

LA JUVENTUD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

M^a Isabel Álvarez Vélez

Prof. Propia Ordinaria de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UPCO

Juan Ignacio Grande Aranda

Investigador, Instituto Universitario de la Familia, UPCO

Nuestro sistema constitucional se define como un Estado Social y Democrático de Derecho que propugna una serie de valores superiores del ordenamiento jurídico que orientan el reconocimiento de un conjunto de derechos, que por una parte limitan la acción del Estado, y por otra le exigen jurídicamente determinadas prestaciones. Así, nuestra Constitución busca un acercamiento entre Estado y sociedad civil, del que han de resultar la justicia social y la igualdad efectiva de los individuos, y establece una serie de pautas a la actuación de los poderes públicos, concretadas en todos los preceptos que configuran el Capítulo III del Título I, denominado "De los principios rectores de la política social y económica", donde se incluyen una serie de mandatos expresos de intervención y promoción en distintos ámbitos, entre ellos a la juventud. Dentro de este modelo, los poderes públicos deben asumir el compromiso de intervenir para hacer efectivos los valores superiores y garantizar la provisión de bienes sociales, dotando de recursos y prestaciones frente a aquellas situaciones que atenten a los derechos sociales de las personas. Es en el Capítulo III dentro del que se encuentra el artículo 48 formulado en los siguientes términos: "Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural". Este artículo es novedoso no sólo en nuestro sistema constitucional, pues las Constituciones históricas no presentan ningún precepto similar, sino también en el constitucionalismo comparado, pues son pocas las Constituciones de nuestro entorno que hacen mención expresa a la juventud como colectivo. Excepción a esta situación la encontramos en los textos constitucionales de Grecia y Portugal aunque con un alcance distinto. Por otra parte, el artículo 148.1.20 de la Constitución prevé que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de asistencia social. Basándose en este precepto y, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas disponen de competencias para legislar a través de sus Asambleas Autonómicas sobre asistencia social o servicios sociales en general y, concretamente, sobre juventud.

Palabras clave: Constitución, Estado de derecho, Estatutos de Autonomía.

1) Introducción: La juventud como principio rector de la actuación de los poderes públicos

La Constitución española de 1978, que celebra ahora su XXV aniversario, se ha convertido ya en el segundo texto de mayor duración en nuestra historia contemporánea, pues sólo ha sido superada por la vigencia, durante cuarenta y siete años, de la Constitución de 1876. Sin embargo no son equiparables una y otra situación, por cuanto

los abatares bien conocidos de ésta última impidieron que su aplicación fuera como se esperaba.

Por el contrario, con el texto de 1978 tenemos una Constitución democrática, que supone "un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente las relaciones entre gobernados y gobernantes están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos

ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder”¹.

El sistema constitucional que se instauró con el actual texto constitucional se define como un “Estado Social y Democrático de Derecho” que propugna una serie de valores superiores del ordenamiento jurídico. Para nuestro estudio nos interesa especialmente el contenido del Título I de la Constitución, en el que se reconocen los “derechos y deberes fundamentales”, que, por una parte, limitan la acción del Estado y, por otra, le exigen jurídicamente determinadas prestaciones.

Este Título se divide en cinco Capítulos, de los cuales, el segundo está compuesto de dos secciones. Según SCHNEIDER la división del Capítulo II hay que relacionarla con el establecimiento de un Estado social y democrático de Derecho. Así, “los derechos fundamentales y libertades públicas” de la Sección I, serían consecuencia del Estado de Derecho; “los derechos y deberes de los ciudadanos” recogidos en la Sección II, manifestación del Estado democrático; y, por último, exponentes del Estado social, los “principios rectores de la política social y económica” de Capítulo III².

Además del punto de vista anterior, en el que el autor compara el texto constitucional español con el alemán, resulta indudable que la división en Capítulos del Título I constituye una separación por razón de las garantías de los derechos proclamados. Para conocer las distintas coberturas, es necesario partir de la clasificación que recoge el artículo 53 de la Constitución. Este precepto se proyecta sobre los derechos que el texto previamente ha proclamado y establece una serie de distinciones en función de los diferentes niveles de protección que otorga a cada uno de ellos.

El artículo 53.1 de la Constitución se refiere a los derechos recogidos en el Capítulo II del Título I; el artículo 53.2, a la protección de la

que gozan no todos los preceptos de la Sección I, Capítulo II, y el artículo 14 (artículo que como es sabido encabeza el Capítulo II)³ y, por último, el artículo 53.3, establece las garantías de los principios rectores que reconoce el Capítulo III.

De acuerdo con estos preceptos contenidos en el artículo 53, SÁNCHEZ AGESTA considera tres niveles de protección. En primer lugar, estarían los principios recogidos en el Capítulo III, que gozan del nivel menor de protección, el segundo nivel, estaría formado por las garantías que la Constitución establece para todos los preceptos del Capítulo II y el tercer nivel, por las protecciones que se establecen con relación a la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas⁴.

Parece claro que para este tercer nivel, esto es, para el núcleo más protegido de derechos fundamentales y libertades públicas (artículos 14 a 29 de la Constitución) existe un contenido esencial que es intangible, correspondiendo al Tribunal Constitucional la tarea de interpretar el alcance de dicho contenido.

Pero la situación es distinta para los preceptos que configuran el Capítulo III del Título I, denominado “*De los principios rectores de la política social y económica*”, donde se incluyen una serie de mandatos expresos de intervención y promoción en distintos ámbitos, entre ellos en cuestiones relativas a la juventud. Así, los preceptos que forman el Capítulo III, constituyen principios orientadores de la actividad de los poderes públicos, que, en la mayoría de los casos, se formulan como derechos. Las dificultades surgen al interpretar las normas acerca del tratamiento legislativo y jurisdiccional del artículo 53.3 de la Constitución, especialmente el último párrafo que afirma, que los principios rectores, “sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

¹ Cfr. RUBIO LLORENTE, F.: “La Constitución como fuente del Derecho” en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, 1979, p. 61.

² SCHNEIDER, H. P.: “Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979, pp. 7-39.

³ Este apartado también hace referencia a la posibilidad de interponer recurso de amparo por violación del derecho constitucional a la objeción de conciencia, garantizado en el artículo 30.2 de la Constitución.

⁴ SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1993, pp. 210-212.

En principio, parece que el legislador constituyente ha diseñado estos preceptos con proyección futura⁵. No obstante, han de ser tenidos en cuenta como preceptos constitucionales que “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”. En todo caso, el ejercicio de los derechos constitucionales, con independencia de su formulación jurídica, exige, no sólo el establecimiento de garantías jurídicas específicas, sino un ámbito previo de libertad, y el compromiso resuelto de los poderes públicos a su aseguramiento y defensa. En este sentido, PECES BARBA ha señalado la necesidad de ciertas “garantías previas”, para que se produzca en plenitud el goce de los derechos⁶.

La doctrina no mantiene una postura unánime a la hora de hacer referencia al valor que hoy se ha de otorgar a los derechos sociales y al alcance de las prestaciones que el Estado debe garantizar con carácter social. Así, en materia de derechos sociales surge el problema de su clasificación jurídica y de la existencia de dispares interpretaciones jurisprudenciales y doctrinales, de tal manera que “uno tiene la impresión de encontrarse con uno de los conceptos más inciertos y menos unívocos del Derecho público”⁷. A partir de la Constitución mejicana de 1917 –introdutora del constitucionalismo social–, de la Constitución alemana de Weimar de 1919 y de la española de la Segunda República comienza un camino sin retorno en el que los textos fundamentales incorporan a las declaraciones de derechos de los ciudadanos nuevos derechos de naturaleza peculiar que orientaran la actuación de la legislación ordinaria. El texto constitucional español de 1978 es prueba evidente del fenómeno de consolidación y expansión del constitucionalismo social, ya que la Constitución es norma de obligado cumplimiento que vincula como señala el artículo 9.1 a los “ciudadanos y a los

poderes públicos”, por lo que “el valor normativo de la Constitución se predica no sólo de aquellos contenidos de la misma que tengan una formulación preceptiva o prescriptoria, sino de la totalidad de su contenido”⁸.

Dentro de este modelo, los poderes públicos deben asumir el compromiso de intervenir para hacer efectivos los valores superiores y garantizar la provisión de bienes sociales, dotando de recursos y prestaciones, con el objeto de asegurar los derechos sociales de las personas. En el Capítulo III del Título I se contienen determinados preceptos que hacen referencia a actuaciones de los poderes públicos y a la protección de sectores sociales específicos o de grupos de individuos: el artículo 39.4 se refiere a los niños (que *gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velen por sus derechos*); el artículo 42 menciona a los emigrantes (*el Estado velará especialmente por la salvaguardia de los trabajadores españoles en el extranjero*); el artículo 49 señala la atención a los discapacitados (*los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos sensoriales y psíquicos*); el artículo 50 alude a los ciudadanos de la tercera edad (*los poderes públicos... promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio*)... Dentro de este Capítulo se encuentra el artículo 48 formulado en los siguientes términos: “*Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*”.

El objeto de nuestro trabajo es analizar el desarrollo que se ha dado a este precepto relativo a la juventud, con la intervención de las Comunidades Autónomas y una breve referencia a la protección que algunos textos constitucionales de nuestro entorno otorgan al mismo colectivo. Antes de ello, nos ha parecido innovador examinar el contenido de los debates constitucionales que hace un

⁵ Vid. sobre las proyecciones de futuro JIMENA QUESADA, LUIS: “El Estado Social en Europa”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 9, 2001, pp. 13-34.

⁶ PECES-BARBA, G.: *Derecho y Derechos Fundamentales*, Madrid, 1993, p. 45.

⁷ CASCAJO CASTRO, J. L.: *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, 1986, p. 47.

⁸ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, 2000, p. 110.

cuarto de siglo llevaron a incorporar el artículo 48 a la Constitución de 1978, pues pasado el tiempo son esclarecedores de la voluntad del constituyente.

2) El proceso de elaboración del artículo 48 de la Constitución de 1978⁹

En el largo devenir del proceso constituyente, el artículo 48 sufrió pocas modificaciones, lo que refleja para algunos autores una muestra más del amplio consenso con que se elaboró la Constitución¹⁰. Como ha señalado reiteradamente la doctrina, el proceso constituyente estuvo inspirado en una política de consenso, lo que influiría en el resultado final del texto constitucional. Posiblemente esta actitud de consenso se debió a varias razones, entre ellas, la falta de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y la necesidad de aprobar un texto aceptado por todas o la mayoría de las fuerzas políticas. Se trataba de aprobar una Constitución estable y válida para todos, que superase las discrepancias históricas.

De las distintas opciones metodológicas previstas por la Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1977, en relación a la elaboración del texto constitucional, se eligió aquella en la que la iniciativa correspondía al Congreso de los Diputados a través de una proposición de ley de carácter constitucional. Se optó por la solución más democrática, que aunque presentaba como inconvenientes cierta lentitud en la iniciación del proceso y una mayor duración en la tramitación parlamentaria, presentaba como gran ventaja que todos los partidos parlamentarios tuvieron que llegar a un acuerdo en el texto inicial.

El artículo 41 del Anteproyecto¹¹, dentro del Capítulo III del Título I, *De los principios*

⁹ Las enmiendas y discursos parlamentarios se pueden consultar en CORTES GENERALES: *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*. Tomos I a IV. Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales. Serie I. Madrid, 1980. Edición preparada por Fernando Sainz Moreno.

¹⁰ Ver por todos, DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Curso de Derecho Constitucional Español*, Volumen I, Madrid, 1994, pp. 101.

¹¹ Boletín Oficial de las Cortes (BOC), núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 676.

rectores y derechos económicos y sociales, estaba redactado en los siguientes términos: *Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*. Por tanto, ya desde un primer momento se establece el mismo texto que se aprobaría finalmente, como artículo 48 de la vigente Constitución. No obstante es interesante estudiar los votos particulares y enmiendas presentadas en las sucesivas etapas, pues en ellas se muestran muchos de los problemas que en la actualidad plantea el desarrollo del mandato constitucional.

Las enmiendas presentadas a lo largo de los debates constituyentes pretendían diversas finalidades. Algunas proponían suprimir el artículo relativo a la juventud por ser reiterativo con el contenido del artículo 9.2 de la Constitución en el que se proclama la igualdad promocional. Otras propuestas estimaron que hubiera sido preferible la existencia de un único artículo específico sobre la protección especial de los niños y los jóvenes¹². También se pretendió bien modificar el contenido del precepto con el fin de ampliar el compromiso de los poderes públicos, en concreto la obligación de crear cauces para hacer efectiva la participación juvenil, especialmente a través de las organizaciones y movimientos juveniles, o bien abarcar también cuestiones relativas a la formación integral de los jóvenes.

Del estudio de las actas parlamentarias se puede deducir que las enmiendas al texto presentado son escasas y los debates pobres en contenido. En algunas ocasiones las primeras presentan una redacción deficiente, sin rigor jurídico y haciendo referencia a elementos extrajurídicos, no suficientemente fundamentados. No se abordó, como hubiera sido deseable, la situación social subyacente, ni la oportunidad de su ubicación constitucional que determinaría, como más adelante hemos señalado, la naturaleza jurídica del artículo constitucional. Según algunos autores, la posición ideológica de los diversos

¹² Según esta posición, se integrarían parte del artículo 39 con el artículo 48.

parlamentarios condicionó notablemente la forma de entender el precepto¹³.

Con el fin de conocer las posiciones políticas de los diversos parlamentarios es importante detenernos en el contenido de algunas enmiendas. De las presentadas en el Congreso de los Diputados, algunas pretendían concretar y hacer más eficaz el artículo 41 del Anteproyecto. Así, el grupo parlamentario de la minoría catalana propuso añadir un segundo apartado con la siguiente redacción: *Con este fin, fomentarán las organizaciones propias de los jóvenes*¹⁴. De esta forma se pretendía dar rango constitucional a la obligación que compete a los poderes públicos, no sólo de promocionar genéricamente a la juventud, sino también de fomentar un específico cauce organizativo que facilite su participación. Por tanto, se intentó que el precepto no contuviera únicamente una declaración de principios, sino que prescribiera además el compromiso de los poderes públicos de fomentar el asociacionismo juvenil, como uno de los mecanismos más importantes para la efectiva participación de los jóvenes.

Otras enmiendas presentadas en el Congreso tuvieron como objeto modificar la redacción del texto original, sin añadir ningún párrafo o apartado nuevo. La enmienda presentada por el Partido Aragonés Regionalista, entendía que la Constitución debía fomentar la participación libre, eficaz y responsable. Asimismo pretendió eliminar la mención al desarrollo político y añadir al final: *así como en el acceso a la enseñanza y al trabajo* con el objeto de hacer el artículo más concreto y ampliar su ámbito¹⁵. Por el contrario, la enmienda presentada por la Unión de Centro Democrático proponía una redacción más simplificada: *el Estado*

*protegerá especialmente a la juventud, justificándolo en que la redacción del Anteproyecto no es afortunada, ya que la participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural es algo que debe rezar con todos los ciudadanos. De ahí que resulte más apropiado hacer una mención de la protección especial de la juventud por parte del Estado, de forma similar a como, en relación con la madre y la infancia, se hace en el artículo 34*¹⁶.

En parecido sentido, pero refiriéndose a los niños en general, el Grupo Parlamentario Socialista de Catalunya y el Grupo Socialista, pretendieron incluir un nuevo párrafo previo al presentado, con el siguiente texto: *Los niños gozarán de una protección especial de la sociedad y de los poderes públicos para que puedan desarrollar plenamente su personalidad en condiciones de libertad y dignidad, de acuerdo con los textos internacionales que velan por su protección*¹⁷. Para entender la oportunidad de esta enmienda hay que tener en cuenta que el artículo 34, del Anteproyecto (actual artículo 39 de la Constitución), no hacía mención alguna a la protección de los niños. Esta enmienda abordaba la conveniencia de incluir en el mismo artículo a los menores de edad y a la juventud, cuestión que probablemente hubiera sido una buena solución, teniendo en cuenta que la naturaleza jurídica de los actuales artículos 39 y 48 es idéntica y que los términos empleados en ambos preceptos ("niños", "juventud") son ajenos al ámbito jurídico.

La tramitación parlamentaria finalizaría en el Congreso de los Diputados sin que se produjera, como señalábamos, ninguna modificación relevante al texto propuesto, salvo que el artículo pasó a ser el número 44¹⁸.

¹³ Ruiz-Rico, J. J.: "Comentario del artículo 48 de la Constitución española de 1978", en ALZAGA, O.: *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*. Tomo IV, Madrid, 1983, pp. 356 a 361.

¹⁴ BOC, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 710. Voto particular del Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana al artículo 41 del Anteproyecto.

¹⁵ Enmienda número 50 del diputado Hipólito Gómez de las Rocas que motivó estos cambios en que lo subrayado se reputa de obligado cumplimiento de cuanto señala el anteproyecto, pues se redactó con un carácter excesivamente abstracto. CORTES GENERALES, *op. cit.*, p. 157.

¹⁶ Enmienda número 736 del Diputado José Miguel Ortí Bordás. CORTES GENERALES, *op. cit.*, p. 450.

¹⁷ Enmiendas número 262 y 387. CORTES GENERALES, *op. cit.*, p. 250 y 294.

¹⁸ En el informe presentado por la Ponencia constitucional es donde se produce ese cambio, consecuencia de la adición de nuevos artículos al texto constitucional, pero se mantiene el texto, considerando que las enmiendas de los señores Gómez de las Rocas y Ortí Bordás (núm. 50 y 736) se contemplan en otros preceptos constitucionales. Los representantes de los grupos socialista y comunista, por su parte, deciden mantener las enmiendas arriba consideradas. Una vez que pasa el texto

Las enmiendas presentadas en el Senado reiteran, en general, los argumentos de las que se habían presentado en el Congreso de los Diputados, aunque con más detalle. El Grupo Progresistas y Socialistas Independientes solicitó la eliminación del artículo 44 por carecer de sentido¹⁹. Este grupo motivó su postura aduciendo que *los poderes públicos deben promover las condiciones para la participación libre y eficaz de todos los ciudadanos, como se desprende de otros preceptos constitucionales. Los jóvenes también son ciudadanos*. Ciertamente, parece que la postura mantenida por este grupo tiene un claro sentido en tanto los jóvenes gozan del estatuto de ciudadanía, pero el rechazo de esta enmienda en los debates y por tanto, el mantenimiento del precepto constitucional, son prueba evidente del firme deseo de los constituyentes por resaltar que los poderes públicos deben promover especialmente la participación de los jóvenes, en consideración a sus peculiares circunstancias, aun cuando esto conlleve una reiteración en el contenido del texto constitucional.

Otras enmiendas propuestas intentaron que el precepto tuviera una composición que supusiera mayor concreción frente a la generalidad de la redacción debatida. Así la perteneciente al Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, propuso añadir in fine el siguiente párrafo: *A este fin se les dotará de medios e instituciones*²⁰.

a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas se aprueba sin apenas debate. Sometida únicamente a votación la enmienda de Gómez de las Rocas, es rechazada por 15 votos en contra y ninguno a favor, con diecisiete abstenciones, por lo que no se produce novedad alguna en el dictamen de la Comisión. En el Pleno se aprobarán en bloque e igualmente con escaso debate los artículos 38 a 49 por haberse retirado gran parte de las enmiendas dirigidas a diversos artículos. El resultado de la votación vuelve a ser indicativo: de 265 votos emitidos, 264 a favor y una sola abstención. Por lo que tampoco se producen cambios en el texto del Proyecto de Constitución (BOC, núm. 135, del 24 de julio de 1978, pp. 2.945 y ss.).

¹⁹ Enmienda número 34. CORTES GENERALES, *op. cit.*, p. 2.683.

²⁰ Enmienda número 235 presentada por el Senador por Asturias, Corte Zopico. CORTES GENERALES, *op. cit.*, p. 2766. Este senador argumentó que la inclusión de este último párrafo es importante, señalando que, para que la juventud encauce sus energías en una labor eficaz y positiva, es preciso dotarles de medios e instrumentos, de lo contrario estos deseos quedarían como algo abstracto.

Más detallada aún es la enmienda del representante de la Unión de Centro Democrático, quien presentó el siguiente texto alternativo: *Los poderes públicos preverán y reglamentarán las condiciones más adecuadas para la promoción de la juventud hacia la formación integral conducente a su incorporación a la sociedad en unos puestos dignos y adecuadamente retribuidos, dando entrada a la colaboración Universidad-Empresa a tal respecto, así como a la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*²¹. Se justificaba esta enmienda aduciendo tres razones. En primer lugar, en el significado de la palabra *promoverán* que pretendía fuera sustituido por *preverán* y *reglamentarán*, entendiéndose que la promoción de los poderes públicos a que se refiere el texto aprobado sólo ellos pueden preverla y reglamentarla, en cuyo caso están en perfectas condiciones para promover, quedando así más concreta y eficaz la misión de los poderes públicos. En segundo lugar, la formación integral de la juventud y la incorporación a la sociedad como objetivos de la protección especial. Y finalmente en tercer lugar, con la intención de lograr *una forma nueva de engranar el proceso formativo de la juventud al puesto de trabajo que se pretende, dando entrada a la aptitud estudiante trabajador, que al mismo tiempo que se prepara asciende en la escala laboral, contrasta su vocación y se independiza económicamente, complicándose el "slogan" de la filosofía estudiantil de 1968: promoción, situación y retribución*.

Por último, en la Comisión de Constitución del Senado tuvieron lugar las intervenciones más prolifas sobre la redacción del artículo 44²². Si bien las enmiendas presentadas son coincidentes en destacar la excesiva abstracción del artículo, son dispares las soluciones propuestas para solucionarlo. Según algunos grupos el artículo debería desaparecer por innecesario, mientras que otros proponen como solución dotarlo de contenido específico.

²¹ Enmienda número 880 del senador Félix Pérez y Pérez. CORTES GENERALES, *op. cit.*, pp. 2.950 y 2.951.

²² Sesión celebrada el 30 de agosto de 1978. Diario de Sesiones del Senado núm. 46/Año 1978, p. 2.035.

De la primera posición es la enmienda número 34 presentada por el senador Villar Arregui, que, tras comparar el artículo con la fórmula de la Constitución de Cádiz de 1812 que establecía la obligación de los españoles de ser justos y benéficos, manifestó que este artículo de alguna manera desprestigia el texto constitucional pues *no dice absolutamente nada*, al observar la falta de un específico espacio constitucional para la juventud²³. De la indefinición del colectivo que se trata de proteger deduce la inconveniencia de su mantenimiento y por ende la necesidad de su supresión²⁴.

A continuación el senador Xirincacs I Damians, quien estando de acuerdo en el punto de partida, es decir en que el artículo está vacío de contenido, propuso que el precepto no debía referirse únicamente a las organizaciones juveniles formales, sino también a cualquier movimiento autónomo propio de los jóvenes²⁵.

Como ya señalamos al principio de este epígrafe, el rechazo de todas las enmiendas presentadas determinó que el artículo 48 no sufriera ninguna modificación salvo el número asignado al mismo²⁶, siendo su contenido el mismo desde el principio del proceso constituyente hasta el final. Asimismo, salvo las escasas posiciones presentadas en contra, hay una generalizada

²³ Sesión celebrada el 30 de agosto de 1978. Diario de Sesiones del Senado núm. 46/Año 1978, p. 3.505. En los debates el Senador Villar manifestó: He aquí una Constitución en la que en alguno de sus lugares aparecen los niños... Han aparecido los subnormales, reaparecerán luego los minusválidos, la mayoría de edad se establece a los dieciocho años... ¿Dónde están los jóvenes? ¿Cuál es la parcela de edad dentro de la que este artículo tendría algún sentido, si es que puede tenerlo, delimitando aquella parcela de edad?

²⁴ "Evitemos artículos inútiles, preceptos inútiles, y que la Constitución tenga siempre en cada una de sus palabras, en cada uno de sus artículos un contenido e incorpore un mandato que pueda y deba ser cumplido". Sesión celebrada el 30 de agosto de 1978. Diario de Sesiones del Senado núm. 46/Año 1978, p. 3.506.

²⁵ Este senador se decanta por estos últimos frente a las organizaciones formalizadas al percibir cómo éstas se sirven interesadamente de la juventud en ocasiones, trabajando no en favor de la propia juventud sino de otros intereses particulares, políticos, económicos, etc. Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Constitución, sesión núm. 46 de 30 de agosto de 1978, p. 3.506.

²⁶ El artículo pasó de tener el ordinal 41, posteriormente el 44 y finalmente el 48 en el dictamen de la Comisión de la Constitución del Senado. BOC núm. 157, de 6 de octubre de 1978, p. 3.423.

anuencia en mantener el artículo tal como se presentó en el Anteproyecto. En este sentido, fue manifiesto el deseo de nuestros diputados y senadores de constitucionalizar la participación juvenil evitando discusiones que pudieran poner en peligro o ralentizar el consenso constitucional. El hecho de que en el largo proceso de elaboración de la Constitución este artículo no experimentase apenas variación, es aún más significativo si tenemos en cuenta que las ramas juveniles de los partidos políticos presionaron para que los diputados y senadores de sus respectivos partidos reflejaran en las Cámaras sus intereses, más diferenciados entre sí de lo que pudiera parecer por la unanimidad con que fue aprobado el texto de este artículo. Si bien era evidente el acuerdo sobre la importancia de reconocer constitucionalmente este derecho, más dificultades entrañaba el consenso sobre cuestiones como los cauces o la forma de participar o, incluso, la ampliación del objeto de promoción a otros ámbitos, como la formación integral, etc. Pero en líneas generales las organizaciones juveniles con adscripción política o no, expresaron su satisfacción por la forma de constitucionalizarse los derechos de la juventud²⁷.

3) La distribución de competencias en materia de juventud entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La Constitución española al regular la organización territorial del Estado optó por un Estado descentralizado territorialmente, no sólo respecto a las competencias administrativas, sino también con un reparto de poder político entre los distintos entes territoriales que ha tenido una enorme

²⁷ Así, Pina López Gay, Secretaria General de la Joven Guardia Roja (marxista-leninista), declaraba a "Arriba" (5 de agosto de 1978): Muchos de los derechos reivindicados por los jóvenes están en la Constitución, que en este sentido, es una de las más progresistas de Europa. Igual opinión mantenía el máximo dirigente de las Juventudes Socialistas, Juan Antonio Barragán, que manifiesta a *El País* (16 de noviembre de 1978): votaré "sí" a la Constitución, porque creo que su texto reconoce los derechos de la juventud. Al reconocer estos derechos, la Constitución los pone a salvo del arbitrio gubernamental. Vid. Oficina de información diplomática. Especial Constitución. Reportaje núm. 16, "La juventud, en la nueva Constitución española", Edición 1979.

incidencia en todas las estructuras del Estado (jurídicas, culturales, económicas, sociales, etc.). Los mandatos que el texto constitucional recoge en materia de Estado social afectan por tanto también a las Comunidades Autónomas, pues éstas “se integran, concurren y cooperan en la readaptación del contenido prestacional de los poderes públicos”²⁸.

Por una parte, nos encontramos que la Constitución de 1978 configura una serie de principios de política social y económica relacionados con la materia juventud, los cuales deben guiar la actuación de los poderes públicos sobre ésta, tal como señala el artículo 53.3 de la Constitución. Estos principios se encuentran en el artículo 48, que se refiere expresamente a la juventud, pero también en otros preceptos más o menos directamente relacionados, como el artículo 39 (protección a la familia y a la infancia), el artículo 40 (empleo juvenil y formación profesional), el artículo 43.3 (educación física, deporte y ocio) y el artículo 44.1 (acceso a la cultura). Concretamente el artículo 48, establece un mandato dirigido a todos los poderes públicos en general, lo que, como señalábamos, obliga tanto a los entes estatales, como a los autonómicos y locales. Pero hay que acudir a la distribución competencial diseñada por los artículos 148 y 149 de la Constitución y concretada, principalmente, en los Estatutos de Autonomía para determinar el desarrollo del mandato constitucional con relación a la juventud.

Así para establecer cuáles son las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de juventud, hemos de referirnos al análisis de las facultades que tienen para crear sus propias normas y en base a qué título competencial la han asumido los Estatutos de Autonomía. Para empezar, nuestra Constitución en determinados momentos alude al término materia, y otras veces hace referencia a la competencia; la primera es el conjunto de actividades o funciones que se pueden ejercer, la segunda, se refiere a la potestad o función pública en su conjunto.

²⁸ PÉREZ VILLALOBOS, M. C.: *Estado social y Comunidades Autónomas*, Madrid, 2002, p. 68.

Pues bien, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es una de las piezas clave del sistema autonómico, puesto que es el elemento determinante del nivel de descentralización real operado por la Constitución lo que explica que sea una de las cuestiones más conflictivas y a la que se ha dedicado mayor atención política, doctrinal y jurisprudencial²⁹. Los Estatutos de Autonomía aprovechando la indeterminación de la Constitución han asumido todas las competencias posibles para evitar la prevalencia del Derecho estatal.

La competencia en materia de juventud no aparece incluida en el listado de competencias exclusivas atribuidas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución y tampoco aparece mencionada en el artículo 148 de la Constitución relativo a las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el artículo 148.1.20 permite que las Comunidades Autónomas asuman competencia en “asistencia social”³⁰.

Así, y en lo que se refiere a asistencia social, las Comunidades Autónomas a través de sus propios instrumentos normativos han adoptado un sistema público a través del cual, las personas y los grupos en que éstas se integran, pueden obtener recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo. En este punto se atribuyen competencias a Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, en atención y promoción del bienestar de la familia, junto con la promoción y bienestar de la infancia, adolescencia y juventud con la finalidad de llevar a cabo actuaciones encaminadas

²⁹ Los preceptos constitucionales reguladores del sistema de competencias, están caracterizados por su redacción imprecisa y abierta, y a menudo de gran complejidad. Esto ha provocado la necesidad de intervención del Tribunal Constitucional para resolver los conflictos, si bien debe reconocerse la importancia que ha tenido su jurisprudencia como criterio racionalizador y ordenador del sistema. Vid ALONSO DE ANTONIO, A. L. y ALONSO DE ANTONIO, J. A.: *Derecho Constitucional Español*, Madrid, 1996, p. 526.

³⁰ El listado de los artículos de los Estatutos de Autonomía que recogen la competencia relativa a asistencia social puede consultarse en LÁZARO GONZÁLEZ, I. (coord.): *Los menores en el Derecho español*, Madrid, 2002, pp. 63-6.

particularmente a la promoción social de los jóvenes y niños³¹.

Actualmente la mayoría de los Estatutos de Autonomía, teniendo en cuenta también sus sucesivas reformas, han adquirido la competencia exclusiva en materia de juventud. La extensión del concepto de “exclusividad” ha sido objeto de posiciones dispares debido a la equívocidad del término, como ha señalado el Tribunal Constitucional³². Hay que entender que con este concepto se está refiriendo a que en principio las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo todas las funciones públicas –legislativas– y ejecutivas– sobre tal sector dentro de su ámbito territorial, pero sin que ello conduzca a prohibir cualquier intervención del Estado sobre dicha materia, pues en muchos casos estas competencias “exclusivas” están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes. Esto sucede con la materia juventud, pues su naturaleza genérica lleva a que sobre ella se puedan proyectar muy diversas actuaciones públicas, aunque sin que haya coincidencia en las denominaciones empleadas en los Estatutos.

Así, usan el término “juventud”, el Estatuto catalán (artículo 9.26)³³, el valenciano (artículo 31.25)³⁴ y el balear (artículo 10.13)³⁵. Otros Estatutos se refieren a la “política juvenil”: el Estatuto vasco (artículo 10.39)³⁶, el cántabro (artículo 24.22)³⁷, el murciano

(artículo 10.19) –conforme a lo establecido en el art.48 de la Constitución–³⁸ y el artículo 44.18 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra³⁹.

Por fin, el resto de Estatutos que asumen competencias en la materia lo hacen con terminologías muy semejantes, respecto a la *promoción de actividades y servicios para la juventud*, como el Estatuto andaluz (artículo 13.30)⁴⁰; *promoción y ayuda a los jóvenes*, como el Estatuto de Castilla-La Mancha (artículo 31, 20)⁴¹; *desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud* según el Estatuto de la Comunidad de Madrid (artículo 26.1.24)⁴²; *promoción y atención de la juventud*, como el Estatuto de Castilla y León (artículo 32.1.19)⁴³; *promoción de la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*, según se expresa el Estatuto extremeño (artículo 7.19)⁴⁴, y en

núm. 72; rect. BOE de 15 de abril de 1994, núm. 90); Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981 (BOE de 31 de diciembre de 1998, núm. 313).

³⁸ Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (BOE de 19 de junio de 1982, núm. 146); Ley Orgánica 4/1994, de 24 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982 (BOE de 25 de marzo de 1994, núm. 72); Ley Orgánica 1/1998, de 15 junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982 (BO. Región de Murcia de 20 de junio de 1998, núm. 140; BOE de 16 de junio de 1998, núm. 143).

³⁹ Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BO. Navarra de 3 de septiembre de 1982, núm. 106; BOE de 16 de agosto de 1982, núm. 195).

⁴⁰ Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía (BOE 11 enero 1982, núm. 9; BO. Junta de Andalucía 1 febrero 1982, núm. 2).

⁴¹ Ley Orgánica 9/1982, de 10 agosto, de aprobación del Estatuto de Autonomía (DO. Castilla-La Mancha de 15 de septiembre de 1982, núm. 6; BOE de 16 de agosto de 1982, núm. 195); Ley Orgánica 7/1994, de 24 marzo, de reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 agosto, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BOE 25 marzo 1994, núm. 72); Ley Orgánica 3/1997, de 3 julio, de reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 agosto, de aprobación del Estatuto de Autonomía (DO. Castilla-La Mancha de 4 julio de 1997, núm. 31; BOE de 4 de julio de 1997, núm. 159).

⁴² Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BOE de 1 de marzo de 1983, núm. 51); Ley Orgánica 5/1998, de 7 julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 febrero, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BOE de 8 de julio de 1998, núm. 162).

⁴³ Ley Orgánica 4/1999, de 8 enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 febrero, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BO. Castilla y León de 22 de enero de 1999, núm. 14; BOE de 9 de enero de 1999, núm. 8).

⁴⁴ Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de aprobación del Estatuto de Autonomía de Extremadura (DO. Extremadura de

³¹ Vid. DE VICENTE PACHÉS, F.: “Asistencia Social y Servicios Sociales: Régimen de distribución de competencias” en *Tribuna Social Revista de Seguridad Social y Laboral*, núm. 138, 2002, pp. 13-14.

³² STC de 16 de noviembre de 1981, entre otras.

³³ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía (DO. Generalitat de Catalunya de 31 de diciembre de 1979, núm. 38, p. 585; BOE 22 diciembre 1979, núm. 306).

³⁴ Ley Orgánica 5/1982, de 1 julio, que aprueba el Estatuto de Autonomía (DO. Generalitat Valenciana de 15 de julio de 1982, núm. 74; BOE 10 julio 1982, núm. 164).

³⁵ Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BO. Illes Balears de 10 de marzo de 1983, núm. 35; BOE de 1 de marzo de 1983, núm. 51).

³⁶ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BO. País Vasco de 12 de enero de 1980, núm. 32; BOE 22 de diciembre de 1979, núm. 306).

³⁷ Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BOE de 11 de enero de 1982, núm. 9); Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 diciembre, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BOE de 25 de marzo de 1994,

muy parecidos términos, el aragonés (artículo 35.26)⁴⁵, asumiendo ambos textos la competencia en la materia de forma exclusiva, sin perjuicio o con respeto en todo caso a lo dispuesto en la Constitución, arts. 140 y 149⁴⁶. Con respecto a La Rioja y el Principado de Asturias, si bien se asumió la competencia sobre *asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil* en el artículo 8.18 del Estatuto de La Rioja⁴⁷ y en el artículo 10.1.18 del Estatuto asturiano –que asume la competencia en exclusiva *sin perjuicio de lo establecido en los artículos 140 y 149 de la Constitución*–⁴⁸, en la reforma del año 1999 que respectivamente sufrieron ambos Estatutos no se menciona la referencia a la política juvenil. No obstante, estimamos que está implícitamente incluida en el nuevo artículo 8, número 31, del Estatuto de La Rioja (*promoción e integración de los (...) grupos sociales necesitados de especial protección*)⁴⁹ y en el artículo 10.1, número 24 (*asistencia y*

2 de marzo de 1983, núm. 10; BOE de 26 de febrero de 1983, núm. 49); Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983 (DO. Extremadura 5 abril 1994, núm. 38; BOE de 25 de marzo de 1994, núm. 72); Ley Orgánica 12/1999, de 6 mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983 (DO. Extremadura de 15 de mayo de 1999, núm. 56; BOE de 7 de mayo de 1999, núm. 109).

⁴⁵ Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE 16 agosto 1982, núm. 195; BO. Aragón 16 agosto 1982, núm. 28);

⁴⁶ De este repaso podemos deducir que el único Estatuto donde no se recoge esta materia es el de Canarias. En esta Comunidad es el Real Decreto 2798/1982, de 12 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de cultura (BO. de Canarias, núm. 19, de 30 de noviembre de 1982 y BOE, núm. 266, de 5 de noviembre de 1982), donde se aprueban las propuestas de transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado (...) en materia de asistencia social y promoción socio-cultural, con especial referencia al ámbito de juventud y desarrollo comunitario.

⁴⁷ Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BO. La Rioja de 10 de julio de 1982, núm. 1; BOE de 19 de junio de 1982, núm. 146); Ley Orgánica 3/1994, de 24 marzo, de ampliación de competencias de Ley Orgánica de 9 de junio de 1982.

⁴⁸ Ley Orgánica 7/1981, de 30 diciembre, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BO. del Principado de Asturias de 25 de enero de 1982, núm. 15; BOE de 11 de enero de 1982, núm. 9); Ley Orgánica 1/1994, de 24 marzo, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981 (BO. del Principado de Asturias y de la Provincia de 14 de mayo de 1994, núm. 110; BOE de 25 de marzo de 1994, núm. 72).

⁴⁹ Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 3 de junio de 1982, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BO. La Rioja de 9 de enero de 1999, núm. 4, p. 147, rect. BO. La Rioja de 7 de marzo de 2000, núm. 31).

bienestar social, desarrollo comunitario, actuaciones de inserción social)⁵⁰.

En la tarea de configurar correctamente la distribución de competencias sobre este sector, objeto de la actuación pública, nos encontramos con una dificultad previa derivada de la amplitud de su ámbito. Esta extensión hace que la intervención de los poderes públicos pueda alcanzar a ámbitos muy amplios, lo cual nos da ya una primera idea de la esencial caracterización concurrencial de la articulación competencial en esta materia. Incluso se puede decir que, aunque en algunos Estatutos de Autonomía se incluyen genéricamente las competencias en materia de juventud como propias de la Comunidad, surge el interrogante acerca del alcance de esa capacidad autonómica. Además todas las comunidades han asumido materias que permiten habilitar determinadas actuaciones públicas de especial interés para la juventud, por ejemplo, las referidas a materia laboral, cultura, deporte, ocio..., pero, sobre todo, las de servicios sociales, *ya que éstos se programan y prestan para determinados colectivos de personas con necesidades socioeconómicas específicas, que padecen problemas o dificultades de integración social. Y entre aquellos grupos sociales se encuentran de manera prioritaria los jóvenes que, por tanto, deben ser objeto de atención pública desde diversas ópticas*⁵¹.

Finalmente hay que destacar la importancia en el proceso de descentralización del traspaso, desde el Estado a las Comunidades Autónomas, de los servicios relativos a las competencias asumidas. Evidentemente el ejercicio de las competencias requiere de unos medios materiales, personales y financieros. Si bien, como ya hemos señalado, los Estatutos de Autonomía son las normas básicas de atribución de competencias, la delimitación de las mismas se determina en muchos

⁵⁰ Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de 1981, de aprobación del Estatuto de Autonomía (BOE de 8 de enero de 1999, núm. 7).

⁵¹ NAVARRO MUNUERA, A.: "Servicios sociales, comentario al artículo 9 apartados 25 y 26 del Estatuto de Autonomía de Cataluña" en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Vol. II, Barcelona, 1990, p. 167.

casos por los Reales Decretos de transferencias de servicios⁵². Además en la etapa preestatutaria estas disposiciones cumplían con la doble función de asignar las competencias a los entes preautonómicos y proceder a la transferencia de medios materiales, personales y financieros⁵³. La situación cambia radicalmente con la aprobación de los Estados de Autonomía como ha sido reiterado por la doctrina del Tribunal Constitucional, de la que es buen ejemplo la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, donde se insistió en que los Reales Decretos de traspasos no pueden proceder a delimitar competencias, limitándose a concretar los medios vinculados a la función asumida estatutariamente. Pero en todo caso no se les puede negar su *válido criterio interpretativo, útil para determinar el alcance de la competencia*⁵⁴.

Precisamente la difícil precisión del ámbito material juventud aconseja acudir a los Reales Decretos de traspaso para precisar su contenido⁵⁵. En general, estos Reales Decretos amparan la transferencia de servicios, medios personales, materiales y financieros en base a las previsiones constitucionales establecidas en el artículo 148.1.19 de la Constitución (*promoción del*

deporte y adecuada utilización del ocio) y especialmente el artículo 148.1.20 de la Constitución (*asistencia social*) y a las disposiciones competenciales estatutarias, en el caso de que los Estatutos de Autonomía se dictaran antes que aquéllos. En casi todos los Reales Decretos se asumen las funciones relacionadas con el estudio de los problemas juveniles, sin perjuicio de la coordinación que ha de establecerse entre los órganos correspondientes de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma; el fomento de la cooperación juvenil; el apoyo al desarrollo de la actividad asociativa juvenil, así como el fomento de la participación de la juventud en las cuestiones relativas a competencias de los distintos departamentos; la dirección, gestión y, en su caso, la titularidad de las instalaciones comprendidas en la Red Nacional de Albergues Juveniles, Residencias Juveniles, Campamentos y Campos de Trabajo, cuya gestión está igualmente encomendada al Instituto de la Juventud; la promoción de actividades culturales para el desarrollo comunitario y familiar y la promoción y organización de actividades de animación sociocultural en el ámbito artístico, artesanal, turístico y de aire libre, dirigidas al sector de la juventud. Todo ello siempre que se ejerza dentro del ámbito territorial de cada una de las Comunidades Autónomas. Asimismo para la efectividad de las competencias y funciones relacionadas anteriormente, se traspasan una serie de servicios e instituciones de su ámbito territorial, como las Casas de Juventud, Clubs Juveniles, Centros Sociales, Campamentos, Campos de Trabajo, Albergues y Residencias Juveniles que hasta el momento correspondieran al Instituto de la Juventud.

Además, en estos Reales Decretos se produce una reserva de competencias, servicios y funciones en favor de la Administración del Estado⁵⁶. Específicamente mantienen el Centro Nacional de Documentación en materia de juventud, mujer y familia y las prestaciones de servicio público gestionadas directamente

⁵² El carácter paccionado de esta norma legitima esta función interpretativa, pues de hecho Estado y Comunidad Autónoma pactan el sentido de una norma que vinculan a ambas partes. No se determina el título competencial, pero se acuerda su contenido, se fija cuál es el exacto valor de lo expresado sintéticamente en la norma mediante la cual se asume la competencia. TORRES MÀS, J.: "Los Reales Decretos de traspasos. Evolución y problemática actual", en *Anuario jurídico de La Rioja*, 1996, p. 109.

⁵³ Este es el caso de Canarias, donde la competencia sobre la materia juventud no se incluye en el Estatuto de Autonomía, sino en el Real Decreto 2798/1982, de 12 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de cultura (BO. Canarias, núm. 19, de 30 de noviembre de 1982 y BOE, núm. 266, de 5 de noviembre de 1982), basándose en el artículo 148.1 números 19 y 20 de la Constitución donde se establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio y de asistencia social.

⁵⁴ STC 153/1989, de 5 de octubre.

⁵⁵ Ver por todos el Real Decreto 1667/1980, de 31 julio, traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de juventud (DO. Generalitat de Catalunya de 3 septiembre de 1980, núm. 81; BOE de 29 de agosto de 1980, núm. 208; rect. DO. Generalitat de Catalunya de 3 de junio de 1981, núm. 131); Real Decreto 979/1986, de 10 de enero, de ampliación de medios adscritos a servicios del Estado traspasados en materia de juventud (DO. Generalitat de Catalunya de 16 de junio de 1986, núm. 700 (BOE 23 mayo 1986, núm. 123).

⁵⁶ En el momento de dictarse los Reales Decretos correspondía al Ministerio de Cultura.

por el Organismo Autónomo Instituto de la Juventud, y que tengan carácter nacional o internacional. Además conserva funciones genéricas, a saber: la realización de campañas de ámbito nacional; las relaciones internacionales y las de ámbito estatal; la convocatoria de premios nacionales; la realización de concursos para premios, becas y ayudas de ámbito nacional; el apoyo a Entidades de ámbito nacional; las actividades de nivel interministerial; las facultades otorgadas al Estado por el artículo 149.2 de la Constitución; la gestión de los Organismos autónomos dependientes del Ministerio de Cultura (hoy incardinados en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales); la definición de las líneas generales de la política del Departamento. Finalmente, también contenían una serie de funciones en las que han de concurrir la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma. En concreto se desarrollarán coordinadamente el intercambio de información en todas las actividades anteriormente contempladas, así como la asistencia técnica, asesoramiento y cooperación con carácter permanente. No podemos olvidarnos que la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas reclama una buena cooperación y coordinación con la Administración del Estado y los Municipios.

4) Referencias a la juventud en algunos textos constitucionales de nuestro entorno

La autoridad del constitucionalismo comparado en el texto constitucional español fue de diversa naturaleza, aunque puede afirmarse que, en términos generales, consistieron en influencias positivas. Los constituyentes buscaron en las Constituciones de los Estados democráticos de nuestro entorno instrumentos adecuados para culminar la transición política que, desde el punto de vista jurídico-formal había iniciado la Ley para la Reforma Política. La amplia tabla de derechos y libertades que la Constitución recoge se inserta en las líneas de un constitucionalismo avanzado, y entre los textos que inspiraron esta normativa debe destacarse la Constitución portuguesa de 1976, fundamentado a su vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos

de 1948, y exhaustivo en el reconocimiento de derechos de carácter social.

La Constitución portuguesa fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 2 de abril de 1976, entrando en vigor el 25 de abril del mismo año. La declaración de los derechos fundamentales de la Constitución portuguesa constituye una formulación sin precedentes por su amplitud. No sólo no existe en la historia del constitucionalismo portugués una tabla semejante de derechos y libertades sino que supera las más importantes Constituciones europeas⁵⁷. El artículo 70 recoge referencias claras al alcance de la actuación del Estado a favor de los jóvenes y muy especialmente por el fomento y el apoyo a las organizaciones juveniles y textualmente establece:

1. Los jóvenes gozan de protección especial para la efectividad de sus derechos económicos, sociales y culturales, especialmente:

- a) En la enseñanza, en la formación profesional y en la cultura;*
- b) En el acceso al primer empleo, en el trabajo y en la seguridad social;*
- c) En el acceso a la vivienda;*
- d) En la educación física y en el deporte;*
- e) En el aprovechamiento del tiempo libre.*

2. La política de juventud deberá tener como objetivos prioritarios el desarrollo de la personalidad de los jóvenes, la creación de condiciones para su efectiva integración en la vida activa, el gusto por la creación libre y el sentido de servicio a la comunidad.

3. El Estado, en colaboración con las familias, las escuelas, las empresas, las organizaciones de vecinos, las asociaciones y fundaciones de fines culturales y las entidades de cultura y ocio, fomentará y apoyará las organizaciones juveniles en la persecución de estos objetivos, así como el intercambio internacional de la juventud.

⁵⁷ Vid. ÁLVAREZ VELEZ, M.ª I. y ALCOÓN YUSTAS, M.ª F.: *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea. Textos y Comentarios*. Madrid, 1996, p. 501.

Este precepto ha sufrido algunas modificaciones desde que la Constitución fue promulgada. La primera, de 30 de septiembre de 1982, añadiendo las letras c) y d) del apartado primero; la segunda, de 8 de julio de 1989, que modificó la redacción de todos las letras del apartado primero y la redacción de los apartados 2 y 3; la tercera revisión, realizada en 1997, alterando el contenido primitivo del apartado 1 en el que se hacía referencia a los jóvenes trabajadores. Se ha señalado que este precepto al igual que el precepto español, no permite determinar un trato diferenciado a los jóvenes y al resto de los ciudadanos y por eso se ha calificado de un "menguado compromiso jurídico con la realidad"⁵⁸.

El 11 de junio de 1975 se promulgó la Constitución vigente de Grecia, estableciendo una República de carácter parlamentario. La Constitución sufrió en 1986 una importante modificación, con la finalidad de limitar los poderes del Presidente de la República. En 2001, se produjo una nueva reforma que ha introducido nuevos derechos individuales (como el derecho a la protección de la identidad genética), nuevas reglas relativas a la vida política (como la financiación de los partidos políticos), pero que no ha afectado al artículo 21 que reconoce la familia, como fundamento del mantenimiento y progreso de la Nación y otorga una protección especial a los niños, al matrimonio y a la maternidad. Este mismo artículo contiene una referencia a la juventud en su apartado 3, en los siguientes términos: *El Estado velará por la salud de los ciudadanos y tomará las medidas especiales para la protección de la juventud, de la ancianidad y de los inválidos, y para la asistencia a los indigentes.*

Tal como vemos, y al igual que la Constitución española, los textos constitucionales de Portugal y Grecia dedican especial atención a la juventud. Es cierto que los tres casos se insertan en el grupo de países cuyos textos

constitucionales reconocen ampliamente los llamados derechos de tercera generación, esto es derechos de prestación de naturaleza social y económica. Probablemente, aunque la doctrina es unánime en resaltar este hecho como típico de las Constituciones adoptadas a partir de la segunda postguerra europea, el fenómeno puede ser calificado como "una reacción en contra de los hábitos de los regimenes anteriores"⁵⁹. Así los supuestos descritos la aprobación de la Constitución conllevó la salida de un régimen dictatorial y la adopción de una democracia, lo que supone una cierta homogeneidad en el catálogo de derechos constitucionales.

⁵⁸ Ruiz-Rico, J. J.: "Comentario del artículo 48 de la Constitución española de 1978", en ALZAGA, O.: *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*. Tomo IV, Madrid, 1983, pp. 356 a 361.

⁵⁹ BON, P.: "La protección constitucional de los derechos fundamentales: aspectos de Derecho comparado europeo", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 11, 1992, p. 51.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO DE ANTONIO, A. L. y ALONSO DE ANTONIO, J. A. (1996). *Derecho Constitucional Español*, Madrid.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M.ª I. y ALCÓN YUSTAS, M.ª F. (1996). *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea. Textos y Comentarios*, Madrid.
- BON, P. (1992). "La protección constitucional de los derechos fundamentales: aspectos de Derecho comparado europeo", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 11, pp. 43-82.
- CASCAJO CASTRO, J. L. (1988). *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid.
- CORTES GENERALES (1980). *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*. Tomos I a IV. Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales. Serie I. Madrid. Edición preparada por Fernando Sainz Moreno.
- DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J. (1994). *Curso de Derecho Constitucional Español*, Volumen I, Madrid.
- DE VICENTE PACHÉS, F. (2002). "Asistencia Social y Servicios Sociales: Régimen de distribución de competencias" en *Tribuna Social Revista de Seguridad Social y Laboral*, núm. 138, pp. 9-29.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2000). *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid.
- JIMENA QUESADA, L. (2001). "El Estado Social en Europa", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 9, pp. 13-34.
- LÁZARO GONZÁLEZ, I. (2002). *Los menores en el Derecho español*, Madrid.
- NAVARRO MUNUERA, A. (1990). "Servicios sociales, comentario al artículo 9 apartados 25 y 26 del Estatuto de Autonomía de Cataluña" en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Vol. II, Barcelona.
- PECES-BARBA, G. (1993). *Derecho y Derechos Fundamentales*, Madrid.
- PÉREZ VILLALOBOS, M. C. (2002). *Estado social y Comunidades Autónomas*, Madrid.
- RUBIO LLORENTE, F. (1979). "La Constitución como fuente del Derecho" en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid.
- RUIZ-RICO, J. J. (1983). "Comentario del artículo 48 de la Constitución española de 1978", en ALZAGA, O.: *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*. Tomo IV, Madrid.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1993). *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid.
- SCHNEIDER, H. P. (1979). "Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático"; *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, pp. 7-39.
- TORNOS MÁS, J. (1996). "Los Reales Decretos de trasposos. Evolución y problemática actual", en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, pp. 103-119.