

EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA DE PROMOCIÓN. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA JUVENTUD EUROPEA

MIGUEL DOMÍNGUEZ GARCÍA

INVESTIGADOR PREDOCTORAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL.
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

1. La enseñanza y el valor de la presencialidad. El regreso al Monasterio de Yuste

Por segundo año consecutivo, la semana del 13 de julio del pasado 2022 acudí a La Vera, en Extremadura, participando en el Campus de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, una formación complementaria con años de reconocida competencia en la enseñanza a los nutridos grupos que acudimos a recibir, de la mano de reconocidos académicos, políticos y actores públicos, una visión siempre renovada de los temas centrales que ocupan el estudio de la Fundación Yuste. En esta ocasión el Campus tenía un componente más de entusiasmo y expectación por cuanto suponía el regreso a la tan ansiada presencialidad tras las ediciones afectadas por la pandemia de la COVID-19. Una presencialidad que siempre dimos por hecho y cuya necesidad y valor solo comprendimos una vez que la crisis sanitaria nos obligó a renunciar a ella. Era necesario, una vez superada la pandemia, reivindicar lo que añade a cualquier experiencia docente e investigadora la presencialidad y la posibilidad de debatir y profundizar en la materia entre las personas, de cara a cara.

Esta vuelta a la presencialidad, junto con lo oportuno del tema del curso que tomé, “Jóvenes y Europa: pasado, presente y futuro de la construcción de un

continente en paz”, hicieron que en esta ocasión de volver a colaborar con el *Boletín de la Academia de Yuste* elija para ello un tema que creo reviste interés social a la vez que jurídico, el respaldo y justificación jurídico-constitucional de las políticas europeas en materia de juventud. Habiéndome aportado las lecciones veraniegas en el Monasterio de Yuste una visión clara, desde las perspectivas histórica, política y jurídica, de lo que supone la juventud para la Unión Europea como colectivo diferenciado, me parece provechoso dedicar este artículo a dar una aproximación, desde la perspectiva del Derecho Constitucional, del encaje de la juventud y de sus políticas propias en el seno del Derecho europeo y de su compleja constitución material.

2. La juventud de la Unión Europea y su fomento en el campo de lo político

General y tradicionalmente, la juventud se define como una etapa en la vida humana, un ciclo vital que ha sido identificado hasta las décadas recientes con un periodo de transición, es decir, el tránsito del niño tutelado al adulto funcional y parte activa de la sociedad. Sin ir más lejos en la línea de esta concepción, hoy ya desfasada, Rousseau define la juventud como una fase de transición del estado “salvaje” (infancia), pasando por el “bárbaro” (juventud), al estado “civilizado” (adulter)¹. Esta concepción, que puede parecer hoy anacrónica e incluso desconocedora de los

¹ Rousseau, J. J. (1762). *Emilio, o De la educación*. Ginebra, Jean Néaulme (Ed.), Libro II.

instrumentos jurídicos internacionales², ha sido la guía de la definición histórica de los derechos, libertades y responsabilidades de todo aquel encuadrado en la “fase” de la juventud, construcción jurídica realizada siempre desde el ideal adulto de la sociedad y tiempo en cuestión³.

La Unión Europea (UE), en su voluntad política de acabar con esta concepción y de redefinir el papel de la juventud en el proyecto de construcción, desarrolló el *Libro Blanco sobre la Juventud*⁴. Tras una amplia consulta a actores políticos, asociativos, científicos y universitarios, la UE concluyó en la redacción de su *Libro Blanco* que la brecha existente entre jóvenes y adultos en la vida pública se acercaba a ser insalvable, y era de urgente necesidad dar respuesta a la peligrosa combinación de desinterés, rechazo y desencanto que se hacía común a la juventud de los Estados de la Unión (EEMM). En esencia, el *Libro Blanco* se centró en señalar tres áreas fundamentales de actuación, a saber: el desarrollo de una ciudadanía activa joven, la ampliación y reconocimiento de los nuevos campos de experimentación no formal sobre la juventud, la promoción de la autonomía de la juventud a través de políticas transversales destinadas a ella y la defensa de los valores y aspiraciones de la juventud europea como propios de las instituciones comunes⁵.

² Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Hecha en Nueva York, el 20 de noviembre de 1989.

³ Conde Valdivieso, H. y Muñoz Rodríguez, J. M. (2002). Políticas comunitarias de juventud: el factor territorial en la sociedad global. *Teoría de la Educación: Educación y cultura en La Sociedad de la Información*, (3), 2º artículo.

⁴ *Libro Blanco de la Comisión Europea*, de 21 de noviembre de 2001 - *Un nuevo impulso para la juventud europea* (COM (2001) 681).

⁵ Navarrete, L. (Dir.). (2007). *Nuevos derechos y nuevos desafíos de las políticas de juventud en Europa. Jóvenes, derechos y ciudadanía. Fundamentación teórica y análisis cualitativo de una nueva frontera de derechos para los jóvenes*. Madrid, INJUVE, pp. 21-28.

Desde su toma de conciencia, la Unión Europea ha avanzado en la materia de la juventud a pasos agigantados. Con la articulación de políticas de juventud transversales y que buscan su impacto en los distintos ámbitos sociales, las instituciones comunes han centrado su atención en la igualdad de oportunidades en la educación y el mercado laboral, en la participación política y social y en el acercamiento de las instituciones a las necesidades específicas del colectivo joven. Entre muchas acciones, cabe destacar las que se han llevado a cabo en el marco de la Estrategia de la UE para la Juventud, a la que haremos de nuevo referencia, y que busca articular mecanismos para que los jóvenes se impliquen como ciudadanos activos en la democracia de los EEMM y de la propia UE. Son de destacar acciones e instrumentos como el Diálogo de la UE con la Juventud, los European Development Days, el Cuerpo Europeo de Solidaridad, la Garantía Juvenil Reforzada, los Fondos Next Generation con una importante carga en materia de promoción de la juventud y el recientemente declarado Año Europeo de la Juventud 2022.

En definitiva, se han dado, se dan y siguen siendo necesarias medidas transversales a la vez que exclusivas de juventud, medidas que han de encontrar su fundamento en el Derecho de la Unión Europea y en su constitución material. La atención a esta cuestión y el análisis del dicho fundamento jurídico en los valores y objetivos de la Unión y en sus Tratados, ocupará el siguiente y principal epígrafe de este artículo.

3. El fundamento jurídico-constitucional de las medidas y políticas europeas en materia de juventud: los objetivos y valores, el Tratado de Funcionamiento y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La base justificativa de cualquier acción de las instituciones en materia de juventud, que signifique la movilización de fondos o recursos ya sea de manera ordinaria o extraordinaria, o el impulso, en el ámbito de sus competencias, de las políticas nacionales en la materia, ha de encontrar su primer fundamento jurídico en la concordancia de estas medidas con los objetivos y valores europeos.

Entre los objetivos de la Unión se pueden mencionar, por su presencia y relación con el tema tratado, la promoción de la libertad, de la paz, la seguridad y la justicia sin fronteras para la ciudadanía europea, el establecimiento de un mercado interior común, el desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y la búsqueda de una economía de mercado competitiva con pleno empleo y que propicie el progreso social, la protección y mejora del medio ambiente, el progreso científico y tecnológico, la lucha contra la exclusión social y la discriminación de cualquier clase, el fomento de la justicia y la protección social, la igualdad plena y efectiva entre hombres y mujeres, y la protección de los derechos del niño⁶, entendidos estos siempre en favor de los menores y en un amplio sentido que ha permitido extender su

⁶ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (2000/C 364/01).

protección desde infantes hasta adolescentes y jóvenes menores de edad, velando por estos derechos a la vez que por el avance y mejora en su calidad de vida.

La suma de estos objetivos señalados, en una acción siempre observante de los valores europeos que a continuación pondremos en contexto, es lo que ha de guiar de manera constante e imperativa toda acción de la Unión Europea. Así, si estos son los objetivos plasmados en los Tratados y en el bloque que conforma la constitución material de la UE, y de estos objetivos es posible deducir que las instituciones comunes asumen como labor propia y preceptiva —en tanto que valores, principios y objetivos vinculan todas y cada una de sus políticas— el progreso económico y social de la ciudadanía europea y en su seno de la propia juventud como específico colectivo, es posible afirmar que la UE asume como propia la responsabilidad de promover, en el ámbito de sus competencias, el progreso socio-económico de la juventud y la mejora constante en el desarrollo de sus proyectos vitales con políticas que la tengan en cuenta en materias como empleo, economía, educación o desarrollo.

Como punto previo que tratar, la concreta base jurídica que toman las políticas de juventud de las instituciones europeas, se han de señalar los valores que en los Tratados guían toda acción de la Unión, a saber: la defensa de la Dignidad Humana, la libertad, la democracia plena, la igualdad, el Estado de Derecho y la defensa y respeto de los Derechos Humanos de la Declaración Universal, reconociendo y obligando a su defensa la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE). Dan

también estos un punto de respaldo jurídico a las políticas europeas de promoción joven, siendo uno de los preceptos de la Declaración y de la Carta la eliminación de toda forma de discriminación basada en la diferencia de edad, y de todo impedimento en el desarrollo vital de niños y jóvenes.

Sentado el razonamiento de la justificación jurídico-constitucional, es necesario dar estudio a la base normativa concreta de las actuaciones en la materia. Con lo dicho respecto del ámbito dogmático de la responsabilidad de las políticas europeas en el terreno de lo orgánico, lo cierto es que la juventud, su promoción y la regulación de sus concretos derechos y deberes constituye una competencia exclusiva del ámbito de los EEMM sobre la que una armonización no es posible, el papel de la UE ha de ser necesariamente de apoyo e impulso a las políticas nacionales. Así lo dicho, durante los últimos años se ha remarcado la importancia de cambiar la perspectiva de las instituciones hacia la juventud y, en el ámbito de sus competencias, mejorar y ampliar sus políticas en busca de cohesión y colaboración entre los jóvenes europeos, y la construcción de una conciencia común de pertenencia a la UE de estas generaciones.

Así, queda tratar el sustento jurídico de estas políticas de apoyo e impulso. Debemos hacerlo en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁷, que en sus artículos 165 y 166 establece la base normativa de cualquier actuación en materia de juventud, regulándose como una competencia de procedimiento legislativo

⁷ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Versión Consolidada). Hecho en Roma, el 25 de marzo de 1957. *Diario Oficial de la Unión Europea* (2010/C 83/47).

ordinario de codecisión. Se refuerza el margen de actuación con la posibilidad dada al Consejo de adoptar recomendaciones hacia los EEMM previa propuesta de la Comisión. Junto a esto, cabe traer de nuevo a colación lo indicado *supra* acerca de la CDFUE, que en sus artículos 24 y 32 regula los derechos del niño y la prohibición del trabajo infantil, junto con la protección de los jóvenes en el trabajo, disposiciones que adquieren su relevancia teniendo en cuenta que la CDFUE posee la misma vinculatoriedad jurídica que los Tratados por mandato del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea. Con este diseño jurídico es claro que las actuaciones de la Unión en la materia encuentran un sustento sólido y un respaldo cuasi constitucional, siempre mantenidas dentro de las fronteras del apoyo a los EEMM. El papel que pueden tomar las instituciones comunes es imperativo en la coyuntura actual de la juventud europea.

Si tratamos la cuestión de los resultados concretos de esta nueva visión joven en la Unión, la principal nota de atención ha de recaer en el Marco Estratégico para la Juventud 2019-2027, adoptado en forma de Resolución del Consejo⁸. El texto propone a los EEMM y fuerzas políticas europeas tres ejes de acción principales: la participación de los jóvenes en la vida democracia y cívica, la cohesión de la juventud europea y el apoyo a la capacitación de los jóvenes a través de la calidad, la innovación y su reconocimiento en el trabajo. Por último, nos parece de recibo, en el contexto del tema que tratamos, poner de relieve que el Parlamento Europeo ha sido

⁸ Resolución del Consejo por la que se establecen unas directrices sobre la gobernanza del Diálogo de la UE con la Juventud. *Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027* (2019/C 189/01).

impulsor, en el uso del instrumento de las Resoluciones, de los principales avances en políticas jóvenes a pesar de carecer de una concreta competencia en la materia.

Conclusiones

Con lo estudiado, es posible afirmar que el trabajo llevado a cabo por las instituciones europeas para con la juventud ha seguido una senda de indudable aumento en la conciencia y la efectiva acción. Las principales políticas de la Unión incorporan en la actualidad la perspectiva joven y tienen en consideración sus peculiaridades como colectivo. El proyecto europeo está dando cumplimiento a un mandato que es claro: deducir del conjunto de objetivos, valores y disposiciones normativas del TFUE y de la CDFUE. Cristalizar esa deducción y mostrar el respaldo normativo a la dicha acción política han sido los fines esenciales de este trabajo.

Con la iniciativa de la Comisión, la colaboración del Consejo y el respaldo del Parlamento Europeo, las políticas en juventud de la Unión han supuesto una verdadera conquista de las nuevas generaciones que están llamadas a tomar el relevo en la construcción europea y en su constante, aunque lenta, marcha hacia la integración constitucional de los veintisiete. En el paso de estas generaciones por los estratos del poder europeo serán indudablemente necesarias políticas transversales en la materia joven como se ha venido indicando a lo largo del trabajo, medidas de carácter

ordinario y extraordinario, en el plano de lo político y lo presupuestario, y quizá, tan pronto como se avance en la integración de esta competencia, en el plano de lo jurídico. Las instituciones cuentan con el respaldo de la mayoría social y con el fundamento jurídico-constitucional en las bases normativas de la Unión Europea. Aún con todo, los esfuerzos en la materia se sienten insuficientes, y han de ser redoblados si el proyecto de construcción europeo pretende contar en el futuro con el respaldo, impulso y compromiso de los que hoy deben llamarse jóvenes.

Bibliografía y documentos

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (2000/C 364/01).

Conde Valdivieso, H. y Muñoz Rodríguez, J. M. (2002). Políticas comunitarias de juventud: el factor territorial en la sociedad global. *Teoría de la Educación: Educación y cultura en La Sociedad de la Información*, (3), 2º artículo.

Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Hecha en Nueva York, el 20 de noviembre de 1989.

Libro Blanco de la Comisión Europea, de 21 de noviembre de 2001 - *Un nuevo impulso para la juventud europea* (COM (2001) 681).

Navarrete, L. (Dir.). (2007). *Nuevos derechos y nuevos desafíos de las políticas de juventud en Europa. Jóvenes, derechos y ciudadanía. Fundamentación teórica y análisis cualitativo de una nueva frontera de derechos para los jóvenes*. Madrid, INJUVE.

Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, por la que se establecen unas directrices sobre la gobernanza del Diálogo de la UE con la Juventud. *Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027* (2019/C 189/01).

Rousseau, J. J. (1762). *Emilio, o De la educación*. Ginebra, Jean Néaulme (Ed.), Libro II.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Versión Consolidada). Hecho en Roma, el 25 de marzo de 1957. *Diario Oficial de la Unión Europea* (2010/C 83/47).