

Introducción a la Administración extremeña en materia de juventud

Enrique Hernández Díez
Área de Derecho Administrativo

Palabras clave: jóvenes, políticas de juventud, administración pública, Extremadura, derechos de la juventud.

Keywords: young people, youth policies, public administration, Extremadura, youth rights.

Resumen.

La Administración en materia de juventud atiende a un colectivo que no siempre resulta fácil de identificar, a pesar de su importancia social. La Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Extremadura contienen disposiciones originales respecto de los jóvenes. En Extremadura, la producción legislativa y reglamentaria sobre juventud se ha desarrollado de forma distinta a la mayoría de Comunidades Autónomas en los últimos treinta años. No existe una Ley general de juventud que coordine las distintas disposiciones. Tampoco se ha planteado un régimen claro de distribución de competencias con los entes locales. Analizamos, por último, el régimen jurídico de las tres instituciones públicas, adscritas a la Junta de Extremadura, que intervienen en la Administración juvenil: el Instituto de la Juventud de Extremadura, el Consejo de la Juventud de Extremadura y la Fundación Jóvenes y Deporte.

Abstract.

The Public Administration in the field of youth serves a group that is not always easy to identify, despite its social importance. The Spanish Constitution and the Statute of Autonomy of Extremadura contain original regulation about young people. Legislative and administrative development in Extremadura in the last thirty years has developed differently than most Autonomous Communities. There is no general Youth Act to coordinate the various provisions. Neither has there been a clear regime of distribution of powers with local authorities. Finally, we analyze the legal regime of three public institutions, attached to the Government of Extremadura, which are involved in the Youth Administration: Youth Institute of Extremadura, Youth Council of Extremadura and Youth and Sport public Foundation.

SUMARIO

- I. Introducción. La importancia social y jurídica de la juventud.**
- II. El sistema de competencias en materia de juventud.**
 1. Las previsiones constitucionales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
 - A. Las referencias implícitas y explícitas de la Constitución sobre la Administración en materia de juventud.
 - B. La distribución competencial a partir del texto constitucional.
 2. La juventud en el Estatuto de Autonomía de Extremadura.
 3. Las competencias sobre juventud de los entes locales en Extremadura.
- III. El régimen jurídico sobre juventud en Extremadura.**
 1. La ausencia de una Ley general de Juventud.
 2. Legislación sobre cuestiones particulares de juventud.
 3. El desarrollo reglamentario básico.
- IV. La organización institucional y funcional de la Administración en materia de juventud en la Junta de Extremadura.**
 1. Antecedentes e itinerancia departamental. De la antigua Dirección General a la Consejería de los Jóvenes y del Deporte.
 2. La adscripción a Presidencia por la transversalidad de la materia.
 3. El Instituto de la Juventud de Extremadura.
 4. El Consejo de la Juventud de Extremadura.
 5. La Fundación pública Jóvenes y Deporte.
- V. Consideraciones finales.**

Bibliografía.

I. Introducción. La importancia social y jurídica de la juventud

La reciente crisis económica no ha golpeado de la misma manera a todos los sectores sociales. Naciones Unidas advierte que la juventud ha sido el colectivo más castigado socialmente en los últimos años. En los países desarrollados, la pobreza relativa afecta a más de un tercio de los jóvenes con trabajo. Por las mismas fuentes sabemos que en 2015, en Extremadura, más del 40% de la población joven se encontraba en riesgo de pobreza y exclusión. El desempleo sobresale como una de las mayores preocupaciones de los españoles, según las encuestas del CIS. No es para menos: en Extremadura y España solo tiene trabajo remunerado uno de cada tres jóvenes menores de 30 años, lo que supone el doble de desempleo que entre mayores de esa edad. Diversos análisis alertan de la difícil viabilidad del sistema de bienestar (pensiones, sanidad...) en menos de una década, si no se revierte la grave desigualdad que padecen las generaciones jóvenes actuales¹.

Junto a estas cifras socioeconómicas hay otros factores que determinan una preocupación cada vez mayor sobre la juventud. La participación política de la juventud es un elemento de extraordinaria controversia en España y en nuestro entorno. Ciertos acontecimientos dejan en evidencia una divergencia de expectativas generacionales, una auténtica brecha de opciones políticas entre jóvenes y adultos: las primarias entre Sanders y Clinton, la victoria de Clinton sobre Trump entre los “millenials” (menores de 30 años), el Brexit, las recientes elecciones en Austria, o las últimas elecciones generales en España². Es lógico que este asunto, la participación política de la juventud, sea una de las prioridades de la Unión Europea para el Diálogo Estructurado (comunicación y negociación entre representantes políticos y jóvenes³). Otra cuestión es que esté ofreciendo resultados significativos.

No es ninguna novedad que la situación de la juventud preocupe a la sociedad, en abstracto. Las causas de esa preocupación sí varían con el tiempo, al menos de forma sutil. No es el mismo enfoque el que define las reacciones administrativas y políticas ante “Mayo del 68” que la implantación del Programa Erasmus. Pero en todo caso, cuando la sociedad se preocupa por la juventud, el Estado actúa. Un Estado complejo, como es el español, tiene además una larga tradición de Administración en materia de juventud. De

¹ Cfr. LÓPEZ OLLER, J., “Cuatro cifras (más o menos) sobre los procesos de emancipación de la población joven en Extremadura”, en *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 1, 2016. Este artículo extrae los datos contenidos en el Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, núm. 12, con información del primer semestre de 2016. Y también son útiles los datos de Naciones Unidas facilitados en su página Web por la Oficina del Enviado Especial del Secretario General (disponible a 10 de octubre de 2016): <http://www.un.org/youthenvoy/youth-statistics/>.

La mayoría de los más recientes están recogidos en la publicación del Consejo de la Juventud de España, disponible también con información desagregada por Comunidades Autónomas, denominada “Informe Juventud Necesaria”.

² Sobran los ejemplos en los diarios digitales, sirva como muestra el siguiente sobre el Brexit: “un 75% de los votantes entre 18 y 24 años apoyó el *Remain*, quedarse en la UE, según el sondeo YouGov”, en ElPaís, edición digital del 26 de junio de 2016: “Los jóvenes británicos se indignan ahora, pero estaban distraídos”. Datos similares existen para las recientes elecciones en Austria o las últimas de Irán, las de Estados Unidos y las de España, el referéndum de Italia sobre la reforma constitucional o el de Hungría sobre la acogida a refugiados. La brecha es patente.

³ Para más información sobre Diálogo Estructurado, cfr. (disponible a 10 de octubre de 2016): http://ec.europa.eu/youth/policy/implementation/dialogue_es

hecho, se ocupaba y actuaba ya en la época franquista⁴. Pero ha sido en la siguiente etapa democrática cuando se ha previsto constitucionalmente una nueva forma de actuación pública hacia la juventud. Esta fórmula ha sido determinante para llegar al punto en el que hoy se encuentran los jóvenes y las Administraciones españolas.

El artículo 48 de la Constitución de 1978 establece un mandato que obliga a todos los poderes públicos a adoptar un determinado enfoque de la Administración en materia de juventud. Podría haber optado como algunas de las Constituciones del entorno⁵ por un enfoque solo proteccionista: la juventud debe ser protegida (lo hace en el art. 20.4 CE). Sin embargo, la Carta Magna española también va más allá: la juventud debe ser impulsada a participar de forma especial (distinta al resto de la ciudadanía). La diferencia entre proteger e impulsar consiste en considerar a la población joven como grupo social vulnerable, o bien como colectivo con un particular potencial de desarrollo de las sociedades... si se sabe aprovechar. No son enfoques incompatibles, con independencia de que estén más o menos acertados, pero nuestra Constitución pone énfasis en la segunda perspectiva (promocionista) frente a la primera (proteccionista).

Esta apuesta constitucional ha generado una Administración en materia de juventud en todos los niveles territoriales (la Constitución señala a “los poderes públicos”). Sin embargo, el peso fundamental recae en las Comunidades Autónomas. Extremadura tiene más de tres décadas de experiencia en Administración juvenil. El objeto de este estudio es reconocer el alcance de sus competencias, identificar dónde se encuentran las fuentes jurídicas aplicables, y conocer cuál es la ordenación institucional en el ámbito autonómico.

II. El sistema de competencias en materia de juventud

La Administración en materia de juventud, en sentido general, es un ámbito que no ha sido analizado como conjunto con demasiado detenimiento por la doctrina jurídica⁶. En este sentido, se ha escrito poco sobre la distribución competencial en esta cuestión en España⁷. Es revelador que la doctrina jurídica mayoritaria que ha abordado el análisis del propio artículo 48 de la Constitución, ha expresado de manera frecuente la poca relevancia de este precepto. La importancia que se le discute se fundamenta, en buena medida, en lo indeterminado del concepto “juventud”. Se ha dicho que no es un concepto jurídico ni socialmente definido con claridad⁸. Esta postura contrasta con el intenso

⁴ Significativa es, por ejemplo, la Ley de 6 de diciembre de 1940, instituyendo el Frente de Juventudes. No será la última norma que promulgue el régimen para articular la posición del Estado ante las “organizaciones juveniles”, reconociéndolas como “una de las más vivas realidades” de los valores del régimen y su “revolución”, según la parte expositiva de la Ley.

⁵ Así lo hacen el art. 70 de la Constitución portuguesa y el art. 21.3 de la Constitución griega, por ejemplo.

⁶ Aunque el Derecho de Juventud, desde una perspectiva más general, se abre paso en los últimos años en España con diversas obras, que incluyo en la Bibliografía. En todo caso, la denominada “justicia juvenil” o Derecho penal de menores sí tiene una larga y profunda trayectoria doctrinal, pero no es el sector de Derecho Público que interesa a este trabajo.

⁷ Si bien lo hace desde la perspectiva de sociología y politología, aporta una buena perspectiva del estado de la cuestión en su momento histórico (anterior a muchos de los Estatutos de segunda generación): Comas Arnau, D., *Las políticas de juventud en la España democrática*, ed. INJUVE, febrero de 2007; y en concreto el Capítulo 5: “Las políticas de juventud en el marco autonómico: evolución y situación actual”, pp. 97-116.

⁸ No comparto esta supuesta indefinición, y creo que responde más bien al desconocimiento de buena parte de la actividad académica que se ha desarrollado en otras ciencias sociales, que son las que nos deben orientar a los juristas sobre el contenido del concepto. Como muestra de que sí existe un marco mínimo común a nivel internacional, cfr. el documento sobre definición del concepto que ofrece Naciones Unidas (disponible a 30 de noviembre de 2016): <http://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf>

estudio desarrollado por la sociología y la politología, existiendo una literatura muy extensa sobre políticas de juventud desde estos enfoques científicos⁹.

Sobre la indeterminación del concepto “juventud”, Buisán García considera que este “primer escollo (...) podría salvarse trayendo a colación, al menos a efectos interpretativos y orientativos, determinada normativa específica dirigida al colectivo juvenil”¹⁰. En efecto, la juventud es un concepto flexible en el imaginario colectivo, que puede variar en función de las circunstancias sociales. Pero eso no le resta validez jurídica, porque su carácter flexible no implica, ni mucho menos, que sea intangible. Requiere el desarrollo legislativo y reglamentario para trazar la demarcación exacta acorde al momento histórico. La Constitución no debe conceder una definición rígida, que por otra parte, tampoco aporta para muchos otros preceptos que estarían en similares circunstancias (por ejemplo los de rango etario, sin ir más lejos: infancia y tercera edad).

La supuesta indefinición no ha sido obstáculo para que, desde el inicio de la reciente etapa democrática en España, la juventud haya sido una materia que ha contado con responsables políticos y una Administración especializada en todos los niveles territoriales: concejalías de juventud en la inmensa mayoría de municipios, direcciones generales en todas las Comunidades Autónomas, y el Instituto de la Juventud en la Administración General del Estado.

1. Las previsiones constitucionales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La Constitución española de 1978 contiene al menos cuatro referencias fundamentales que afectan a la juventud, como ha señalado RALLO LOMBARTE¹¹. Dos de ellas son implícitas y conectadas a cuestiones jurídicas colaterales con el objeto de este estudio (por lo que no las analizaré aquí): son los arts. 27 y 30 CE, sobre educación y servicio militar, respectivamente. A las referencias implícitas hay que añadir un conjunto de artículos no considerados por este autor: el art. 43.3 CE, sobre el “la educación sanitaria, la educación física y el deporte” así como “la adecuada utilización del ocio”; conectado con aquellos como el 148.1.19 CE, que incluye entre las posibles competencias de las Comunidades Autónomas la “promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio”. Formulo esta adición a la propuesta de RALLO LOMBARTE por la práctica administrativa que, en Extremadura y otros espacios territoriales, han concedido una relevancia singular a las políticas juveniles de ocio. Quizá a veces de forma exagerada.

Me centraré a continuación en las referencias explícitas, dado que son las otras dos menciones constitucionales las que fundamentan, o deben fundamentar, a mi juicio, una verdadera Administración especializada en materia de juventud.

A. Las referencias explícitas de la Constitución sobre la Administración en materia de juventud

⁹ De hecho, la sociología y la politología constituyen las disciplinas centrales que se han ocupado de la actividad pública en materia de juventud hasta el momento. Lo demuestra, por ejemplo, su presencia constante en la Revista de Estudios de Juventud, dependiente del INJUVE, quizá la publicación académica más consolidada a nivel estatal sobre cuestiones de juventud. Varios de sus estudios publicados los incluyo a modo de ejemplo en la Bibliografía.

¹⁰ BUISÁN GARCÍA, N., “Artículo 48” en *Comentarios a la Constitución Española*, dirs. CASAS BAAMONDE, M.E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.; coord.: PÉREZ MANZANO, M.; BORRAJO INIESTA, I., ed. Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008., p. 1115.

¹¹ RALLO LOMBARTE, A., “La juventud como sujeto titular de derechos constitucionales”, en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerrol*, núm. 1, Valencia, 1992.

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

El primero de ellos, art. 20.4 CE, encarna el enfoque proteccionista. Es el verdadero rastro de influencia sobre juventud de las constituciones de nuestro entorno¹². Además, sirvió de justificación a la Ponencia constitucional para rechazar las enmiendas al actual artículo 48 (promocionista) que pretendían sustituirlo por una fórmula de mera protección¹³. Es cierto que el art. 20.4 CE se refiere, de forma exclusiva, a un límite a los derechos fundamentales del art. 20.1 CE, en torno a la libertad de expresión en sentido amplio: a) “difusión de pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”; b) “la producción y creación literaria, artística, científica y técnica”; c) “la libertad de cátedra”; y d) la libertad de comunicación y recepción de “información veraz por cualquier medio de difusión”. A pesar de ser una referencia tan específica, la fuerza del art. 20.4 fue considerada suficiente manifestación de la protección de la juventud por parte del legislador constitucional¹⁴, por lo que conocemos del *iter* constituyente. Con el art. 48 CE se quiso constitucionalizar otra cuestión distinta.

El segundo de ellos constituye la piedra angular del Derecho de Juventud en nuestra Constitución. El art. 48 CE dice textualmente: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”. Este precepto no tiene precedente jurídico de semejante rango normativo, ni en nuestra historia constitucional¹⁵ ni en nuestro entorno inmediato. Se ha dicho de él que es innecesario¹⁶, puesto que expresa lo mismo que el art. 9.2 CE proclama para “todos los ciudadanos”. Pero no es una afirmación exacta. La diferencia entre ambos preceptos no estriba solo en el sujeto destinatario (“todos los ciudadanos” *versus* “la juventud”). La participación de la juventud que debe ser promovida por los poderes públicos tiene dos notas constitucionales singulares: la necesidad explícita de que sea una participación “libre” y “eficaz”¹⁷. Dos principios que se pueden esperar también de la participación de “todos los ciudadanos”, pero que aplicados a la participación juvenil tienen una intencionalidad jurídica concreta y diferenciadora. Existen diversas justificaciones, pero la más obvia es que la juventud es un colectivo, por su propia naturaleza, en situación de aprendizaje cívico y con un determinado potencial social. Por esto es más importante, si cabe, respetar su libertad e insistir en la eficacia de su participación. Es una simple cuestión de credibilidad democrática ante las nuevas generaciones.

No es mi intención hacer ahora una exégesis profunda del artículo 48 CE, sino enunciar la

¹² Véase n. 5.

¹³ Durante la tramitación de la Constitución en el Congreso, defendieron esta tesis el diputado ORTÍ BORDÁS (Unión de Centro Democrático), con la enmienda 736, que proponía sustituir la redacción de la Ponencia por “El Estado protegerá especialmente a la juventud”.

¹⁴ Apoyándose en el Informe de la Ponencia constitucional, de febrero de 1978.

¹⁵ No obstante, la Constitución de Cádiz de 1812, en el artículo 335, recoge la primera y excepcional mención explícita a la juventud en nuestra historia constitucional. Lo hace, precisamente, en relación a la promoción de la educación de la juventud, como una competencia de las Diputaciones provinciales.

¹⁶ Véase, por todos, RUIZ-RICO, J. J., y CONTRERAS, M., “Participación de la juventud: artículo 48”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dir. ALZAGA VILLAAMIL, O., Cortes Generales - EDERSA, Madrid, 1996.

¹⁷ Para profundizar en el significado y alcance del mandato constitucional sobre la libertad y la eficacia de la participación juvenil, cfr. ÁLVAREZ GARCÍA, V. J., “La ordenación jurídica de la participación juvenil”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, n° 31, 2014, Cáceres.

importancia de su existencia, como clave de bóveda de la Administración juvenil. En los próximos apartados podrá apreciarse parte de las diferencias con el art. 9.2 de nuestra Constitución.

Ninguna de estas referencias constitucionales a la juventud determina un reparto competencial explícito entre los distintos poderes públicos¹⁸. El art. 48 CE es un principio rector, y como tal debe entenderse vinculante para todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales). El art. 20.4 CE expresa un límite de modulación de derechos fundamentales, anteponiendo el bien jurídico protegido que es la juventud y la infancia a determinadas libertades. Por tanto, obliga a todos los actores jurídicos, no solo a los poderes públicos.

B. La distribución de competencias a partir del texto constitucional y el bloque de constitucionalidad

El art. 149.1 CE no menciona en ninguno de sus puntos la materia de “juventud” ni otra expresión similar, por lo cual, conforme al art. 149.3 CE, es legítimo que los Estatutos de Autonomía atribuyan a las Comunidades Autónomas competencias al respecto. Así lo hacen prácticamente todos de forma explícita (trece de diecisiete, en la actualidad¹⁹). Aquellas que ahora contienen referencia solo implícita en sus Estatutos a la competencia en materia de juventud son Asturias, Canarias, Galicia y La Rioja²⁰. Esto no ha sido obstáculo para que las cuatro Comunidades entiendan que también tienen atribuida la competencia, por una interpretación extensiva de la materia de bienestar social, la gestión del ocio u otras expresiones similares. En consecuencia, todas las Comunidades Autónomas son competentes en materia de juventud.

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

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

¹⁸ Sí lo hace el citado art. 148.1.19 CE en materia de ocio, y a favor de las Comunidades Autónomas, como en efecto recogen todos los Estatutos de Autonomía.

¹⁹ Con la primera generación de Estatutos fueron quince, ya que Asturias y La Rioja tuvieron una referencia original hoy suprimida. Asturias la tuvo en el antiguo artículo 10.1.d), que desaparece en la versión de la Ley orgánica 1/1999, de 5 de enero. La Rioja se expresaba en los mismos términos en su artículo octavo, apartado dieciocho, pero también desapareció con la reforma del artículo por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero. En ninguno de los dos casos se desprende la pérdida de la competencia, sino su subsunción en los títulos más genéricos de bienestar social, protección de menores, gestión del ocio, etc.

²⁰ Similar a la actualidad de los casos asturiano y riojano es la referencia gallega, aprobada ya en la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. La Ley 2/1987, de 8 de mayo, del Consejo de la Juventud de Galicia, actualmente derogada, mencionaba como títulos habilitantes en materia de juventud los apartados 22, 23 y 24 del artículo 27 del Estatuto de 1981. Estos títulos versan de la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio (22), la asistencia social (23), y la promoción del desarrollo comunitario (24). En el caso de Canarias, la transferencia se infiere, según el preámbulo de la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud, de los siguientes preceptos de su Estatuto de Autonomía vigente: “artículo 30, apartados 7 y 13, la competencia exclusiva de ésta en materia de asistencia social y servicios sociales, fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, asistencial y similares, en cuanto desarrollen sus actividades en territorio canario. Además, en el artículo 30.9 de su Estatuto, se reserva a esta Comunidad Autónoma, en su ámbito, la competencia en materia de fomento de la cultura”.

Autónoma de Cataluña²¹.

En síntesis, la STC 13/1992, de 6 de febrero, plantea de manera implícita que la “juventud” es una competencia “concurrente”, apoyándose en que el art. 48 CE es un título “tan genérico e indeterminado” que obliga también al Estado a perseguir ese objetivo constitucional. El Tribunal define la competencia como “política de promoción de la juventud”, para lo cual el Estado debe ejercitar “sus propias competencias sectoriales” al servicio del objetivo constitucional, a pesar de que los Estatutos de Autonomía recojan una pretendida “competencia exclusiva”. De esta manera, el Tribunal Constitucional tumba la expectativa de la Generalidad de Cataluña. Su pretensión era que el Estado (a través del Instituto de la Juventud) se dedicara solo a potenciar las relaciones internacionales y las relaciones entre las Comunidades Autónomas. El Tribunal explica que el Estado tendrá que ejercer competencias sectoriales en materia de juventud en virtud de otros títulos competenciales (servicios educativos, culturales, sociales...) “que no fueran regionalizables”.

En conclusión, las competencias autonómicas en materia de juventud son, aunque se definan como exclusivas, de carácter “concurrente”²² con las del Estado. Ningún poder público está exento de perseguir el cumplimiento de los principios rectores de la Constitución, y el art. 48 CE es uno más de ellos. Veremos más adelante qué papel pueden jugar los entes locales.

Además de la STC 13/1992, de 6 de febrero, hay al menos diez Sentencias del Tribunal Constitucional que mencionan cuestiones conectadas a la Administración en materia de juventud²³, cuyo contenido procedo a sistematizar a continuación.

- 1) La STC 281/1986, de 20 de marzo, reforzada con la STC 157/1992, de 22 de octubre, y matizada por la STC 173/1998, de 23 de julio (FJ 5º). La síntesis del contenido de estas sentencias indica que el título competencial sobre “juventud” no permite regular cualquier aspecto relacionado con la juventud, y es necesario acudir a otros sectoriales. Por ejemplo, para poder regular cuestiones sobre asociacionismo juvenil, es necesario tener además competencia en “asociacionismo”, o de forma explícita en el Estatuto sobre “asociacionismo juvenil”.
- 2) La STC 119/1995, de 17 de julio (FJ 4º), desarrollada de manera complementaria en la STC 31/2015, de 25 de febrero. El principal valor de este conjunto de sentencias es calificar al art. 48 CE como ejemplo paradigmático de la “democracia participativa”, un *tertium genus* (según el Tribunal) entre la “democracia representativa” y la “democracia directa”.

²¹ En concreto, resolvió los recursos de inconstitucionalidad acumulados 542/88 y 573/89. Estos recursos fueron promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra diversas partidas de los Presupuestos Generales del Estado de 1988 y 1989 (Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, respectivamente). En mi opinión, esta es la Sentencia más relevante para la delimitación competencial de la Administración en materia de juventud, pero no la única, como apuntaré más adelante. Las futuras sentencias que deban abordar este ámbito competencial acudirán de forma recurrente a las líneas del FJ 13. Así sucedió, por ejemplo, con la STC 16/1996, pese a que la Generalidad tratara de cambiar su línea argumental de su impugnación a los Presupuestos Generales del Estado.

²² Así lo considera también la mayoría de la doctrina que se ha pronunciado sobre la materia. Sirva por todos BUISÁN GARCÍA, op. cit., p. 1117.

²³ No menciono aquí a otras muchas (más de sesenta) que aluden al art. 20.4 CE, porque en la mayoría de éstas, el Tribunal solo utiliza el concepto de “protección a la juventud” como ejemplo comparativo de los límites a los derechos fundamentales del art. 20 CE.

- 3) La STC 31/2010, de 28 de junio, complementada con la STC 137/2010, de 16 de diciembre. Las Sentencias sobre el Estatuto de Cataluña aclararon, en materia de Administración juvenil, que las Comunidades Autónomas en general, y sus instituciones juveniles, en particular, pueden desarrollar relaciones internacionales, siempre que no incluyan actos vinculantes de los reservados al Estado. Un apunte útil a efectos de movilidad juvenil, y que avala una práctica muy extendida también en Extremadura²⁴.
- 4) Las SSTC 129/2010, de 29 de noviembre; 36/2012, de 15 de marzo; 73/2012, de 16 de abril; y 77/2012, de 16 de abril. Estas últimas Sentencias versan sobre la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, de la renta básica de emancipación de los jóvenes. Dicho Real Decreto fue reformado primero por el RD 366/2009, de 20 de marzo, y posteriormente por el RD 1260/2010, de 8 de octubre. Todas estas versiones y reformas fueron cuestionadas por numerosas Comunidades Autónomas, de lo que se derivan las Sentencias enunciadas. En síntesis, el Tribunal consideró que la mayor parte de la actividad administrativa relacionada con las ayudas era regionalizable, estimando en gran medida los diferentes recursos de las Comunidades Autónomas.

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

2. La juventud en el Estatuto de Autonomía de Extremadura

Extremadura es una Comunidad Autónoma que ha recogido de forma explícita sus competencias en materia de juventud, tanto al inicio de su andadura histórica como con su Estatuto de segunda generación²⁵.

En el Estatuto histórico, aprobado por la Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero, se recogía en el art. 7.1.19 una mención casi idéntica a la del art. 48 CE:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:

(...) 19. Promoción de la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.”

Es evidente que dicha competencia exclusiva no era tal. Ya lo ha dejado claro el Tribunal Constitucional. Pero la remisión al artículo de nuestra Norma Fundamental indica qué entendía el legislador como base de una Administración en materia de juventud.

²⁴ El Consejo de la Juventud de Extremadura y el Instituto de la Juventud de Extremadura, entre otras instituciones, han suscrito acuerdos de colaboración con instituciones portuguesas públicas y privadas, como la Federación Nacional de Asociaciones Juveniles de Portugal (FNAJ), y el Instituto Portugués de Deporte y Juventud (IPDJ), entre otras.

²⁵ Cfr. ÁLVAREZ GARCÍA, V., *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, ed. Iustel, Madrid, 2012.

Aquella previsión estatutaria daría lugar, apenas dos años más tarde, a la aprobación en la Asamblea de Extremadura de la Ley 1/1985, de 24 de enero, del Consejo de la Juventud de Extremadura. Fue la primera norma con rango de Ley que se promulgaba en materia de juventud en nuestra Comunidad. Además, era la sexta Ley que se aprobaba desde el nacimiento de la Autonomía (incluyendo los dos Presupuestos Generales de 1984 y 1985), lo que da una idea de la importancia política que tuvo en su momento la creación de esta institución. Más adelante me detendré en el contenido de esta norma y sobre todo de aquella que la deroga y sustituye en 2010.

Antes de la reforma del Estatuto de Autonomía en 2011, la Asamblea aprobó una segunda Ley en materia de juventud, que sí está en vigor, y es la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura. Con esta norma surge un nuevo ente público. Es la Administración institucional responsable de liderar la intervención autonómica en materia de juventud en la región.

En el contexto de las reformas estatutarias de segunda generación, el Parlamento español aprobó para Extremadura la Ley orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Este texto recoge dos referencias a la juventud, a diferencia de su predecesor que contenía solo una. Abordaré la atribución competencial (más escueta), pero me centraré sobre todo en el análisis de la primera referencia (principio rector), puesto que es la que tiene un mayor contenido.

La atribución de la competencia es una mención en el art. 9.1.26 del Estatuto, que entre las competencias declaradas exclusivas de la Comunidad Autónoma, cita:

“26. Infancia y juventud. Protección y tutela de menores.”

La combinación con otras materias como infancia y protección de menores resulta lógica, dado que la juventud se solapa parcialmente con los conceptos jurídicos de infancia y menores.

La primera mención del Estatuto es la más relevante. No tiene carácter de atribución competencial, sino de principio rector, con un espíritu muy similar al art. 48 CE. Se trata del artículo 7.16 del Estatuto. Dice de forma textual que los poderes públicos extremeños:

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

De este texto conviene destacar algunos elementos que lo diferencian del resto de Estatutos de Comunidades Autónomas. Extremadura, junto a Cataluña y Andalucía, son las que prestan una mayor atención hacia la juventud en los Estatutos de Autonomía. De las tres, Extremadura es la que parece conceder un valor más alto a la participación juvenil en el texto estatutario.

El contenido del art. 7.16 del Estatuto extremeño tiene una inspiración clara en los textos

andaluz y catalán, pero añade varias cuestiones que parecen evocar algunas de las enmiendas no aprobadas al art. 48 de la Constitución, en su tramitación parlamentaria en 1978. El legislador estatutario extremeño sitúa en primer lugar la existencia de “canales para la expresión”, una concreción que recuerda a la que fue descartada para el art. 48 CE, cuando la propuso el Senador Atanasio Corte Zapico²⁶. No es la única idea que ya estaba latente en el debate constitucional: el emprendimiento, la referencia al asociacionismo y organizaciones juveniles, la orientación profesional y el acceso a la vivienda o la emancipación; fueron todas ellas cuestiones que se intentaron introducir a través de distintas enmiendas del Congreso y el Senado en el actual art. 48 CE. No tuvieron acogida en aquel primer momento, pero sí en la redacción de un principio rector autonómico inspirado en el precepto constitucional.

La principal carencia del principio rector estatutario frente a la redacción constitucional es la referencia a la libertad y la eficacia. Este silencio no tiene relevancia normativa, ya que la Constitución sí contiene ambos principios y obliga al texto del Estatuto, pero puede tener significación política o interpretativa, si se entendiera que no es una omisión casual.

En todo caso, lo más relevante de este precepto es que destaca, por una parte, tres direcciones de actuación para la Administración en materia de juventud, y por otro lado, tres ejes vertebradores de la participación juvenil.

Las tres orientaciones son un mandato de acción para los poderes públicos extremeños, puesto que tienen naturaleza de principio rector. La Administración en materia de juventud debe desarrollar, como mínimo, actuaciones específicas dirigidas a: 1) la orientación profesional, 2) la emancipación familiar, y 3) el acceso a la vivienda. No se trata ni mucho menos de un *numerus clausus* de asuntos que pueda abordar la Administración, pero sí son con toda claridad las prioridades expresadas por la máxima norma extremeña, tras el texto constitucional. Insisto en esta cuestión porque más adelante, a la luz del desarrollo normativo de Extremadura en materia de juventud, se podrá comprobar si existe o no conexión con estas prioridades.

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

La “existencia de canales” parece aludir a los órganos u organismos que sirvan precisamente de zona de paso o intermediarios, de cadena de transmisión de las opiniones de la población juvenil, por vía distinta de las instituciones de la democracia representativa clásica. Quienes ejercen esa función de interlocución de la juventud ante la sociedad y los poderes públicos en Europa son, por antonomasia, los Consejos de la Juventud. Éstos se crearon en España desde la década de 1980 en todas las Comunidades Autónomas, y en Extremadura el 24 de enero de 1985. La utilización del plural por parte del legislador, y la falta de referencia explícita a esta institución (que ya existía antes de la reforma del Estatuto), parece indicar dos cuestiones: 1) que no existe un único modelo de canales, luego el Consejo de la Juventud de Extremadura, como ente

²⁶ En la enmienda de este Senador, con el nº 235, para reforzar y mejorar la previsión en materia de participación, se proponía añadir: “a este fin, se les dotará [a los jóvenes] de medios e instituciones”.

público, no es el único posible ni tiene garantía estatutaria, a diferencia de otras administraciones institucionales²⁷. 2) Que el mandato, al extenderse a todos los poderes públicos extremeños, requiere de la existencia de diversos canales, quizá en función del ámbito territorial de los distintos poderes públicos. Por tanto, puede y debe crearse más de un canal. La duda no resuelta por el legislador es si la diferencia de canales responde a criterios funcionales o territoriales²⁸.

Una referencia explícita a los “sistemas asociativos” de la juventud tiene un significado jurídico particular. En primer lugar, parte de una lógica histórica: la Administración en materia de juventud surge como resultado de la atención del sector público a las organizaciones juveniles²⁹. Se ha discutido mucho en los últimos años si los Consejos de Juventud son un canal de participación exclusivo de la juventud asociada o de toda la juventud. La respuesta de este debate determina si los poderes públicos deben crear otros canales alternativos para la juventud no asociada, o si los Consejos deben reformar su funcionamiento para integrar realidades de participación juvenil no asociativa. Ninguna de las dos opciones ha sido incorporada al Derecho positivo en Extremadura.

La reflexión del párrafo anterior nos lleva al último fundamento mencionado en el Estatuto: el fomento de las “capacidades emprendedoras”. En íntima relación con el asociacionismo (que es de naturaleza colectiva), encontramos un fundamento de naturaleza individual: el emprendimiento basado en capacidades personales. Aunque hoy en día parezca estar de moda el término y la filosofía del “emprendedor”, ya en la tramitación parlamentaria de la Constitución, en 1978, hubo enmiendas que intentaban introducirla en el art. 48 CE. Es un término referido a las competencias (saber, saber hacer y saber ser). El Ministerio de Educación relaciona las competencias de emprendimiento con las de liderazgo³⁰. En conclusión, el Estatuto reconoce que el aprendizaje juega un papel clave en la participación (nadie nace sabiendo participar), y a su vez la participación influye en el desarrollo de la región. Esta perspectiva se impone a la Administración con independencia de los programas de gobierno, mientras esté vigente el Estatuto³¹.

3. Las competencias de la Junta de Extremadura y los entes locales

El Estatuto de Autonomía de Extremadura no aclara un elemento importante: qué nivel

²⁷ La garantía estatutaria tampoco parece que tenga mayor relevancia, por otro lado, puesto que aquello que dice el Estatuto no ha servido para evitar la supresión del Consejo Consultivo, ni se ha llegado a crear la figura del Personero del Común.

²⁸ Si fueran criterios funcionales, habría otros canales autonómicos para colectivos juveniles distintos del Consejo de la Juventud. Si fueran criterios territoriales, se referiría quizá a la existencia de Consejos de Juventud de ámbito local. De este tipo, en Extremadura solo existen cinco figuras activas de derecho privado, reconocidas institucionalmente como tales Consejos locales de juventud.

²⁹ Cfr. ANGEL, W. A. (coord.), CARDONA, J., PORCARO, G., WEURO, J., ZECCA, G. (revs.), *The International Law of Youth Rights*, European Youth Forum, 2ª edición, 2014. Esta obra recoge de forma exhaustiva las fuentes históricas y vigentes, vinculantes o indicativas, del Derecho Internacional de Juventud. Y en particular, recoge con claridad cómo surge en 1919 el interés de los gobiernos y organismos internacionales, tras la I Guerra Mundial, la inquietud por las cuestiones de juventud, a instancia, en gran medida, de las organizaciones privadas juveniles transnacionales.

³⁰ El emprendimiento está por tanto relacionado con la capacidad de iniciativa. El legislador estatutario concede una importancia clave al aprendizaje de estas competencias, y las relaciona directamente con la participación, que por su propia definición requiere también las conocidas en la actualidad como competencias cívicas y sociales. Un ejemplo del esquema sobre el aprendizaje por competencias (y los contenidos, habilidades y actitudes de estas competencias) lo plantea la Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato.

³¹ Cfr. RUIZ-RICO, J. J., y CONTRERAS, M., op. cit., a propósito del valor de los principios rectores.

territorial es responsable de llevar a cabo cada parte del encargo que el Estatuto hace en materia de juventud. Por la redacción se puede deducir que es un mandato general a todos los poderes públicos, entendiendo por tales la Administración autonómica de Extremadura y los entes locales extremeños. Es cierto que no es frecuente una previsión más concreta de distribución de competencias en los Estatutos: solo el de Islas Baleares lo hace. Éste responsabiliza en su art. 70.16 a los Consejos Insulares del “diseño y aplicación de políticas, planes y programas destinados a la juventud.” Por tanto, como el Estatuto extremeño guarda silencio sobre esta cuestión, considero necesario acudir al análisis de la normativa estatal en materia de régimen local.

La última gran reforma de las bases del régimen local fue implantada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Para comprender su alcance es necesario acudir a las Sentencias del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio.

La práctica totalidad de administraciones locales extremeñas (incluidas las Diputaciones provinciales de Cáceres y Badajoz) ejercen funciones de Administración en materia de juventud. Es una realidad de hecho desde el inicio de la etapa democrática. La prueba más evidente de ello es que casi todas tienen responsables políticos con nombramiento específico para juventud³², por muchas combinaciones que tengan sus titulares con otras materias (tradicionalmente deportes, festejos, educación, cultura...). Cuestión distinta es que todos ellos dispongan de medios suficientes para la prestación de servicios, con personal o infraestructuras propias³³.

Tras una primera situación de incertidumbre por la entrada en vigor de la ley estatal de 2013, ya citada, la jurisprudencia constitucional ha avalado de forma implícita un cierto margen de competencias locales en materia de juventud, siempre y cuando se justifique adecuadamente. En todo caso, hay dos grandes marcos de actuación local en materia de juventud que son fáciles de identificar:

- 1) La participación ciudadana especializada. A partir del artículo 48 de la Constitución, que sitúa la promoción de la participación como eje central de la Administración en materia de juventud, no cabe duda de que los entes locales (municipios y provincias) pueden conectar ésta con sus responsabilidades legales de participación ciudadana (por ejemplo, los arts. 70 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LRRL). La existencia de un mandato diferenciado sobre participación juvenil (el 48 CE) del genérico sobre participación ciudadana (9.2 CE), parece una justificación más que suficiente para que los municipios prevean la especialización de fórmulas (canales institucionales, establecimientos o servicios públicos) y acciones (de fomento y de servicios públicos) en materia de participación juvenil. No es necesario que haya otra norma explícita, en principio, puesto que la diferenciación se puede deducir del texto constitucional.

³² En 2014 y 2015, el Consejo de la Juventud de Extremadura llegó a identificar responsables de concejalías de juventud en más del 90% de los más de 380 municipios de Extremadura, si bien no existen listados específicos sistematizados y accesibles.

³³ Cfr. ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La regulación del régimen local en el estatuto de autonomía de Extremadura”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 32, 2013.
ÁLVAREZ GARCÍA, V. y ARIAS APARICIO, F., “El régimen local extremeño dentro del modelo español de organización territorial del Estado”, *Diario de Derecho Municipal*, 2016.

- 2) La conexión con otras competencias sectoriales. El art. 25.2 de la LRBRL expone quince materias que considera “competencias propias” de los municipios españoles. Tres de ellas son susceptibles de conectar con actividades de fomento y servicios públicos a la juventud: 1) deporte, instalaciones deportivas y tiempo libre, 2) promoción de la cultura y sus equipamientos, y 3) cooperación en la escolarización. Pero además, hay otros dos aspectos que en Extremadura pueden tener una especial importancia en la Administración en materia de juventud: por un lado la atención a personas en situación o riesgo de exclusión social³⁴, y por otro lado la adquisición de competencias digitales; letras e) y ñ) del precepto, respectivamente. Nótese que ninguna de ellas (y pocas de las anteriores) se corresponde de manera directa con los ámbitos prioritarios del Estatuto de Autonomía. Los mandatos estatutarios son mucho más profundos que la gestión del ocio y derivados.

El art. 26 de la LRBRL prevé las competencias “irrenunciables” que los municipios deben prestar, en función de su tamaño. Para aquellos de más de 5.000 habitantes y menos de 20.000 (afecta a un total de veintiocho municipios extremeños), en materia de juventud puede ser relevante la gestión de bibliotecas públicas, conectada a la participación cultural. Los municipios de más de 20.000 habitantes (solo siete en toda Extremadura) son responsables de la atención inmediata a las situaciones de riesgo de pobreza y exclusión, que por la realidad extremeña ya mencionada sí es una competencia de primer nivel en materia de juventud. El resto de municipios, más de 340 entre ambas provincias, no tienen ninguna atribución mínima en materia de juventud, salvo que lo justifiquen de la manera que establece el Tribunal Constitucional en las sentencias referidas. Conforme a lo expuesto, el núcleo principal de la Administración en materia de juventud parece ser competencia de la Junta de Extremadura.

La consecuencia que extraigo de este análisis múltiple (Estatuto, legislación estatal e interpretación del Tribunal Constitucional) es que no existe una delimitación clara de competencias en materia de juventud entre la Administración autonómica y las administraciones locales extremeñas. Adelanto que tampoco existe ninguna otra norma propia de Extremadura que resuelva la situación de manera satisfactoria³⁵.

III. El régimen jurídico sobre juventud en Extremadura

Del análisis anterior se deduce que la Asamblea de Extremadura, como depositaria principal de la potestad legislativa autonómica, y la Junta de Extremadura, en calidad de poder ejecutivo, son los principales sujetos responsables de desarrollar un marco jurídico coherente con el Estatuto de Autonomía en esta materia.

En la actualidad, existen once leyes vigentes en Extremadura que contienen referencias normativas en materia de Administración juvenil. Aparte de la regulación de instituciones, todas las demás son normas centradas en aspectos sectoriales cuyo objeto no es la política juvenil. La Junta de Extremadura, por su parte, ha realizado una intensa producción reglamentaria. Entre estas últimas vigentes, destacan aquellas que se han producido en conexión con ciertas regulaciones o marcos superiores: 1) el Carné Joven Europeo, 2) los servicios de información y documentación juvenil, 3) la Garantía Juvenil,

³⁴ Véase n. 1.

³⁵ Las referencias legales o reglamentarias a posibles responsabilidades locales en materia de juventud son anecdóticas, en todo caso dispersas, y sin contenido claro de distribución competencial.

4) la regulación de actividades de tiempo libre, y 5) la reglamentación de condiciones de las Asociaciones compuestas por jóvenes para su reconocimiento por parte de la Administración autonómica.

1. La ausencia de una Ley general de Juventud

No existe una Ley general o integral de juventud en Extremadura. Los dos únicos textos legales en relación con la materia -del Consejo y el Instituto de la Juventud- no abarcan ni mucho menos la amplitud de desarrollo sectorial que sí tienen otras Comunidades Autónomas. De hecho, once de las diecisiete cuentan con una Ley general de Juventud. Aparte de Extremadura, aquellas que no tienen en vigor una norma con rango de Ley de este tipo son Asturias, Andalucía, Castilla-La Mancha, País Vasco y Cantabria.

La ausencia de una Ley de estas características implica, en el caso extremeño, una regulación solo parcial del ámbito sobre el que la Comunidad Autónoma tiene competencias. También ha derivado en la existencia de Decretos y otras normas reglamentarias que no están ancladas de forma coordinada en una norma con rango de Ley.

A diferencia de la mayoría de Comunidades Autónomas, (más incluso de las que tienen ley general, puesto que algunas de las que carecen lo regulan en otras leyes particulares), Extremadura no dispone de régimen jurídico sobre la participación juvenil local: no existe ninguna definición ni previsión sobre la naturaleza jurídica, por ejemplo, de los Consejos de Juventud de ámbito municipal³⁶. Tampoco contiene un reparto competencial entre entidades locales y Administración autonómica.

El marco legal sobre juventud en Extremadura hay que buscarlo entre más de veinte leyes sectoriales, sin contar con las leyes de presupuestos. La mayoría de las primeras contienen disposiciones casi anecdóticas sobre juventud, como veremos a continuación.

2. Legislación sobre cuestiones particulares de juventud

Las dos leyes centrales de la Administración extremeña en materia de juventud son la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura, y la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura³⁷.

Al tratarse de dos leyes que regulan sendas instituciones, analizaré su contenido y desarrollo reglamentario en el epígrafe IV, sobre la organización institucional y funcional de la Administración extremeña en materia de juventud.

El análisis de las referencias a la juventud, a los jóvenes y a los colectivos juveniles en toda la producción legislativa de la Comunidad Autónoma desde su creación en 1983 hasta noviembre de 2016, permite afirmar que Extremadura destaca por haber hecho un escaso desarrollo legislativo de la competencia en materia de juventud, en comparación

³⁶ Mención aparte merece la Disposición adicional primera de la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura, sobre el régimen supletorio de la norma para los consejos de juventud de ámbito inferior al regional, pero que no incide en ningún caso en el régimen de creación y en la naturaleza jurídica de los mismos.

³⁷ No debe olvidarse que esta Ley en realidad es sustitutiva de la 1/1985, de 24 de enero, de creación del Consejo de la Juventud de Extremadura, y está afectada por las dos reformas operadas por las leyes mencionadas en las páginas siguientes, en 2013 y en 2014, sobre la cuestión puntual del régimen jurídico y retributivo de la persona titular de la presidencia de dicho organismo.

con otras Comunidades. Esto no implica que la Administración en materia de juventud tenga una actividad más o menos intensa, pero sí denota la ausencia de una voluntad política de regulación integral por parte del legislador. No hay ninguna otra razón, ni histórica ni jurídica, que haya impedido a la Junta de Extremadura presentar un proyecto de Ley, ni a cualquier otro grupo parlamentario una proposición de Ley.

Junto a las leyes centrales ya indicadas, podemos identificar otras cuyo contenido tiene una relación directa, aunque puntual, con la Administración juvenil. Una posible clasificación de la diversidad de disposiciones nos lleva a distinguir, de un lado, las normas de representación juvenil, que solo prevén la presencia de representantes en materia de juventud en otros órganos u organismos públicos. De otro lado, normas de contenido sustancial, que sí aportan alguna innovación sectorial o sustancial en materia de Administración juvenil. Por último, todas las leyes de presupuestos de la serie histórica definen inversiones concretas en materia de juventud, directas o indirectas, es decir, a través de los organismos especializados o mediante otros servicios ejerciendo competencias transversales.

El primer grupo de leyes es el más amplio, las que carecen de contenido sustancial. Es decir, más de la mitad son normas de representatividad. Lo único que resulta llamativo de estas disposiciones es la clara distinción de dos etapas cronológicas: primero con la preeminencia del Consejo de la Juventud como órgano representativo de juventud en otros espacios públicos, y segundo con la transferencia paulatina pero rotunda de esa representatividad hacia el Instituto de la Juventud. En otras palabras, las leyes más recientes no incorporan en los órganos consultivos a representantes de jóvenes elegidos por jóvenes (Consejo de la Juventud) sino a representantes de la Administración especializada (Instituto de la juventud), generalmente al titular de la Dirección General³⁸. Esta transición encaja con la tendencia de crear órganos consultivos que tengan mayoría de representantes de la propia Administración matriz a la que asesoran. Recordemos que los Consejos de Juventud están de hecho fuera de la estructura jerárquica de la Administración.

Entre la minoría de leyes con contenido sustancial, sobresalen desde el punto de vista cuantitativo las que se han promulgado en relación al consumo de alcohol y otras adicciones entre menores de edad, junto a las referidas al sistema educativo formal. Las que aportan algo significativo para la Administración en materia de juventud son las siguientes:

- 1) Ley 2/1995, de 6 de abril, del Deporte de Extremadura.
- 2) Ley 3/1995 de 6 de abril, de Fomento de la Vivienda en Extremadura, modificada a los efectos que nos interesan por la Disposición adicional cuarta de la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura.
- 3) Ley 4/1997, de 10 de abril, de Medidas de Prevención y Control de la Venta y Publicidad de Bebidas Alcohólicas para Menores de Edad. Esta norma ha sido

³⁸ Así, en la primera etapa encontramos al Consejo de la Juventud presente en el Consejo Económico y Social (1991), el Consejo Escolar de Extremadura (2001), el Consejo Asesor de la Agencia Extremeña de Cooperación al Desarrollo-AEXCID (2003), hasta el Consejo Asesor de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales-CEXMA (2008). En la segunda etapa, especialmente a partir de 2011, el Instituto de la Juventud adquiere de manera explícita o implícita la representatividad de juventud en los nuevos espacios de configuración legal: la incorporación de la juventud a la I+D+i (art. 44 de la Ley 10/2010, de 16 de noviembre, de la ciencia, la tecnología y la innovación de Extremadura), o más claro en la Ley 8/2014, de 1 de octubre, por la que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura.

parcialmente modificada y actualizada por la Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio de Extremadura.

- 4) Ley 1/1999, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia y Reinserción de las Drogodependencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- 5) Ley 8/2001, de 14 de junio, por la que se regulan los Consejos Escolares de Extremadura.
- 6) Ley 6/2009, de 17 de diciembre, del Estatuto de los extremeños en el exterior.
- 7) Ley 4/2011, de 7 de marzo, de educación de Extremadura.
- 8) Ley 8/2014, de 1 de octubre, por la que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura.
- 9) Ley 12/2015, de 8 de abril, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En la mayoría de estas leyes, la regulación sobre cuestiones que afectan a la Administración juvenil tiene carácter tangencial. No por ello dejan de merecer un análisis más pormenorizado en el futuro, puesto que existen controversias jurídicas interesantes en algunos casos, que no puedo entrar a exponer en este estudio.

Desde una perspectiva global sobre tales normas, existen dos tipos de contenidos en materia de juventud: unos de tipo genérico y otros más específicos. Entre los primeros, podemos encontrar declaraciones de compromiso con la educación física y deportiva, medidas con escasa utilidad práctica en materia de emancipación residencial, mandatos genéricos de prevención educativa en diversos ámbitos, impulsos poco o nada concretados en materia de investigación sobre movilidad juvenil, regulaciones restrictivas de la participación estudiantil en los principales órganos consultivos del sistema educativo extremeño, y una declaración de intenciones sobre financiación de la educación superior que puede ser anulada por cualquier Ley de Presupuestos Generales. Entre los segundos, encontramos un régimen sancionador muy detallado en relación al consumo de alcohol entre menores, la creación de algunos órganos deliberativos sobre diversos temas y con obligaciones específicas para la rendición de cuentas ante el parlamento, y algunas disposiciones que deben condicionar la actividad de las instituciones juveniles en materia de protección de jóvenes LGBTI³⁹.

3. El desarrollo reglamentario básico

La Junta de Extremadura ha ejercido su potestad reglamentaria de forma intensa, aunque poco organizada. En el boletín oficial de la Comunidad, el Diario Oficial de Extremadura, entre 1984 y 2016 podemos encontrar más de quinientas disposiciones reglamentarias (entre Decretos y Órdenes) de diversa naturaleza, que hacen referencia explícita a cuestiones de Administración en materia juventud. A estas hay que sumar más de cuatrocientas Resoluciones de órganos de la Administración que versan también sobre políticas públicas de juventud.

Es evidente que no todos estos reglamentos tienen un contenido normativo, y entre los que lo tienen ni siquiera todo el contenido normativo es útil para un análisis de estas características. Sin embargo, son un indicio claro de una alta actividad de la Administración que contrasta con la escasa iniciativa del legislador autonómico. El análisis

³⁹ Con esta expresión, la ley se refiere a jóvenes lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales.

de esta producción reglamentaria deja en evidencia varias características esenciales, que procedo a enumerar.

La primera de ellas es la evolución de la utilización de técnicas normativas. En el transcurso de los años, determinados actos de gestión de la estructura orgánica adquieren una mayor categoría formal. La diferencia de nomenclatura y rango de las disposiciones (Decretos, Órdenes, Resoluciones...) transmite una apariencia que no ayuda a identificar la relevancia de los contenidos: con el paso del tiempo vemos un mismo tipo de decisión adoptado por Decreto, por Orden o por Resolución. Por ejemplo, muchos nombramientos de la Administración juvenil revisten al inicio de la etapa autonómica la forma de Resolución del Consejero, y posteriormente de Orden. En los últimos años todos los nombramientos y cambios de estructura orgánica tienen la naturaleza de Decreto de la Junta de Extremadura o Decreto del Presidente (según competencia). Lo mismo sucede con convocatorias de subvenciones y otros programas. Es una transformación de técnica normativa, pero conviene tenerla en cuenta para seguir la evolución de las verdaderas fuentes de la serie histórica.

La segunda característica de la actividad reglamentaria es la profusión de actos normativos que no tienen anclaje como desarrollo explícito de ninguna disposición legal. De este modo, encontramos Decretos que regulan la creación de registros, regulación de distintos tipos asociativos, creación de órganos y servicios públicos, o regulación de ciertas actividades privadas; sin que en ningún caso estén previstas con anterioridad en una norma con rango de ley. En su mayoría, justifican su existencia con una alusión al título competencial sobre juventud del Estatuto de Autonomía.

En tercer lugar, se puede hacer una clasificación en tres bloques según el contenido instrumental de la actividad reglamentaria: 1) Una rotunda mayoría de disposiciones contienen la convocatoria, tramitación y concesión de ayudas de distinta naturaleza. Estas subvenciones y premios con dotación económica son la principal herramienta que la Administración pone en marcha como acción de fomento durante toda la trayectoria histórica autonómica. 2) Después, encontraremos las medidas estructurales: nombramientos y ceses del organigrama de la Administración especializada, pero también la creación de órganos con distintos fines, sobre todo para el seguimiento de ciertas políticas públicas. 3) En último lugar por criterio cuantitativo, encontraremos las normas de regulación sobre diferentes materias distintas de las ayudas: creación y funcionamiento de servicios públicos, requisitos para el reconocimiento de distintas categorías de personas jurídicas privadas (asociaciones, escuelas...) y de actividades juveniles, sobre todo relacionadas con el tiempo libre (campamentos, acampadas, campos de trabajo...). Este tercer tipo de normas de regulación son las que tienen un contenido jurídico más rico y susceptible de ser analizado: son la verdadera sustancia de la Administración en materia de juventud en Extremadura.

Los ámbitos materiales que aborda la producción reglamentaria extremeña en materia de juventud se pueden estructurar en los siguientes grandes bloques:

- 1) Creación, funcionamiento y reformas de un registro autonómico (paralelo al general de Asociaciones) de entidades juveniles: asociaciones juveniles, secciones juveniles de otras organizaciones privadas sin ánimo de lucro y entidades prestadoras de servicios a la juventud (no juveniles por su composición, pero

- dedicadas al sector)⁴⁰.
- 2) Regulación de escuelas privadas de tiempo libre para la concesión de títulos habilitantes (emitidos por la Junta de Extremadura) para el desarrollo de actividades de tiempo libre infantil y juvenil. Incluye normas sobre el reconocimiento jurídico de dichas escuelas, de los contenidos de cursos que impartan, y las actividades para las que son necesarios (acampadas, campamentos, granjas escuelas, rutas y marchas, campos de trabajo...).
 - 3) Creación, condiciones y desarrollo de cursos públicos de idiomas, y de campamentos públicos de verano organizados por la Junta de Extremadura, y las condiciones de participación de niños y jóvenes.
 - 4) Funcionamiento y requisitos del Carné Joven europeo en Extremadura.
 - 5) Regulación del uso y puesta en marcha de instalaciones juveniles de carácter público (albergues, principalmente, pero también otros como el Espacio Móvil para la Creación Joven).
 - 6) Creación de diversos programas de colaboración con consejos de juventud locales, mancomunidades, y otros entes territoriales equivalentes, en especial de zonas rurales. En la actualidad, no existe ningún servicio vigente al respecto.
 - 7) Diseño y activación de programas de formación y prácticas de cooperación internacional al desarrollo, con acciones de movilidad a terceros países.
 - 8) Creación de órganos y servicios públicos de fomento de la “sociedad de la imaginación”, apoyo a las “iniciativas juveniles”, y creación de proyectos privados de innovación, lucrativos y no lucrativos (Gabinete de Iniciativa Joven, hoy extinto).
 - 9) Ordenación de los servicios públicos y privados de Información y Documentación Juvenil, de las relaciones de estos con los sistemas europeos de coordinación existentes, y medidas como la creación del Teléfono Joven, entre otras similares.
 - 10) Nomenclatura y régimen de funcionamiento de diversos órganos de elaboración, evaluación y seguimiento de los distintos Planes Integrales de Juventud (se ultima en diciembre de 2016 la aprobación del VI Plan Integral de Juventud, sin valor normativo).
 - 11) Creación del Observatorio de la Juventud de Extremadura y otros órganos puntuales de carácter colegiado para el diseño e implantación de políticas sectoriales, como el Comité contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia, adscritos al Instituto de la Juventud.
 - 12) En la última etapa (2011 en adelante), programas de orientación e itinerarios formativos, fomento de la contratación de jóvenes, programas de prácticas no laborales, etc.
 - 13) Regulación del Bono Joven Cultural y bases reguladoras de distintas ayudas públicas (de carácter anual) para asociaciones juveniles y entidades prestadoras de servicios a la juventud.

IV. La organización institucional y funcional de la Administración en materia de juventud en la Junta de Extremadura

Desde la creación de la Comunidad Autónoma, Extremadura se dotó rápidamente de una

⁴⁰ Destaca, por su importancia, la actual norma en vigor. Se trata del Decreto 27/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el Registro de Asociaciones Juveniles y Entidades Prestadoras de Servicios a la Juventud de Extremadura. Además, contiene elementos que pueden ser contradictorios con la regulación del Derecho fundamental de Asociación entre menores de edad. Cfr. al respecto los estudios de REVERTE MARTÍNEZ, F. M., en su tesis doctoral *El Derecho Fundamental de Asociación como Instrumento de Cambio Social: las Asociaciones Juveniles*, Universidad de Murcia, 2015; y de GÓMEZ MONTORO, A. J., *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

Administración juvenil especializada. Las primeras sesiones de la Comisión de Educación y Cultura de la Asamblea de Extremadura⁴¹ nos revelan que la creación de la Consejería de Educación, Cultura, Deportes y Patrimonio Artístico se produjo una vez ya asumidas las competencias en materia de “política juvenil”, y que la Consejería se planteaba desde el primer momento una estructura orgánica que incluyera la creación de una Dirección General de Juventud y Deportes, como efectivamente así fue⁴². Además, antes de la creación de dicha Dirección General, el Consejero en la materia planteó la presentación de un Proyecto de Ley para crear el Consejo de la Juventud de Extremadura⁴³, y esta idea, en la etapa autonómica inicial, fue la única y primera propuesta de desarrollo legislativo de la competencia en juventud de la Junta de Extremadura.

En la actualidad, la Administración en materia de juventud está dirigida por el Instituto de la Juventud de Extremadura, organismo autónomo adscrito a la presidencia de la Junta de Extremadura. Al frente del organismo se encuentra el Director General, nombrado por el Presidente de la Junta, como titular de la actual Consejería de adscripción. En Extremadura sigue existiendo el Consejo de la Juventud, a pesar de su supresión en numerosas Comunidades Autónomas⁴⁴.

Entre ambas situaciones, el origen autonómico y la actualidad, la Administración en materia de juventud ha sufrido una importante itinerancia departamental. La mayor parte del tiempo ha dependido de Consejerías en las que no suponía más que un apéndice temático ajeno al resto del departamento. En dos legislaturas, ha sido “materia titular”⁴⁵ de Consejerías muy relevantes desde el punto de vista político y jurídico. Esta itinerancia y las variaciones en su reconocimiento han influido en el desarrollo de la Administración extremeña en materia de juventud, variando la intensidad de la producción reglamentaria.

Desde el punto de vista orgánico, en la etapa autonómica se han creado y han conjugado sus funciones tres instituciones públicas con personalidad jurídica propia: los dos organismos autónomos ya mencionados y una entidad del sector público fundacional.

A. Antecedentes e itinerancia departamental. De la antigua Dirección General a la Consejería de los Jóvenes y del Deporte

Desde 1983 hasta 1993 (dos legislaturas y media), y desde 1999 hasta 2007 (legislaturas

⁴¹ Cfr. el Diario de Sesiones 7-C, de la Comisión citada, de 25 de noviembre de 1983.

⁴² Lo recoge el art. 1 del Decreto 81/1983, de 2 de diciembre, de Estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura. Dice literalmente que la función de la Dirección General de Juventud y Deportes (art. 7.1) es “la asistencia y promoción de la juventud”, entre otras. Además, el art. 7.2 señala la creación del Servicio de Juventud, adscrito a la Dirección General citada. Servicio de Juventud que hoy en día sigue siendo el único que compone el Instituto de la Juventud de Extremadura.

⁴³ Incluso el Consejero de Presidencia y Trabajo citó, en la 7ª sesión del Pleno de la Asamblea, el 21 de diciembre de 1983, que la Junta de Extremadura preveía que la Ley del Consejo de la Juventud estuviera aprobada en 1984, aunque finalmente sería aprobada en enero del año siguiente. Sobre esta intervención, cfr. la p. 373 del Diario de Sesiones de la fecha indicada.

⁴⁴ Aunque volveré sobre él más adelante, en el análisis de la estructura funcional de la Administración juvenil, anticipo que este organismo se distingue del Instituto por su composición y funciones, aunque reviste también la naturaleza de organismo autónomo adscrito a Presidencia de la Junta. Al frente del mismo, sin embargo, se sitúa un Presidente elegido por las organizaciones juveniles miembro del Consejo. El Consejo representa a la juventud extremeña ante la sociedad y los poderes públicos en Extremadura, y el Instituto desarrolla la política juvenil de la Junta.

⁴⁵ Defino como “materia titular” la situación en la que una Consejería tiene en su nombre la palabra “juventud”, “jóvenes” o similar; de manera que la denominación de la misma expresa de forma clara que entre sus funciones está la Administración en materia de juventud.

VI y VII), los departamentos de juventud han estado adscritos a la Consejería con competencias en materia de cultura. Esto determinó la adscripción funcional de la Dirección General de Juventud en un primer momento, y posteriormente del Instituto de la Juventud de Extremadura, y en todo caso del Consejo de la Juventud de Extremadura.

En 1993 se creó la Consejería de Educación y Juventud, cuya estructura orgánica definió el Decreto 66/1993, de 27 de abril. Esta es la primera etapa en la que Juventud ocupa una posición titular en una Consejería, algo muy poco frecuente en la comparativa autonómica. La consecuencia de esta situación fue la intervención de la Administración en materia de juventud en un espectro mucho mayor de cuestiones sectoriales vinculadas, y una de las etapas históricas de mayor producción reglamentaria y e innovación en el desarrollo de programas.

El Decreto 93/1999, de 29 de julio, de estructura orgánica de la Consejería de Cultura de la Junta de Extremadura, devolvió la competencia en materia de juventud a la Consejería titular de cultura, junto a otras direcciones generales como las de Mujer y Deportes. Este período se caracteriza por el descenso de la actividad normativa y la estabilización de la Administración juvenil. No obstante, a finales de este período se aprobó la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura. Por tanto, el servicio adscrito a la antigua Dirección General de Juventud pasaban a constituir el contenido funcional de un nuevo organismo autónomo, dirigido en todo caso por un Director General.

El inicio de la VII Legislatura autonómica en 2007 desencadenó una nueva estructura de gobierno que incluía la creación de la Consejería de los Jóvenes y del Deporte. Es la segunda etapa en la que juventud adquiere relevancia titular en el gobierno autonómico. Su estructura orgánica fue establecida de manera inicial por el Decreto 193/2007, de 20 de julio. A partir de esta etapa se incluye también en el organigrama la Fundación pública Jóvenes y Deporte, creada el 3 de marzo de 2009, al amparo del art. 2 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura. De 2007 a 2011 se produce el período de mayor dotación económica en la serie histórica en los Presupuestos Generales de la Junta de Extremadura destinados a la Administración en materia de juventud, así como una intensa actividad reglamentaria y de innovación política⁴⁶. También en este período se tramita y se aprueba la nueva Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura.

B. La adscripción de las competencias en materia de juventud a la Presidencia de la Junta de Extremadura

El cambio de signo político del gobierno autonómico producido en la VIII Legislatura coincidió con la primera fase de la profunda crisis económica internacional iniciada en 2007. Este cambio de gobierno conllevó la eliminación de la Consejería de los Jóvenes y del Deporte, un fuerte recorte presupuestario⁴⁷ en la Administración juvenil y la asunción de todas sus competencias por parte de la Presidencia de la Junta. En particular, se modifica la adscripción de los organismos y competencias en materia de juventud,

⁴⁶ Defino la innovación política no por la calidad o la eficacia de las propuestas, sino por la profusión de medidas adoptadas por vía reglamentaria, que contuvieron la creación de nuevos servicios, órganos, regulaciones administrativas, etc. No es un juicio de calidad, sino de cualidad (en este caso, novedad) y cantidad.

⁴⁷ En todo caso, la primera gran reducción presupuestaria al sector público juvenil (Instituto, Consejo y Fundación) se produjo en los presupuestos aprobados para 2010 y 2011, realizados en la legislatura anterior.

mediante el Decreto 104/2011, de 22 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La asunción de las competencias en materia de juventud por parte de la Presidencia de la Junta de Extremadura se justificó por la transversalidad de la materia respecto a las demás áreas del gobierno. También se ofreció un discurso político sobre la relevancia del departamento y su consecuente dependencia directa del Presidente de la Junta⁴⁸.

Las elecciones de 2015 provocaron un nuevo cambio de gobierno, pero sin variación en la adscripción de las competencias en materia de juventud. Así se recoge en el art. 5 del Decreto 154/2015, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Con dicha decisión, parece que desde 2011 hasta la actualidad se consolida este planteamiento entre las distintas fuerzas políticas que han gobernado la región (PP y PSOE): la juventud es importante y transversal, luego debe depender del Presidente.

C. El Instituto de la Juventud de Extremadura

Como ya he anticipado, el Instituto de la Juventud de Extremadura fue creado por la Ley 1/2007, de 20 de marzo. Esta norma ha sido desarrollada por el Decreto 45/2008, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de la Juventud de Extremadura.

La Ley prevé la creación y regulación básica del órgano mediante una estructura de cuatro capítulos: 1) Creación, naturaleza y funciones; 2) organización del ente; 3) régimen económico y jurídico general; y 4) personal a su servicio.

Se trata de un organismo autónomo, de los previstos en el artículo 111.a) de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Tiene por objeto “diseñar, ejecutar, gestionar y coordinar la política de juventud de la Comunidad Autónoma de Extremadura” (art. 1 de la Ley). Se le atribuye (art. 2) personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios⁴⁹, y todas las competencias y potestades necesarias para el cumplimiento de sus fines (con excepción de la potestad expropiatoria). Por lo tanto, el Instituto de la Juventud tiene encomendadas las mismas funciones esenciales que antes se le atribuían a la Dirección General de Juventud: velar por una política juvenil autonómica acorde al Estatuto de Autonomía, en distintas direcciones, y velar por el objetivo de que el resto de departamentos de la Administración matriz (Junta de Extremadura) también tengan en cuenta a los jóvenes en sus propias responsabilidades sectoriales.

La justificación para crear un organismo autónomo se encuentra en la Exposición de Motivos de la Ley. En síntesis, el legislador estimó conveniente que la Administración en

⁴⁸ Ya en la campaña electoral previa, el Partido Popular anunciaba esta intención y tales justificaciones. Véase, por ejemplo (disponible a 24 de noviembre de 2016): http://www.lainformacion.com/espana/el-pp-extremeno-anuncia-que-las-politicas-de-juventud-dependeran-de-presidencia-de-la-junta-si-gana-los-comicios_XdrYgrs0pqsop690vdUO96/.

⁴⁹ En la práctica, la tesorería propia nunca ha llegado a ser una realidad, y como para la mayoría de organismos autónomos extremeños, la tesorería permanece centralizada en la Consejería de adscripción. Así lo recoge el Informe Anual de Fiscalización de la Comunidad Autónoma de Extremadura que realizó el Tribunal de Cuentas para el ejercicio de 2013, Informe nº 1.142 (p. 95, entre otras menciones). Las únicas excepciones que tienen una auténtica gestión de tesorería propia en Extremadura, separada de la Administración general matriz, son el Consejo de la Juventud de Extremadura y el Servicio Extremeño de Salud.

materia de juventud fuera liderada y llevada a cabo por una Administración institucional con autonomía funcional. Es importante destacar que el modelo elegido para ello está inspirado de forma clara en el ejemplo estatal. El alcance de su autonomía finaliza en la voluntad política del poder ejecutivo, como se espera de cualquier Administración institucional convencional, adscrita a una Administración matriz (en este caso, la Junta de Extremadura).

Sus fines están recogidos en el artículo 3 de la Ley. La estructura que la Ley concede a los fines es significativa: recoge en primer lugar el enfoque proteccionista, de forma que el primer fin es “garantizar la igualdad de oportunidades”. El segundo fin incluye el enfoque promocionista y engarza al nuevo ente con el Estatuto de autonomía: “Propiciar la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de Extremadura”. En tercer lugar, apuesta de forma explícita por una dimensión que trascienda las políticas propias y afirmativas, señalando una dirección transversal: “Impulsar la colaboración con las restantes Consejerías y con las demás Administraciones Públicas, cuyas actividades inciden sobre este sector de la población”.

El artículo 4 señala un total de veinte funciones al organismo. La amplitud y variedad de las mismas convierten este precepto en la fuente legal más parecida que tiene Extremadura a una Ley general de juventud.

El Capítulo II de la Ley, sobre la organización del ente, contiene la estructura orgánica (arts. 6 y 7) y una mención discreta a la estructura territorial (art. 5).

El Instituto de la Juventud de Extremadura cuenta con tres “órganos directivos”, uno colegiado y dos unipersonales. No parece que de la redacción se pueda inferir un *numerus apertus*, pero tampoco existe mención o límites a la creación órganos no directivos (como de hecho sucede). Los órganos con competencias directivas son: el Consejo de Dirección (colegiado y máximo órgano de decisión), el Presidente del organismo (será el Consejero con competencia sobre la materia juvenil) y el Director General (con tal rango), nombrado y cesado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, a propuesta de quien ostente la presidencia del organismo.

La composición del Consejo de Dirección es de marcado carácter político-gubernamental. Lo integran un Director General de cada Consejería existente, que se suman a la presidencia y la vicepresidencia del mismo (Consejero y Director General en materia de juventud, respectivamente). El presidente del Consejo de la Juventud es la única persona que lo integra sin dependencia jerárquica política del Ejecutivo. A ellos se les suma, con voz pero sin voto, una Secretaría técnica designada por el Director General. Se reúne como mínimo de forma semestral (art. 6.5 del Estatuto). Sus funciones se pueden resumir en la orientación política general de la actividad del organismo, y por tanto tiene sentido la composición de mayoría gubernamental. No obstante, la presencia limitada de representantes de organizaciones juveniles contrasta con el modelo de auténtica cogestión para la toma de decisiones que se produce en el Consejo de Europa⁵⁰, por ejemplo, en su actividad sobre cuestiones de juventud.

El Capítulo II del Decreto de Estatutos prevé la creación de un órgano no previsto por la

⁵⁰ Véase, entre otros, MESTRE DELGADO, J. F. y ÁLVAREZ GARCÍA, V. J., *Dictamen emitido a petición del Presidente del Consejo de la Juventud de España acerca de la propuesta contenida en el Informe CORA de suprimir el Consejo de la Juventud de España*, Madrid, 30 de agosto de 2013.

Ley: un Consejo Asesor del Instituto. Por su composición y funciones, es a todos los efectos una reproducción ampliada y de menor rango institucional del Consejo de Dirección. Como su propio nombre indica, tiene una función consultiva y deliberativa, pero no decisoria. Forman parte del Consejo Asesor, según el Estatuto, un conjunto de representantes más diverso que en el Consejo de Dirección. En todo caso, el gobierno mantiene un estricto control sobre la mayoría de la composición final. No constan reuniones celebradas de este órgano desde la promulgación de los Estatutos en 2008, pero en todo caso tiene una naturaleza clara de distanciamiento de modelos de cogestión o diálogo estructurado como los ya citados.

El art. 5 de la Ley señala que el Instituto dispondrá de una sede central establecida en Mérida, y que podrá contar con “delegaciones territoriales” en otros lugares. Esta descentralización territorial no se ha llevado a cabo en términos integrales, sino para la prestación de algunos servicios específicos (tres albergues, más de veinte espacios de ocio y desarrollo artístico y diversas oficinas de información especializada).

El régimen jurídico y económico general (Capítulo III de la Ley), abarca previsiones en materia patrimonial, presupuestaria, fiscal y de contratación. Ni éstas, ni las disposiciones en materia de personal, contienen nada que sea diferente del régimen general de los organismos autónomos.

En definitiva, la creación y regulación del funcionamiento del Instituto de la Juventud de Extremadura no parecen contener ninguna contradicción jurídica de peso: es fruto de la libertad del legislador, que ha decidido esta forma (descentralización funcional) como la más adecuada a los fines de una Administración en materia de juventud que desarrolle los mandatos constitucionales y estatutarios.

La relación del Instituto de la Juventud de Extremadura con el organismo preexistente, el Consejo de la Juventud de Extremadura, se rige de acuerdo a dos previsiones simples, también contenidas en las fuentes de regulación del Instituto. La primera de ellas está contenida en el art. 4.g de la Ley, que recoge entre las funciones del Instituto la siguiente:

“g) Desarrollar junto con el Consejo de la Juventud de Extremadura la promoción de la actividad asociativa, el impulso de redes de asociaciones y la participación de jóvenes en la vida social, económica, política y cultural, propiciando el aprendizaje y la formación permanente de responsables de asociaciones y colectivos juveniles a través de una escuela para la formación y participación.”

El legislador reconoce, por tanto, una competencia coordinada entre ambas instituciones sobre esta materia, si bien el Instituto es el organismo director de la Administración juvenil. El precepto también menciona una “escuela para la formación y participación”, cuya creación ha sido una reivindicación constante del Consejo de la Juventud al Instituto, sin que la Junta haya estimado oportuno llevarlo a cabo.

La segunda previsión de relación entre las dos instituciones es la pertenencia del Consejo a los órganos deliberativos y decisorios que prevén las normas del Instituto. Sin embargo, la Exposición de Motivos nos ayuda a entender el sentido de esta pertenencia, a los ojos del legislador. La función que esta nueva Ley de 2007 reconocía al Consejo de la Juventud se expresaba con el siguiente tenor literal: “el Consejo de la Juventud de Extremadura, organismo autónomo dependiente de la Consejería de Cultura, que como

interlocutor de los jóvenes asociados, es una herramienta clave y fundamental, dentro de sus competencias y autonomía, para llevar a cabo las políticas de juventud”. Es inevitable preguntarse ahora qué es el Consejo de la Juventud, entonces, y qué sentido tiene que una figura de representatividad asociativa revista naturaleza de Derecho público, como es un organismo autónomo.

D. El Consejo de la Juventud de Extremadura

No es poco frecuente, entre los juristas que se acercan por primera vez a la materia de la Administración juvenil, la pregunta sobre qué lógica tiene la existencia de un Consejo de la Juventud, si existe ya un organismo denominado Instituto de la Juventud para ejercer la Administración en la materia. Es una pregunta legítima, a la que intentaré dar respuesta jurídica en las siguientes líneas⁵¹. Este organismo fue creado por la Ley 1/1985, de 24 de enero, ya mencionada; aunque se ha reformado con posterioridad mediante la vigente Ley 13/2010, de 24 de noviembre, también referida *ad supra*⁵². La Ley de 2010 da un plazo a la Junta de Extremadura para que apruebe en seis meses un Decreto de desarrollo de la Ley, que contenga los Estatutos del Consejo de la Juventud a partir de la propuesta que el propio organismo realice. Seis años más tarde, dicho Decreto no existe. En consecuencia, sigue siendo de aplicación parcial el Decreto 136/1996, de 3 de septiembre, que desarrollaba la Ley de 1985⁵³.

Es importante, para comprender las siguientes líneas, que no olvidemos que una institución de este tipo, con independencia de su naturaleza jurídica, no es una invención del legislador extremeño. Hunde sus raíces en el Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF, por sus siglas en danés, Consejo Danés de la Juventud), creado en 1940, y en iniciativas como el Consejo Mundial de la Juventud en Londres, en 1945. Lo que ha influido en su naturaleza jurídica ha sido la Ley estatal 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España⁵⁴.

El art. 1.2 de la Ley 1/1985, decía que el Consejo se constituía para ser “interlocutor representativo de la Juventud extremeña ante los poderes públicos”. Sin embargo, como he señalado antes, la Ley de creación del Instituto de la Juventud, en 2007, le atribuía en la Exposición de Motivos, la interlocución de “los jóvenes asociados”, sin ninguna otra referencia ni reconocimiento a su representatividad. La diferencia no es baladí: ser actor público representativo de toda la juventud, o serlo nada más que de la juventud asociada, implica una diferencia aproximada del 80% de la población joven total, que es la que no participa en la actualidad en asociaciones formales⁵⁵.

⁵¹ No obstante, el asunto es abordado con mayor profundidad por MESTRE DELGADO, J. F. y ÁLVAREZ GARCÍA, V. J., *op. cit.*

⁵² Esta norma ha sido parcialmente modificada por la Ley 2/2013, de 2 de abril, de modificación de la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura, y posteriormente reformada a su vez por las Disposiciones adicionales quinta y sexta de la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

⁵³ Desde 2011 hasta hoy, todos los Informes Anuales de la Comunidad Autónoma elaborados por el Tribunal de Cuentas del Estado destacan la no aprobación de esta medida reglamentaria a la que la Junta de Extremadura estaba obligada antes de junio de 2011. Véase, por ejemplo, el Informe del ejercicio 2013, p. 69. El Consejo de la Juventud, por su parte, ha remitido al Ejecutivo autonómico una propuesta de Estatutos aprobados por sus órganos decisorios en el primer semestre de 2011, y nuevos textos también aprobados por dichos órganos en 2013, 2014 y 2016.

⁵⁴ Para un análisis más detallado de esta norma y el Derecho internacional y europeo que condiciona la evolución de estas figuras, cfr. MESTRE DELGADO, J. F. y ÁLVAREZ GARCÍA, V. J., *op. cit.*

⁵⁵ Cfr. Informe de Juventud en España, 2012, el último editado por el INJUVE con datos sobre estas cuestiones. No obstante, existen estudios posteriores que demuestran una estabilización, según las fuentes el asociacionismo juvenil

Si estudiamos con detenimiento las leyes y decretos que regulan estas figuras públicas (Instituto y Consejo), así como su proceso de elaboración, es fácil llegar a una conclusión: la creación por Ley del Instituto de la Juventud inicia una etapa de cuestionamiento público (en privado ya se cuestionaba años atrás⁵⁶) del alcance de la representación del Consejo de la Juventud. Esta deslegitimación parcial se reafirma con la Ley 13/2010, de reforma de la de 1985, puesto que consolida en el articulado del nuevo texto legal la limitación de la representatividad (art. 1.2 de la Ley 13/2010): “actúa como interlocutor representativo de las asociaciones juveniles de Extremadura ante los poderes públicos”. Y por este motivo, resulta importante analizar el fondo del asunto.

El art. 1.1 de la Ley 13/2010 no deja lugar a dudas: el Consejo de la Juventud de Extremadura es un organismo autónomo, con el régimen habitual de estas figuras: “personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como plena capacidad de obrar y autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines”. Sin embargo, esto le convierte en una Administración institucional, adscrita a una Administración matriz (Junta de Extremadura). Por tanto, cabe cuestionarse si el tipo elegido es razonable, desde el punto de vista jurídico, para una figura a la que se dota (aunque no se indique de forma expresa) de independencia política además de autonomía funcional.

La presunción de la independencia política del organismo no está en discusión: de la organización interna y del sistema democrático propio que tiene, se deriva necesariamente ese carácter. Ningún poder público ni autoridad política externa tiene capacidad, *a priori*, de influir en los órganos colegiados del Consejos de la Juventud, ni en las posiciones y decisiones que éstos adopten. Las leyes de 1985 y de 2010, como todas las leyes de la inmensa mayoría de Consejos de Juventud autonómicos, pretenden ser consecuentes con normas vinculantes y de “derecho blando” o *soft law*, provenientes del ámbito internacional⁵⁷: la independencia política de los Consejos es un principio jurídico poco discutido⁵⁸.

Si esa independencia es tal, hubiera sido más razonable que los Consejos de Juventud en Extremadura y en otros espacios hubieran adquirido una forma jurídica distinta: de Administración independiente, no adscrita a la Administración matriz del territorio.

ronda entre el 20 y el 23%. En Extremadura, con datos del primer semestre de 2016 sobre población juvenil del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España y del Centro de Investigaciones Sociológicas, habría unas 40.000 personas jóvenes (14-30 años) que serían “juventud asociada”, frente a 200.000 personas jóvenes que serían “juventud no asociada”. Son categorías, no obstante, poco prácticas en un contexto de participación mucho más líquida que la pertenencia a instituciones privadas formales.

⁵⁶ Así queda constancia en las notas y documentación de los grupos de trabajo y comisiones internas del CJEx que elaboraron la propuesta de Ley, y a quienes la Junta de Extremadura no tuvo en consideración (en este y otros aspectos) a la hora de presentar el Proyecto de Ley al parlamento autonómico.

⁵⁷ Aparte de diversas obras contenidas en la bibliografía o ya citadas en notas anteriores, téngase en cuenta el valor vinculante de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, cfr. al respecto URBANEJA CILLÁN, J., “La protección de la juventud por el Derecho internacional. Especial referencia a la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes”, en *Actas del I Congreso Internacional: retos sociales y jurídicos para los menores y jóvenes del s. XXI*, Granada, 2013, pp. 794-813.

⁵⁸ Sobre los principios que el Foro Europeo de la Juventud considera indispensables para el reconocimiento de Consejos de Juventud, cfr. Documento Político del YFJ, aprobado por el Consejo de Miembros (COMEM) en Atenas, noviembre de 2001, titulado “Sobre la independencia de los Consejos Nacionales de Juventud”. Son criterios que pueden ser aplicados sin ninguna distorsión a los Consejos de juventud de ámbito autonómico por analogía.

A lo largo de las páginas anteriores he tenido oportunidad de ofrecer una serie de pinceladas sobre los fundamentos históricos que justifican la existencia de los Consejos de Juventud en el Derecho español y extremeño. Me limito a continuación a sintetizar algunos de los que considero más importantes:

- 1) Los Consejos de la Juventud no nacen con la misión de ejercer la Administración en materia de juventud, sino de posicionar de forma singular la participación libre y eficaz de la juventud de un territorio ante los poderes correspondientes⁵⁹. No son instituciones de dirección de la gestión administrativa de políticas públicas: esas corresponden en todo momento a cargos públicos designados por los gobiernos, por su propia legitimidad, derivada del parlamento en el caso español.
- 2) Los Consejos de la Juventud nacen en España, desde el primer momento, para dar cumplimiento a un mandato público, constitucional y estatutario. Se diseñan para el ejercicio de una función que se considera de especial interés público: canalizar la participación libre y eficaz de la juventud. Por eso se crean por Ley y dotándolos de personalidad jurídica pública.
- 3) En el contexto de los años ochenta, sin la existencia de Internet ni de una estructura previa de participación juvenil socialmente consolidada⁶⁰, la única herramienta al alcance del legislador son las asociaciones juveniles preexistentes, ya que son entidades privadas fruto del interés participativo de quienes las componen. En consecuencia, son la herramienta con la que establecer un modelo inicial de organización jurídica de la participación juvenil. Las organizaciones asociativas no son el elemento definitorio o esencial de los Consejos de la Juventud, sino el instrumento original sobre la que se construyeron las primeras instituciones jurídicas públicas de participación juvenil global⁶¹, que pretendían ser lo más representativas y plurales posibles. En consecuencia, los Consejos de la Juventud del año 2016 pueden configurarse de otra manera, trascendiendo la participación asociativa formal.
- 4) Los requisitos constitucionales de libertad y eficacia sirvieron de inspiración, con casi toda seguridad, a los legisladores estatal y autonómicos para elegir estas formas con personalidad jurídica pública propia. Desde el primer momento de la etapa constitucional española, las crearon como figuras independientes, que tuvieran mecanismos de democracia interna, al margen de la influencia de los gobiernos de cada nivel territorial. En consecuencia, crean Administraciones descentralizadas, que al principio solo se relacionan con la Administración matriz⁶² a través de los departamentos que sí ejercían la Administración en materia de juventud. No se establecía ningún tipo de relación jerárquica.

En la misma línea se expresa el Dictamen 265 /2010 de 20 de mayo de 2010, del Consejo

⁵⁹ Cfr. CORREIRO J. (dir.), *National Youth Councils. Their creation, evolution, purpose, and governance*, abril de 2006.

⁶⁰ Recordemos el marco de la dictadura franquista precedente a nuestra actual etapa democrática: apenas existía reconocimiento a organizaciones juveniles que no fueran las propias del régimen, o las acogidas por el Derecho Canónico.

⁶¹ Estas asociaciones y organizaciones juveniles de iniciativa privada siguen siendo reconocidas, hoy por hoy, por las instituciones internacionales y la inmensa mayoría de Estados europeos, como la mejor herramienta para canalizar una participación juvenil global. Así se desprende de los documentos no vinculantes citados en los apartados de Derecho Internacional de este artículo.

⁶² Véase, por ejemplo, el artículo primero, *in fine*, de la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España: “El Consejo de la Juventud se relacionará con la Administración del Estado a través del Ministerio de Cultura”.

Consultivo de Extremadura, con ocasión del Anteproyecto de Ley del Consejo de la Juventud. En aquel momento, el propio Consejo Consultivo invitó al redactor del Anteproyecto a “replantearse la naturaleza jurídica del Consejo”, a la luz de la normativa autonómica comparada. Como ejemplo de referencia cita, entre otras, la Ley 1/2005, de 7 de abril, de los Consejos de la Juventud de Castilla-La Mancha, la cual dice en su art. 1 que *“El Consejo de la Juventud de Castilla-La Mancha es una Entidad de Derecho Público, de base asociativa privada, excluida del sector público regional, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de los fines...”*. Incluso, parecería lógico que el legislador hubiera optado por una corporación pública de base privada, como las Cámaras de Comercio o determinados Colegios Profesionales.

Desde luego, es fruto de una libertad legítima del legislador (estatal y autonómico) la decisión de no haber concebido a los Consejos de Juventud como auténticas Administraciones independientes, en Extremadura y otras Comunidades Autónomas. Pero si observo con detenimiento las Exposiciones de Motivos de las leyes de creación, las estructuras de funcionamiento interno y los fines que les confían, no puedo evitar pensar que el legislador no atribuyó esa independencia explícita por la ausencia de una doctrina mejor formada al respecto.

La diferencia más importante entre una Administración independiente y la configuración como Administración institucional es la capacidad de interferencia del gobierno en la gestión cotidiana del Consejo de la Juventud. Los organismos autónomos en Extremadura están sometidos a la inmensa mayoría de directrices políticas de régimen económico, en materia de personal, o de simple gestión. Directrices éstas que van más allá del contenido de la legislación aplicable al sector público. En consecuencia, una Administración institucional adscrita a la matriz no podrá decidir sobre su Relación de Puestos de Trabajo, los techos de gasto de los diferentes capítulos presupuestarios, o la realización de determinados encargos de gestión (entre otros ejemplos), si no es según el criterio de oportunidad que decida el gobierno. Dará igual que el organismo autónomo disponga de medios económicos y cumpla los requisitos estrictamente legales. Este sometimiento a la discrecionalidad del ejecutivo, que trasciende el régimen jurídico legal del sector público, es lógico para la mayoría de entes públicos con descentralización funcional, pero tiene consecuencias claras para la ordenación estratégica de una figura como es un Consejo de la Juventud.

Sea como fuere, el Consejo de la Juventud de Extremadura es, hoy por hoy, un organismo autónomo, adscrito por tanto a la Junta de Extremadura. Su régimen jurídico viene definido en el artículo 2 de la Ley 13/2010. Los fines legales del organismo están establecidos en el art. 3 de la Ley. Sin embargo, la redacción de los fines tiene una particularidad que merece ser destacada, en relación a la naturaleza jurídica.

El artículo 1.2 de la Ley, bajo el título de “Naturaleza”, hace referencia a la condición en la que actúa el Consejo de la Juventud en el tráfico jurídico-público. Ya he mencionado que el art. 1.2 de la Ley limitaba, en su primera parte, la representatividad al ámbito de la juventud asociada. Sin embargo, tiene una segunda e importante frase:

“(...) así como cauce de libre expresión para propiciar la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de Extremadura.”

El problema de la frase es que carece de verbo, así que solo cabría suponer que se le

atribuye el mismo que a la frase anterior, esto es “Actúa”. Si es así, no queda más remedio que intentar distinguir qué significa “actuar como interlocutor representativo” de un colectivo, y en qué se diferencia de “actuar como cauce de libre expresión para propiciar la participación” de un colectivo distinto. Parece que respecto de la juventud en general el Consejo no es representativo, sino que es un instrumento que “propicia la participación”, aunque no “la representa”. O lo que es lo mismo: puede desarrollar acciones que provoquen la participación de jóvenes, pero no podría representar lo que esos procesos de participación produjeran. En fin, es un tema que puede parecer ridículo, pero que habrá que seguir analizando en el futuro. Porque de él depende qué consecuencias se puedan esperar de una “participación eficaz” (art. 48 CE). A nadie se le escapa que no es lo mismo trasladar unas reivindicaciones en representación de doscientas mil personas, que en nombre de un veinte por ciento de esa cifra.

Expuesto este conflicto, comprobamos que el art. 3.1 de la Ley vuelve a ser redactado sin verbo. Algo que resulta llamativo si se hace una lectura completa del precepto:

“Artículo 3. Fines.

Son fines del Consejo de la Juventud de Extremadura:

- 1) La participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de Extremadura.*
- 2) Alcanzar dentro de nuestra sociedad un óptimo nivel de participación de nuestra juventud en las instituciones y la creación de un amplio tejido asociativo juvenil, a través de potenciación y desarrollo de asociaciones y demás entidades públicas y privadas vinculadas a la consecución de tales fines.*
- 3) Promover la existencia de unas adecuadas políticas participativas de juventud que fomenten el ocio educativo y activo, así como la adopción por parte de los poderes públicos de medidas de fomento destinadas a la juventud.”*

Resulta difícil saber qué es lo que se espera que haga el Consejo de la Juventud con ese fin: canalizar, promover, ser... pero la interpretación que hasta la fecha se ha realizado de esta Ley es contundente. Una de las razones (no la única ni la principal) por las que el Consejo de la Juventud no dispone de Estatutos que desarrollen la Ley de 2010 es este conflicto de legitimidad. El Consejo defiende su pretensión histórica de ser reconocido como interlocutor de toda la juventud⁶³. Ante lo que la Junta de Extremadura se ha opuesto, en virtud del contenido de la Ley. Así que, conforme al criterio jurídico de la Junta de Extremadura, el Consejo de la Juventud no es interlocutor de toda la juventud, sino solo de aquella asociada, a pesar de que le reconozca la posibilidad de presentar propuestas y reivindicaciones en defensa de los derechos de toda la población joven⁶⁴. El art. 4.2 de la Ley reitera que entre las funciones del Consejo está “actuar como interlocutor de las asociaciones juveniles de Extremadura”. En cualquier caso, el debate no está cerrado, ni en Extremadura ni en el resto del Estado.

⁶³ La propuesta del Consejo de la Juventud de Extremadura, para reforzar este carácter de representatividad global de la juventud, parte de una reforma interna que reste protagonismo a las asociaciones juveniles, y dé cabida en sus órganos a la participación de personas jóvenes no asociadas. Así lo adoptaron por unanimidad las propias asociaciones y organizaciones miembro, según consta en el Acta del V Foro de Representantes, de 18 de octubre de 2014.

⁶⁴ Y a pesar, también, de que el Consejo de la Juventud ha articulado, dentro del marco legal vigente, un mecanismo explícito y ya operativo de participación de juventud no asociada, como queda patente en el Informe de Gestión de la XV Comisión Ejecutiva del organismo.

Más allá de estos elementos, que suponen la discusión de la razón de ser última del organismo, su estructura funcional definida en la Ley es la común a la mayoría de Consejos de Juventud autonómicos.

El Capítulo II de la Ley expone diversos preceptos en materia de membresía: qué entidades y con qué requisitos adquieren la pertenencia, y cómo la ejercen (derechos y deberes de las entidades). En cierta medida, la Ley remite al desarrollo reglamentario que aún no existe, por lo que se han seguido aplicando en los últimos seis años los requisitos del Decreto de 1996, con las correspondientes disfunciones.

El resto del régimen jurídico vigente del Consejo de la Juventud de Extremadura no plantea mayores problemas. La estructura orgánica del ente tiene inspiración clara en el modelo estatal del Consejo de la Juventud de España, aunque cambien ciertas denominaciones.

El Capítulo III regula los órganos, y los distingue entre colegiados y unipersonales. Realiza también una clasificación bastante práctica (art. 8) para la comprensión del funcionamiento interno: existen órganos colegiados decisorios, *numerus clausus*, y otros de asesoramiento, estudio o trabajo (no decisorios). Entre los decisorios, distingue dos de carácter no permanente (Asamblea y Foro de Representantes) y uno de carácter permanente (Comisión Ejecutiva).

La Asamblea (art. 9) actúa como la de una entidad asociativa: es el máximo órgano de representación y de toma de decisiones, que se reúne de forma bianual, sobre todo con ocasión de la elección de la Comisión Ejecutiva. La Asamblea está compuesta por una cifra no predeterminada de personas delegadas de cada entidad, cuya cantidad varía según el número de asociados jóvenes de cada organización, y es definida por los Estatutos de desarrollo de la Ley.

Entre Asambleas se reúne el Foro de Representantes (art. 10), que constituye la principal innovación orgánica de la Ley de 2010 respecto de la de 1985. Este Foro está compuesto por un solo delegado de cada entidad miembro, en vez de como sucede en la Asamblea, aunque se puede determinar un voto ponderado en los Estatutos en función del número de personas socias de las entidades u otros criterios de representatividad. El Foro reviste la utilidad de desarrollar sesiones con una legitimidad similar a la Asamblea sin la movilización humana y logística que requiere este órgano supremo. El Foro de Representantes puede, incluso, aprobar propuestas de reforma del Decreto de Estatutos, y cubrir vacantes de la Comisión Ejecutiva elegida por la Asamblea.

A efectos prácticos, la Comisión Ejecutiva (art. 11) es el equivalente a la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud de España, o a la mayoría de Juntas directivas de las asociaciones de derecho privado, cualquiera que sea su nomenclatura. Le corresponde la ejecución de la gestión ordinaria. Tiene un mandato de dos años, se reúne de manera mensual con carácter ordinario, y dispone de una composición variable de miembros (órganos unipersonales) según el desarrollo que establezcan los Estatutos. Los órganos unipersonales (art. 8) son la Presidencia, una o más Vicepresidencias, una Secretaría, una Tesorería y un número variable de Vocalías⁶⁵.

⁶⁵ Estas Vocalías son los órganos unipersonales, normalmente con responsabilidades en función de ámbitos materiales, cuyo número puede ser determinado por los Estatutos. En la actualidad, el Decreto 136/1996 indica que serán un

Las reformas de la Ley 2/2013 y 1/2014, ya citadas, consolidaron la práctica de años anteriores de que la Presidencia (máximo órgano unipersonal, que preside todos los colegiados decisorios) tenga dedicación exclusiva, con rango jurídico equivalente a un director general de la Junta de Extremadura (arts. 15, 18.3, 20 y 24 de la Ley del Consejo), aunque con un régimen de remuneración distinto, que la Ley de Presupuestos determina cada año⁶⁶.

El Capítulo IV recoge la regulación del régimen económico, patrimonial, contractual, de personal y administrativo del organismo. Las previsiones son las habituales para un organismo autónomo. La persona titular de la presidencia del mismo es el órgano de contratación, de resolución de procedimientos de responsabilidad patrimonial, quien pone fin a la vía administrativa y resuelve las reclamaciones previas a a vía judicial, civil, o laboral. La potestad sancionadora corresponde a la Comisión Ejecutiva.

Algún conflicto ha planteado la interpretación del art. 16 de la Ley, que recoge el derecho a la asignación económica, en concepto de asistencias, a la Comisión Ejecutiva por su asistencia a las reuniones de éste órgano. La controversia se plantea sobre la interpretación restrictiva de esta norma, si implica o no que éstos son los únicos derechos de compensación o asignación económica válidos para el organismo. El problema surge en realidad para quienes no forman parte de la Comisión Ejecutiva pero sí participan en otros órganos colegiados, e incluso para la Comisión Ejecutiva cuando participa en esos otros órganos. Esta cuestión fue motivo de la paralización de la propuesta de Estatutos realizada por el Consejo de la Juventud a la Junta de Extremadura en 2013⁶⁷.

E. La Fundación pública Jóvenes y Deporte

Con la creación de la Consejería de los Jóvenes y del Deporte se pone de manifiesto, a juicio de la Administración autonómica, la necesidad de contar con una figura jurídica que pueda gestionar determinados aspectos de la inversión en actividades deportivas juveniles. En particular, la justificación de oportunidad⁶⁸ radica en la posibilidad de que una institución adapte su régimen económico y contable al calendario deportivo, en vez de al régimen de contabilidad pública por ejercicios anuales de enero a diciembre.

En consecuencia, se acude a la creación de una figura que se integre en el sector público fundacional, al amparo del art. 2 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura. Se inscribe en el Registro de Fundaciones el 6 de abril de 2009, con el número 74-N, y se constituye por tiempo indefinido (art. 2 de sus Estatutos).

máximo de cinco. Por tanto, la Comisión Ejecutiva tiene un número máximo de nueve personas, salvo que se establezca más de una Vicepresidencia (la Ley lo permite, pero el Decreto no lo prevé).

⁶⁶ Para el año 2016 se establece la misma (24.219,78 euros brutos anuales) que ha estado prevista desde la entrada en vigor (21 de mayo de 2014) de la última reforma del art. 18.3 de la Ley del Consejo. Lo recoge el art. 15.3 de la Ley 3/2016, de 7 de abril, de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2016.

⁶⁷ La Junta de Extremadura planteó objeción a la aprobación estatutaria porque entendía que al Consejo de la Juventud no le era de aplicación el Decreto 287/2007, de 3 agosto, de Indemnizaciones por razón del servicio. El organismo reclamaba, en cambio, que esta norma de carácter general habilitaba para que en los Estatutos se recogiera el derecho de las personas delegadas a las Asambleas, Foros de Representantes y órganos no decisorios previstos, la compensación de gastos de desplazamiento y manutención.

⁶⁸ Expresado en el conjunto de actos jurídicos y declaraciones políticas de distintos cargos públicos de la Junta de Extremadura. Por todas, véase la explicación del Consejero de los Jóvenes y del Deporte en el Pleno de la Asamblea de Extremadura, con motivo de la creación de la Fundación, en el Diario de Sesiones del Pleno, nº 41 de la VII Legislatura, p. 1836.

Sus Estatutos⁶⁹ recogen el régimen jurídico de la entidad, reconociéndola como Fundación sometida al Derecho público, y al régimen de fundaciones de la legislación estatal (Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones). No existe ninguna norma legal o reglamentaria para su creación, el único documento jurídico son sus Estatutos. Dichos Estatutos están estructurados en diez capítulos, y recogen el régimen jurídico aplicable a la misma, derivando cuando procede a las normas estatales o autonómicas correspondientes.

Sus fines se encuentran en el art. 5 de los Estatutos. En síntesis, el objetivo de la entidad es la organización de una amplia gama de actividades que fomenten la práctica deportiva de calidad entre jóvenes, colaborando con todas las instituciones públicas y privadas que sea posible a tal fin. Prevé que al menos el setenta por ciento de los ingresos y rendimientos sean aplicados directamente a dichos fines fundacionales (art. 8 de los Estatutos). La delimitación de beneficiarios y otras cuestiones similares se rigen por el Derecho de Fundación de la legislación estatal, sin mayores variaciones, y por tanto no me detengo en ello.

La organización interna de la entidad para la toma de decisiones tampoco difiere de lo que cabe esperar en el caso de fundaciones públicas: cuenta con un Patronato cuya composición se renueva en mandatos trianuales, y hasta un máximo de veintidós Patronos. Además del Patronato (máximo órgano colegiado de decisión), se prevén otros dos órganos colegiados (Consejo Ejecutivo, art. 19 de los Estatutos; y Consejo Asesor, art. 27) y varios órganos unipersonales (Presidente, presidencias de honor, Vicepresidente, Secretario, Vicesecretario, Patrono Ejecutivo y Director Gerente; regulados en los artículos 19 y siguientes).

La designación de las responsabilidades en el Patronato tampoco responde a criterios democráticos, algo perfectamente legítimo del derecho de fundación. Algunas responsabilidades y membresías del Patronato lo son por razón de responsabilidades externas a la fundación, como prevé el art. 5.A) de los Estatutos. En concreto, destacan las siguientes figuras de la Junta de Extremadura: la Presidencia del Patronato está atribuida al Presidente de la Junta de Extremadura, la Vicepresidencia la ocupa quien sea titular de la Consejería competente en materia de deportes (en la actualidad se encuentran atribuidas a la Consejería de Educación y Empleo), existe un Patrono Ejecutivo que será el titular de la Dirección General de Deportes, y vocalías a distintas secretarías y direcciones generales, incluida la del Instituto de la Juventud de Extremadura. Junto a ellos, se encuentra la figura del Patrono Patrocinador, para aquellas personas (físicas o jurídicas) que realicen aportaciones dinerarias que el Patronato apruebe como suficientes para tal distinción. Fuera del Patronato también existe la figura del Miembro Benefactor, un título que se concede (a criterio del Patronato) a quienes colaboren de forma estable al cumplimiento de los fines de la entidad (art. 13 bis de los Estatutos).

Los Capítulos VI y VII de los Estatutos prevén el régimen de gestión y el régimen económico, respectivamente. Contienen las particularidades propias, regímenes de incompatibilidades y garantías administrativas que se corresponden con una figura del sector público fundacional. El resto de previsiones estatutarias son las comunes para la mayoría de fundaciones, según lo exigido por la Ley estatal citada de 2002. En todo caso,

⁶⁹ Disponibles en la página Web: <http://www.fundacionjd.org/> (a 30 de noviembre de 2016).

se puede destacar la calidad técnica del texto estatutario, y la regulación pormenorizada de aspectos clave para el funcionamiento ordinario, que ayudan a perfeccionar su régimen de transparencia pública y de seguridad jurídica.

V. Consideraciones finales

No es sencillo establecer unas conclusiones cuando aún está por decir la mayoría de lo que un jurista puede aportar sobre un tema. La Administración extremeña en materia de juventud no es la más compleja ni la más activa de las autonómicas en nuestro país. Y sin embargo, la ausencia de suficientes estudios previos desde la óptica jurídica me ha obligado a abordar muchas menos cuestiones de las que suscita la materia, algunas de las cuales se han puesto de manifiesto a lo largo del trabajo, otras quedan apuntadas para futuros estudios.

Si las conclusiones deben servir de síntesis, la primera idea que debe quedar sobre la mesa es la dimensión de la tarea pendiente. La sociología y la ciencia política llevan una ventaja extraordinaria sobre el Derecho en el estudio de este ámbito de la actuación de las Administraciones Públicas. Estas páginas apenas aportan un primer acercamiento a una realidad compleja, en un contexto en el que se encuentran multitud de normas internacionales, y algunas estatales, que requieren un estudio propio. No se debe olvidar que constituyen el marco de referencia del ordenamiento jurídico extremeño.

En segundo lugar, esta “Introducción” aporta, en mi opinión, la posibilidad de conceder tres rasgos característicos de la Administración extremeña en materia de juventud, apoyados en la comparación interautonómica. El primero es la debilidad del desarrollo legislativo. El segundo rasgo es una cierta desorganización del desarrollo reglamentario, quizá como consecuencia del primero. El tercero es la consolidación institucional de los entes públicos especializados, a pesar de los dos anteriores.

Por último, el estudio que sostiene el contenido de estas páginas intuye algunas hipótesis sobre las que trazar futuros análisis. Por un lado, se aprecian los vacíos y la falta de regulación sobre ámbitos que se han desarrollado jurídicamente sin demasiada planificación. Por otra parte, la revisión de la actividad normativa autonómica parece dejar entrever un cierto desconocimiento de los acuerdos internacionales, no tanto por oposición, como por un desarrollo al margen del Derecho Internacional de Juventud, vinculante y no vinculante. Todo ello, si recordamos las primeras líneas de este análisis, hace pensar que la inquietud política y social no ha conectado con la actividad jurídica. No vendrá mal, en definitiva, que la doctrina del Derecho preste más atención a este ámbito de la Administración, por el bien de la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

- ALONSO SOTO, F., “Nueva política comunitaria en juventud”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 42.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. Y HERNÁNDEZ DIEZ, E., “Los efectos del proceso de reforma de las Administraciones públicas sobre la ordenación jurídica de la participación juvenil”, en *Cuadernos de Investigación en Juventud*, nº 1, 2016.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. y ARIAS APARICIO, F., “El régimen local extremeño dentro del modelo español de organización territorial del Estado”, *Diario de Derecho Municipal*, 2016.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La ordenación jurídica de la participación juvenil”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, nº 31, 2014, Cáceres.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La regulación del régimen local en el estatuto de autonomía de Extremadura”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 32, 2013.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, ed. Iustel, Madrid, 2012.
- ANGEL, W. A. (coord.), CARDONA, J., PORCARO, G., WEURO, J., ZECCA, G. (revs.), *The International Law of Youth Rights*, European Youth Forum, 2ª edición, 2014.
- ARIAS APARICIO, F., “Los jóvenes y su posición jurídico-pública”, en *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 1, 2016.
- ARROYO SÁNCHEZ, J.L., “Un experiencia de participación juvenil en el ámbito local”, en DUQUE VOZMEDIANO, N, Y ARROYO SERRANO, S., *Juventud en Castilla-La Mancha: participación, recursos y políticas públicas*, 2009.
- BAÑEZ TELLO, T., “Participación ciudadana, sociedad civil y juventud”, en *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 9, 1999.
- BELADÍEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, ed. Tecnos, Madrid, 1994.
- BERMEJO ACOSTA, F., “Democracia electrónica, participación ciudadana y juventud”, en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 61, 2003 (Ejemplar dedicado a: La Información Juvenil. Nuevas Políticas, Nuevos Medios, Nuevas Redes).
- BUISÁN GARCÍA, N., “Artículo 48” en *Comentarios a la Constitución Española*, dirs. CASAS BAAMONDE, M.E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.; COORD.: PÉREZ MANZANO, M.; BORRAJO INIESTA, I., ed. Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008., p. 1115.
- CARDONA LLORENS, J., “La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos”, *Educatio siglo XXI: Revista de la Facultad de Educación*, nº 30, 2, 2012.
- CAPUTO, T., *Hearing the Voices of Youth: Youth Participation in Selected Canadian Municipalities*, Ottawa: Health Canada, 2000.

- CHECKOWAY, B., FINN, J., *Young People as Community Builders*, Ann Arbor: Center for the Study of Youth Policy, University of Michigan, 1992.
- CISTERNAS, L.E. Y TORO, G., “Encuentros por la participación juvenil en democracia”, en *Aula de innovación educativa*, núm. 187, 2009.
- COMAS ARNAU, D., “¿Por qué son necesarias las políticas de juventud?”, en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 94, septiembre de 2011 (Ejemplar dedicado a “Las políticas públicas de juventud”).
- COMAS ARNAU, D., *Las políticas de juventud en la España democrática*, ed. INJUVE, febrero de 2007.
- CORREIRO J. (dir.), *National Youth Councils. Their creation, evolution, purpose, and governance*, abril de 2006.
- DE LA VILLA DE LA SERNA, P., “Las tres Cartas Europeas sobre Derechos Sociales”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 32, Madrid, 2001.
- DÍAZ MORENO, V., “Los jóvenes y sus nuevas formas de participación más allá de los partidos políticos”, en *Temas para el debate*, núm. 138 (mayo), 2006 (Ejemplar dedicado a: Los jóvenes y la política).
- GÓMEZ MONTORO, A. J., *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
- FERNÁNDEZ HUERTA, C., “Ciudadanía juvenil y nuevas formas de participación a través de la conectividad”, en *Culturales*, Año 8, Vol. 15, 2012. FERRERAS TOMÉ, J. y otros, “Parlamento Joven: un espacio de participación juvenil en los Ayuntamientos”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 74, 2006 (Ejemplar dedicado a: Jóvenes y educación no formal).
- FRANCÉS GARCÍA, F.J., “El laberinto de la participación juvenil: estrategias de implicación ciudadana en la juventud”, en *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2, 2008.
- GALAIS, C., “¿Cada vez más apáticos? El desinterés político juvenil en España en perspectiva comparada”, en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 70, núm. 1, 2012. (doi:10.3989/ris. 2011.05.07).
- GARCÉS MONTOYA, A., “De organizaciones a colectivos juveniles panorama de la participación política juvenil”, en *Ultima década*, núm. 32, 2010.
- GENTILE, A., y MAYER DUQUE, C., “Transición a la vida adulta y políticas de juventud en España”, en *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Siglo XXI de España Editores, Madrid.
- GHISO, A.M., GAVIRIA, P.A., BOTERO, N., “Espacios y sentidos de la participación juvenil”, en *Temas sociológicos*, núm. 11, 2007.
- HERNÁNDEZ E., Y GENTILE, A., “Origen y desarrollo de la garantía juvenil: fundamentos jurídicos y contenidos estratégicos”, en *Revista general de derecho constitucional*, núm.

22, 2016.

HERNÁNDEZ DIEZ, E., "El derecho de asociación entre los jóvenes de Europa Occidental", en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 28, 2010.

LOSTAO, D., "Reflexiones sobre el asociacionismo juvenil", en *Temas para el debate*, núm. 176 (julio), 2009 (Ejemplar dedicado a: Jóvenes y participación política).

LÓPEZ OLLER, J., "Cuatro cifras (más o menos) sobre los procesos de emancipación de la población joven en Extremadura", en *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 1, 2016.

MACASSI LAVANDER, S., "Participación juvenil en el contexto de recuperación democrática", en *Ultima década*, núm. 16, 2002.

MANZANO SILVA, E. (dir), *Jóvenes, economía y derecho*, ed. Universidad de Extremadura, 2013.

MARTÍNEZ IBARRA, E., *Urbanismo y Juventud*, Injuve, Madrid, 2008.

MESTRE DELGADO, J. F. y ÁLVAREZ GARCÍA, V. J., *Dictamen emitido a petición del Presidente del Consejo de la Juventud de España acerca de la propuesta contenida en el Informe CORA de suprimir el Consejo de la Juventud de España*, Madrid, 30 de agosto de 2013.

MIRANDA GONÇALVES, R. (coord.), *Administración Pública, Juventud y Democracia participativa*, ed. Xunta de Galicia, 2016.

MONTES RODRÍGUEZ, P., "Menores, drogadicción y alcoholismo", *Rev. boliv. de derecho* nº 19, enero 2015, pp. 342-359.

MULLAHEY, R., SUSSKINF, Y., CHECKOWAY, B., *Youth Participation in Community Planning*, Report N° 486, American Planning Association, Planning Advisory Service, 2009.

OCAMPO, A.M., "Ciudadanía juvenil, juventud y Estado: Discursos de gobierno sobre sus significados", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Vol. 9(1), 2011 (Ejemplar dedicado a: Juventud y prácticas políticas en América Latina y el Caribe).

PUIG JOFRA, E., "Actuar al servicio de la participación juvenil", en *Bordón. Revista de pedagogía*, núm. 259, 985 (Ejemplar dedicado a: Año internacional de la juventud 1985).

RALLO LOMBARTE, A., "La juventud como sujeto titular de derechos constitucionales", en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerrol*, núm. 1, Valencia, 1992.

RAMOS CHAPARRO, E. J., "Niños y jóvenes en el Derecho civil constitucional", en *Derecho privado y Constitución*, núm. 7, 1995, ejemplar dedicado a Protección de menores).

REVERTE MARTÍNEZ, F. M., *El Derecho Fundamental de Asociación como Instrumento de Cambio Social: las Asociaciones Juveniles*, Universidad de Murcia, 2015.

- RUIZ GÓMEZ, J., Y DÍAZ DÍAZ, M., “La protección de los jóvenes en el derecho europeo”, en FERNÁNDEZ LIESA, C. y MARIÑO MENÉNDEZ, F. (coord.), *La protección de las personas y grupos vulnerables en el derecho europeo*, 2001.
- RUIZ-RICO, J. J., y CONTRERAS, M., “Participación de la juventud: artículo 48”, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dir. Alzaga Villaamil, O., Cortes Generales - EDERSA, Madrid, 1996.
- URBANEJA CILLÁN, J., “La protección de la juventud por el Derecho internacional. Especial referencia a la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes”, en *Actas del I Congreso Internacional: retos sociales y jurídicos para los menores y jóvenes del s. XXI*, Granada, 2013.
- VALLS FONAYET, F., “Las pobrezaas de las juventudes: análisis de las formas elementales de pobreza juvenil en España”, en *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, Nº 21, 2011.
- VÁZQUEZ CEBALLOS, C. A., “La participación ciudadana juvenil como un recurso externo al Gobierno”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Vol. 9, núm. 1, 2011 (Ejemplar dedicado a: Juventud y prácticas políticas en América Latina y el Caribe).