecuencia de la aprobación del Tratado de Maastrich y de la creación del Comité Europeo de las Regiones (CdR), hasta el punto de considerarlas hoy en día un interlocutor directo en muchos de sus asuntos.

Esta evolución no es sino el resultado de la aplicación material del principio de subsidiariedad consagrado en el Tratado de la Unión Europea de 1992 que, en suma, venía a reconocer la lógica de que las actuaciones se adopten en el ámbito más cercano al ciudadano cuando esto sea posible, permitiendo una mejor ejecución del objetivo. En esta línea, el Tratado de Lisboa vendrá años después a reconocer explícitamente la dimensión regional y local de este principio, otorgando un respaldo jurídico reforzado al principio de subsidiariedad.

Podríamos decir que el actual modelo de gobernanza multinivel de la Unión Europea es el reflejo de la materialización del principio de subsidiariedad, al regular la necesidad de coordinación de las acciones europeas junto con los Estados miembros y sus estructuras internas. Así pues, podemos entender que la aplicación material de la gobernanza multinivel supone la constatación de la necesidad de interdependencia entre todas las instancias europeas y nacionales, evidenciando la obligación de que exista una interacción para la mejor aplicación de las políticas.

Ello no es sino el resultado de la creciente trascendencia de la cuestión regional y local en el ámbito europeo en las últimas décadas. Y es que el llamado “hecho regional” ha ido adquiriendo cada vez más fuerza tras la constatación de que la mayor parte de las políticas europeas se ejecutan, de facto, por las instancias regionales y locales de los Estados miembros. Dicho fenómeno se ha visto asimismo potenciado por los procesos de descentralización de algunos de los Estados, lo que ha favorecido la incorporación de los actores subestatales al ámbito europeo. El principio de subsidiariedad va ligado, además, como no puede ser de otra forma, al principio de atribución de competencias, por el cual cada institución ejecutará las acciones en función de sus competencias; y, evidentemente, va ligado también al principio de eficacia, por el cual se aplicarán las acciones de la forma más eficaz y cercana al ciudadano.

Y precisamente es el principio de subsidiariedad y su aplicación práctica en el Estado de las autonomías el eje central de la cuestión que aquí se aborda, y que se estructura en torno al papel de las administraciones, principalmente de las regionales, en la ejecución material de las políticas europeas. En este sentido, para poder evaluar el grado de participación regional en la actualidad en el ámbito de la Unión Europea, debemos comenzar por comentar, aun brevemente, algunas de las principales vías de participación de las CCAA en el ámbito europeo. Para ello hay que diferenciar dos vías: la fase ascendente, esto es, aquellas vías de participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea; y la fase descendente, entendida como las vías de aplicación y ejecución de las políticas y normativa europea en el territorio regional.

Comenzando por la fase ascendente, encontramos en primer lugar las Conferencias Sectoriales, mediante las que las CCAA cooperan con el ministerio del ramo sobre una actividad o materia compartida, de acuerdo con la regulación recogida en el artículo 147 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Dentro de las Conferencias Sectoriales, encontramos además una creada única y exclusivamente para los temas europeos, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas (CARUE), creada en el año 1989 bajo la forma de una comisión bilateral y regulada posteriormente en la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

La CARUE se creó con la idea de servir de institución conectora entre la entonces Comunidad Económica Europea y las CCAA, teniendo un carácter general en cuanto a su ámbito sectorial y asegurando la efectiva participación regional en la adopción de decisiones y la formación de la voluntad del Estado en los asuntos europeos. La Conferencia fue tomando forma a finales de los años noventa, especialmente gracias al acuerdo de institucionalización que la misma adoptó en el año 1992, así como a la ampliación de sus competencias mediante acuerdo del año 1994, a la propia Ley de 1997 y a su posterior Reglamento interno.

Como hitos recientes de la participación regional en los asuntos europeos, encontramos el acuerdo del año 2004, gracias al cual las regiones pasarían a participar en cuatro formaciones del Consejo de Ministros de la Unión: la formación de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; la formación de Agricultura y Pesca; la formación de Medio Ambiente; y la formación de Educación, Juventud y Cultura. Posteriormente, en el año 2009 se ampliaría la participación a dos formaciones más: Competitividad-Consumo y Juego.

Las CCAA también participan en la Comisión Europea a través de comités y grupos de trabajo mediante la llamada “comitología”. Esta participación se inició a finales de los años noventa, gracias al entendimiento de la necesidad de permitir que las entidades regionales pudieran ser parte de los mismos.

Pero al hablar de verdadera participación regional en la Unión Europea, de manera directa y sin intermediarios, hay que mencionar, evidentemente, el trabajo del Comité Europeo de las Regiones, órgano consultivo que representa a los entes regionales y locales europeos, fruto del Tratado de Maastricht. Si bien comenzó su andadura en el año 1993, no fue hasta la aprobación del Tratado de Lisboa que el Comité ganó un peso considerable en el entramado institucional europeo, motivado principalmente por la regulación de la obligatoriedad de sus actuaciones, que se canalizan a través de la elaboración y aprobación de dictámenes que, en su mayoría, tienen un carácter preceptivo para la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, aunque no sean vinculante. Como consecuencia de ello, así como de la progresiva importancia de sus funciones, el Comité Europeo de las Regiones se ha convertido en la principal herramienta de participación regional y local de

Europa, permitiendo a sus miembros expresar sus posiciones y reivindicaciones de manera directa.

Asimismo, dentro de la fase ascendente de participación de las CCAA en el ámbito europeo, ha de mencionarse un instrumento de gran valor técnico y político para las regiones como son las oficinas regionales en Bruselas. El origen de las oficinas o representaciones regionales como entidad con reconocimiento legal en la Unión procede de la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, fruto del recurso interpuesto por el Estado contra la apertura de una oficina en Bruselas por parte del País Vasco, en la que reconoció la pertenencia y legitimidad de las regiones a ser representadas directamente en las actividades de la entonces Comunidad Económica Europea que fueran de su competencia e interés, en tanto estas relaciones directas no perjudicasen al Estado central.

Y, finalmente, las regiones participan en los asuntos europeos a través de sus correspondientes organismos internos, ya sean consejerías, ya sean direcciones generales. Las funciones suelen ser similares en todas las CCAA: participación en la CARUE, en el Comité Europeo de las Regiones, fomento de la participación del gobierno regional en los asuntos europeos, coordinación de la participación de la comunidad autónoma en las formaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea y en los comités que asisten a la Comisión Europea en el ejercicio de sus competencias de ejecución, así como acciones de formación y sensibilización en asuntos relacionados con la Unión Europea, entre otras.

Por otro lado, en lo que respecta a la fase descendente de la participación regional, esto es, la aplicación de facto del Derecho europeo por parte de la región, las CCAA establecen en sus respectivos estatutos de autonomía la competencia para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados internacionales, siempre que se trate de competencias propias. En este sentido, la Unión Europea establece unas obligaciones de desarrollo normativo y ejecución, pero no entra a determinar cómo y quién han de cumplirlas internamente, siendo los Estados los que lo apliquen en función de su distribución competencial interna.

El caso de España, las CCAA pueden desarrollar legislativa y reglamentariamente el Derecho europeo si la materia en cuestión es de su competencia de acuerdo con su estatutos de autonomía. Este proceso de reconocimiento, aun cuando resultó complejo, fue sin duda más sencillo jurisprudencialmente que el relativo a la determinación de la participación regional en la fase ascendente, puesto que la necesidad material de ejecución de las actuaciones europeas se impuso, dejando claro desde el principio que aquellas que fueran competencia de las CCAA habrían de ser, por fuerza, ejecutadas por estas en su territorio. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 54/1990 determinó que, en la medida en que las actuaciones de las CCAA se restringieran a su ámbito material, estas no solo eran competentes para la ejecución de las actuaciones europeas en territorio, sino asimismo para el desarrollo normativo dentro de su ordenamiento

jurídico, independientemente del carácter internacional de la actuación, puesto que, de lo contrario, se estaría produciendo un vacío competencial.

Una vez realizado este breve repaso por las vías de participación regional puede extraerse ya una primera y evidente conclusión, y es que las regiones participan de manera muy activa en las políticas europeas. Y, además, esta participación se ha intensificado en los últimos años, al igual que la de las administraciones locales y el Estado, como consecuencia de la crisis derivada por la Covid-19 y, más recientemente, como consecuencia de la invasión de Ucrania, situaciones que han obligado a la Unión Europea y por ende a las administraciones nacionales a realizar un proceso de adaptación y de cambio radical en su proceder.

Así, por ejemplo, la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha supuesto la simplificación y agilización de muchos trámites, especialmente en materia de contratación y subvenciones, así como el refuerzo de las plantillas de personal. A ello debemos sumar el cambio iniciado hace unos años con la aprobación de la Ley 30/2015 de Procedimiento Administrativo Común así como la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, que han simplificado enormemente la burocracia administrativa y posibilitado la implantación de la administración electrónica para lograr un servicio más útil y eficiente; o bien con la aprobación en el año 2013 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula los procesos de consulta y establece mecanismos de participación ciudadana en todas las instancias.

Todas estas novedades sitúan a la administración española en una posición óptima para responder a los nuevos requerimientos de la ciudadanía, así como para subsumir los nuevos retos europeos. Por ello, la pregunta que plantear en este sentido es si puede considerarse que, en la actualidad, la administración, en este caso la regional, supone una verdadera palanca para impulsar el empoderamiento de los jóvenes o, de lo contrario, constituye un freno en su camino hacia el mundo adulto. Desde mi experiencia, considero que, en términos generales, las administraciones son a día de hoy una herramienta imprescindible para fomentar la participación ciudadana, especialmente la juvenil, así como para canalizar todas las acciones europeas en la esfera más cercana. Por ello, desde hace varios años la administración está realizando un especial esfuerzo en centrar gran parte de sus acciones en los colectivos más jóvenes mediante todo tipo de acciones y políticas transversales, en consonancia con los objetivos de la Unión Europea.

Así pues, una primera forma que tienen las CCAA para interactuar en políticas europeas con los jóvenes es a través de los canales habituales de la propia administración, esto es, mediante sus actuaciones cotidianas, como el otorgamiento de ayudas y subvenciones en materia de empleo, acciones de formación educativa o profesional, ayudas para la vivienda, viajes subvencionados para conocer la Unión

Europea, acciones culturales, becas de estudios, programas formativos y de recualificación, etc. En segundo lugar, gran parte de las acciones que se llevan a cabo se canalizan mediante los organismos regionales de juventud, que están interrelacionados en su actividad con el INJUVE, y que se centran en ayudar a los más jóvenes en temas cotidianos, como las ayudas a las asociaciones juveniles, el establecimiento de redes de información, las ayudas para becas o intercambios de verano, la elaboración y ejecución de programas en materia de juventud, la coordinación de acciones de cooperación o la formación en diversas materias de interés para su ámbito. Una tercera vía es la ya mentada actuación institucional a través de las consejerías o direcciones generales con competencia en materia de asuntos europeos cuya actividad, evidentemente, se focaliza en el fomento de la participación ciudadana en los asuntos europeos, especialmente en la de los más jóvenes. Y es que, como se ha mencionado, las administraciones nacionales y regiones están siendo en los últimos años un interlocutor esencial en la ejecución de las políticas europeas orientadas a la juventud, como está sucediendo con la celebración del Año Europeo de la Juventud.

En este sentido, la Comisión Europea presentó a finales del año 2021 todo un completo programa de acciones dirigidas a la juventud, como son el refuerzo del programa Erasmus + y el Cuerpo Europeo de Solidaridad, la Garantía Juvenil o la Iniciativa de Empleo Juvenil de la UE, así como el nuevo programa ALMA para apoyar la movilidad profesional transfronteriza de los jóvenes desfavorecidos. Y todo ello dentro de la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027, que es el marco para la cooperación en materia de política de juventud, cuyo objetivo principal es apoyar la participación de los jóvenes en la vida democrática y cultural europea.

Para materializar estos objetivos, las regiones jugamos un papel esencial como administración más cercana —junto con las entidades locales— a la ciudadanía mediante la puesta en marcha de eventos participativos en forma de diálogo abierto sobre diferentes temas europeos, workshops y jornadas informativas sobre los derechos que asisten a los europeos, y asimismo a través de las RRSS, elemento principal de conexión con los más jóvenes.

Además, las regiones hemos participado en esta efeméride a través del Comité Europeo de las Regiones, que en su Resolución de diciembre de 2021, adoptada durante el 147º Pleno, puso de manifiesto la importancia de fomentar la participación juvenil en la vida democrática y cívica, y de involucrar a los más jóvenes en la toma de decisiones a nivel local, regional, nacional y europeo.

Junto con todo ello, hay que tener en cuenta que el Año Europeo de la Juventud viene a reforzar la puesta en marcha de nuevos e interesantes programas para los más jóvenes, especialmente en materia de educación, empleo y cultura, como parte de una nueva visión integradora de la UE que ya están siendo ejecutados, en gran parte, por las regiones europeas. Así pues, en el ámbito de la educación se han aprobado nuevas actuaciones, a ejecutar por el Estado y las CCAA, dentro del programa

Erasmus Plus y los proyectos European Youth Together, para crear redes que promuevan asociaciones regionales, en cooperación con jóvenes de toda Europa y para organizar intercambios y promover capacitaciones para líderes juveniles.

Las regiones son una parte esencial de este proyecto al ser el interlocutor primero con los jóvenes de cada región. Además, hay que tener en cuenta que muchos de los programas específicos, como es el caso, por ejemplo, del programa Erasmus, se llevan a cabo por las consejerías de la rama de cada CCAA.

Los programas de Formación Profesional son otra pieza angular de los nuevos tipos de formación que promueve la Comisión Europea en su programa de trabajo y mediante los fondos de recuperación, y también están siendo objeto de un intenso trabajo por parte de las administraciones para, por un lado, tratar de ampliar el abanico de titulaciones y, por otro, cubrir toda la demanda que está surgiendo en los últimos años.

Por su parte, dentro del ámbito educativo, encontramos la iniciativa ALMA (Aim, Learn, Master, Achieve), destinada a fomentar la participación en el mercado laboral de jóvenes mediante acciones educativas, formativas o de empleo, combinado con un periodo de prácticas en un país diferente al de origen y que será ejecutada principalmente por las administraciones nacionales, pero también por las regionales, que son quienes establecerán los programas de prácticas, en consonancia con el Estado, y quienes realizarán los convenios con las empresas para asegurar que los beneficiarios reciben una formación adecuada y que cumple con los objetivos de la Unión Europea. Además, no hay que olvidar que tanto la iniciativa ALMA como otras muchas actuaciones educativas se llevan a cabo en el marco del Fondo Social Europeo Plus, que es ejecutado por las CCAA, al igual que la Garantía sobre la que se ha aumentado considerablemente el presupuesto vía FSE+.

Especialmente interesante es también la iniciativa DiscoverEU, dentro del programa Erasmus Plus, que tiene como objetivo ofrecer a los jóvenes de 18 años la posibilidad de subvencionar un viaje, al objeto de promover su sentido de pertenencia a la Unión Europea.

Por otro lado, la Comisión ha prestado especial importancia en los últimos años a fomentar la plena integración de los jóvenes mediante el empleo. Ello resulta

lógico, si se tiene en cuenta que la pandemia ha afectado especialmente a los jóvenes y que, como consecuencia de ello, las tasas de desempleo juvenil en la UE han aumentado enormemente. En este contexto, la Unión Europea ha querido reforzar la Garantía Juvenil, para ayudar a los más jóvenes a adquirir experiencia laboral y





desarrollar capacidades que les ayuden a integrarse en el ámbito laboral, siendo que tanto la Garantía Juvenil como otras medidas similares en el ámbito del empleo son aplicadas por los Estados miembros y las regiones en el marco de sus planes de recuperación y resiliencia y se complementan además con actuaciones del FSE+.

Mencionar asimismo dos iniciativas que han de ser aplicadas en parte por las CCAA, al tener las competencias educativas, como son las microcredenciales, una herramienta cuyo objetivo es fomentar el aprendizaje continuo mediante acciones de formación breves, y las cuentas de aprendizaje individuales, que buscan ayudar a los Estados y a sus instituciones de educación a formar a los jóvenes empleados para que mejoren sus capacidades y puedan reciclarse.

Por último, dentro de las actuaciones ideadas por la Unión Europea en el Año Europeo de la Juventud, encontramos las actuaciones culturales, cuya inclusión busca utilizar la cultura como un elemento de anclaje de los jóvenes con el proyecto europeo, reforzando su sentimiento de pertenencia al mismo. Esto además es coincidente con el sentir de los jóvenes que, de acuerdo con el último Eurobarómetro de Juventud y Democracia, consideran la cultura un elemento esencial en su relación con la Unión. En esta línea, las CCAA están llevando a cabo numerosas medidas en materia de ayudas culturales para fomentar que los jóvenes puedan formarse y también desarrollar sus inquietudes artísticas mediante intercambios con el programa Erasmus, ayudas a la formación, puesta en marcha de programas piloto en materia cultural o apoyo a festivales regionales y locales.

Pues bien, todo lo expuesto no es sino una pequeña aproximación a la participación de las instituciones públicas, concretamente de las regionales, en las políticas europeas, especialmente en el fomento de la actividad y participación de los más jóvenes en las políticas europeas. En este sentido, puede afirmarse que las administraciones españolas han aumentado y mejorado considerablemente su participación y medios en los últimos años, adaptando sus estructuras a los nuevos retos europeos. Esta evolución está tratando de responder a los procesos de apertura y participación de las Instituciones para con la ciudadanía, especialmente con los más jóvenes.

Todo ello es el reflejo de un esfuerzo colectivo que la Unión Europea y sus Estados miembros están haciendo para progresar y crecer, y para ser más inclusivos, fomentar la participación e instaurar las políticas de juventud de manera transversal en las acciones de futuro. Y ello pasa, indudablemente, por la coordinación con las instancias más cercanas a la ciudadanía, las regiones y las entidades locales, como constatación del ya mentado principio de subsidiariedad, principal eje sobre el que pivota esta estructura de multigobernanza a la que responde la coordinación de las políticas europeas. Como dijo Robert Schuman, uno de los padres del proyecto europeo: “Europa está buscando; sabe que tiene en sus manos su propio futuro. Jamás ha estado tan cerca de su objetivo”. ■