

Enrique HERNÁNDEZ DIEZ. *La Administración española ante la participación juvenil*. Madrid: Iustel, 2022. 493 pp. ISBN 9788498904413

Hablar del necesario fortalecimiento de nuestro sistema democrático exige hacer alusión de forma obligada al fenómeno de la participación juvenil, entendida esta como «la intervención de los jóvenes en las decisiones de la colectividad, por su condición de ciudadanos de una determinada edad». Pese a la importancia capital que guarda este asunto, no son muchas las obras científicas que desde el prisma jurídico-administrativo hayan detenido su atenta mirada en clarificar la maraña normativa que da cobertura a la política juvenil española.

Con la pretensión de colmar este espacio vacío dentro de la doctrina iuspublicista, el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura, Enrique Hernández Diez, ha publicado recientemente su primera obra en solitario, en la que se ponen negro sobre blanco un extraordinario compendio de valientes y valiosas reflexiones que no dejarán indiferente a quién decida acercarse con atención a este inexplorado campo de estudio. Así las cosas, «La Administración española ante la participación juvenil», obra que aquí recensamos, refleja solamente una parte de las innumerables horas de esfuerzo, dedicación y saber hacer que dan forma a la «Tesis enciclopedia» defendida por el autor el 26 de noviembre de 2021 en su alma mater, al tiempo que escenifican la valía y el prometedor futuro de quienes inician su andadura en la vida académica e investigadora. En efecto, el profesor Hernández Diez es uno de esos «académicos totales» en los que reside no solamente el mejor ejemplo de excelencia científica, sino también elevadas cotas de compromiso con unos valores y unos ideales ciertos que abogan abiertamente por conseguir una universidad pública de calidad, que sirva de palanca transformadora y modernizadora de la realidad social que nos envuelve, notas de practicidad que se evidencian en las páginas de la publicación que ahora ve la luz de la mano de la prestigiosa casa editorial Iustel.

La citada obra se divide en dos grandes partes claramente diferenciadas. En la primera de ellas, el autor centra sus esfuerzos en describir y sistematizar la forma en la que se organizan aquellas Administraciones públicas españolas encargadas de materializar la política de juventud, en general, y la participación juvenil, en particular.

De esta forma, el Capítulo I trata de identificar aquellos actores con capacidad decisoria en el ámbito de las políticas públicas de juventud, deslindando el alcance que el entramado competencial del Estado español ejerce a la hora de fomentar la participación juvenil y destacando, muy especialmente, los efectos que produce «la equívoca atribución de la competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas sobre la política general de juventud», ya que si bien es cierto que «la organización territorial

y competencial del Estado ha convertido a los poderes públicos autonómicos en actores principales del desarrollo de la política de juventud, en virtud de la asunción de una competencia exclusiva (parcial) en todos los estatutos de autonomía», ello no impide «la existencia de una auténtica política estatal de juventud, ni la previsión de potestades locales que puedan dar pie a una política de juventud propia». Sentada esta premisa, la obra retrata a la perfección la existencia de un «complejo sistema jurídico para tratar de incorporar a la ciudadanía joven en la vida democrática», evidenciando la particular complejidad con la que la descentralización política se presenta en el concreto ámbito de la política pública de juventud, fruto sin duda de la intersección de materias dispares que son objeto a su vez de competencias exclusivas, concurrentes y compartidas, circunstancia especialmente visible en lo que atañe a la promoción de la participación juvenil. Ello ha propiciado, en palabras del autor, que «ni la atribución ni el ejercicio desarrollado de las competencias sobre participación de la juventud hayan sido homogéneos», propiciando «auténticos desequilibrios territoriales y desiguales derechos participativos entre los jóvenes de España, en función de la Comunidad Autónoma donde desenvuelvan su vida».

Por su parte, el Capítulo II examina con detalle el protagonismo que las diferentes normas del derecho español han conferido a las políticas de juventud durante la etapa democrática, en desarrollo de lo preceptuado en el art. 48 CE, el cual recordemos preconiza con un enfoque «profundamente original para una Carta Magna», influido sin duda alguna por posicionamientos doctrinales jurídicos y políticos marcadamente europeístas, como apresuradamente acierta a clarificarnos el autor, que «[l]os poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural». Para ello, se profundiza en el verdadero significado que albergan las competencias sobre política de juventud, detallando las funciones administrativas tangibles en las que estas se materializan y destacando las potencialidades que presenta la especialización organizativa de la Administración juvenil. Esta interesante e inteligente forma de aproximarse al objeto de estudio permite alcanzar dos importantes consideraciones. La primera de ellas es que «la participación juvenil es una materia encomendada a departamentos especializados por razón etaria más que participativa», es decir, prima la dimensión juvenil sobre la especialización participativa. La segunda es que «la Administración juvenil existe en todos los niveles territoriales del Estado», como consecuencia lógica de la instauración de un modelo fuertemente inspirado en los estándares europeos occidentales

Asimismo, encuentran cobijo en este pasaje un buen número de reflexiones que transitan desde la ordenación primigenia del Instituto de la Juventud (Decreto

2223/1961, de 16 de noviembre), hasta el análisis de su misión actual y el papel que este elemento institucional juega en la política integral de la Administración General del Estado, siendo el ente encargado de encarnar la «especialización funcional en el nivel territorial central», de conformidad con las previsiones contempladas en el Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo.

También se señalan en este acápite los diferentes instrumentos existentes en aras de alcanzar la necesaria coordinación interdepartamental de las Administraciones públicas y como estas instituciones integran el principio participativo en su normal funcionamiento. Mención especial merecen los esfuerzos destinados por el autor a explicar los distintos mecanismos de cooperación existentes, los cuales están liderados generalmente por las Administraciones juveniles no sin dificultad, ya que muchos de estos órganos «padecen una tendencia común en el ámbito estatal y de las comunidades autónomas, en cuanto a su ineficacia allí donde se prevé normativamente una representación participativa juvenil: no se convocan durante años o no se abordan en sus deliberaciones los principales cambios jurídicos del sector». En concreto, se determinan los instrumentos de cooperación interadministrativa articulados entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, poniendo de relieve además el papel que desempeñan las Administraciones locales en dicha cooperación interterritorial. En este pasaje, se subraya, además, el deficiente desarrollo del marco competencial sobre la política pública de juventud española en el ámbito local, cuestión especialmente interesante para quienes se dediquen al estudio de la garantía institucional de la autonomía local y la importancia que está posee para el fomento de políticas públicas innovadoras, medida especialmente relevante para afrontar algunos de los más urgentes desafíos a los que debemos hacer frente como sociedad (transición energética, transformación digital, reto demográfico y cohesión territorial, etc.). A este respecto, conviene reseñar que la legislación básica estatal de régimen local da pie a dos posibilidades de desarrollo de la política de juventud por parte de las Administraciones locales, en la medida en que el «principio de autonomía organizativa local permite especializar su planificación política sobre cualquiera de sus materias de competencia propia teniendo en cuenta la edad de la ciudadanía destinataria» y en vista de que «la legislación básica estatal determina la atribución de competencias propias que están intrínsecamente vinculadas a la política general de juventud», bases normativas habilitantes que confieren a las Entidades locales un importante marco de acción a la hora de instaurar una verdadera política pública juvenil.

La segunda parte se dedica a exponer con un marcado carácter crítico el desarrollo normativo que el poder público ha otorgado al diseño de herramientas jurídicas de participación especializada al alcance de los más jóvenes, a los que el autor denomina

cauces de participación. En efecto, la obra evidencia como el derecho español ha creado cauces especializados de participación cívica para las personas jóvenes, principalmente a través del impulso de estructuras orgánicas representativas y, en menor medida, mediante la articulación de cauces implícitamente agregados de manera secundaria a las formas orgánicas primadas.

Para ello, el Capítulo III, relativo a los instrumentos para la participación de la juventud en el ámbito estatal, sitúa en el centro del estudio el ejemplo paradigmático del Consejo de la Juventud de España y los últimos vaivenes normativos a los que se ha visto expuesta la institución encargada de encauzar la participación juvenil organizada en el ámbito estatal, al tiempo que se hace alusión también a otra serie de herramientas articuladas por el poder público con el fin de fomentar la participación específica de los ciudadanos mientras son jóvenes (sistemas agregados de participación juvenil). Ello permite determinar la influencia que están ejerciendo los mecanismos de participación juvenil de la Unión Europea en la regulación española. Se ilustra también en este pasaje el papel que juegan las reglas estatales de participación estudiantil entre las oportunidades participativas de la juventud española, cuestión especialmente interesante para quienes procedemos del ámbito de la representación estudiantil universitaria en sus más variadas manifestaciones (orgánica, asociativa, etc.).

Por su parte, el Capítulo IV se adentra en el análisis de la desigual regulación autonómica de la figura de los consejos de la juventud y los efectos que esta disparidad de modelos ocasiona en la minoración del derecho a la participación juvenil de nuestro país. Encontrará en este punto el intrépido lector un ilustrativo estudio de la naturaleza jurídica y de las numerosas vicisitudes y sus correspondientes consecuencias jurídicas por las que han atravesado los consejos de la juventud en los diecisiete ordenamientos autonómicos durante nuestra historia democrática. Concluye este capítulo con la exposición de una serie de buenas prácticas europeas de participación juvenil introducidas en algunos territorios de nuestra geografía con el propósito de fortalecer los procesos de participación juvenil (modelo valenciano, modelo navarro y modelo catalán).

Finalmente, el Capítulo V se detiene en dar una respuesta ordenada a la problemática que sobrevuela la naturaleza jurídica y la finalidad que se esconde tras los consejos de la juventud, los cuales si bien es cierto que constituyen los «cauces principales de participación juvenil estructurada por el derecho español», recordemos no disponen de una naturaleza jurídica típica propia, toda vez que «los consejos de la juventud han sido configurados en España mediante la personificación de una institución, bien como entes públicos atípicos, o bien encajados de manera forzada en categorías típicas de entes instrumentales o híbridos». La obra examina además las diferencias

existentes entre estas herramientas y las respectivas Administraciones juveniles, al tiempo que detalla la errática y contradictoria evolución que han experimentado las funciones atribuidas a estos consejos de la juventud por parte del poder público, la cual se caracteriza de forma inexorable, según el autor, por la clara restricción de su legitimidad sin articular mecanismos complementarios que permitieran paliar dicho debilitamiento. En contraposición a este fenómeno, especialmente visible a raíz la crisis económica del año 2008, momento en el que algunas Comunidades Autónomas apostaron por acometer de forma subrepticia la sustitución de los consejos de la juventud personificados por entes sin personalidad, con los denostables efectos que ello genera desde el prisma de la falta de libertad y la eficacia para encauzar la participación juvenil (dando lugar a falsos consejos de la juventud previstos en el ordenamiento jurídico autonómico), la monografía defiende fervientemente la necesidad de contar con consejos de la juventud que dispongan de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, lo que exige a su vez articular una tipificación legal propia en el seno del ordenamiento jurídico español.

Por todo lo expuesto, la obra que se les presenta y cuya lectura se recomienda encarecidamente está llamada a completar un espacio doctrinal huérfano, en el que el Derecho administrativo había realizado escasas incursiones más allá de los estudios embrionarios realizados ahora hace una década por el profesor Vicente Álvarez García y el profesor Juan Francisco Mestre Delgado, los cuales sirvieron para que el Gobierno estatal decidiese mantener el por aquel entonces amenazado Consejo de la Juventud de España. Este es tan solamente uno de los grandes y muchos logros de esta obra, descubrir ante nuestros ojos un territorio prácticamente inexplorado que requiere de la atenta mirada de la disciplina jurídica, pues de ello dependerá la mejora de la democracia, la pervivencia del Estado de Derecho, el perfeccionamiento de los derechos humanos y la respuesta que seamos capaces de orquestar como sociedad a buena parte de los interrogantes y desafíos que se vislumbran en el horizonte.

JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ

Profesor de Derecho Administrativo

Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal

Facultad de Derecho

Universidad de Salamanca

jldoal@usal.es

<https://orcid.org/0000-0003-4101-9632>