

LA POLÍTICA DE LA JUVENTUD: DETERMINACION DE SU CONCEPTO (*)

I. PLANTEAMIENTO

El pensamiento filosófico, desde Platón, con la supervaloración de las ideas, hasta la corriente experimental que las infravaloriza, nos ofrece dos tendencias extremas, que admiten otras intermedias. La Lógica, o estudio de las ideas y conceptos, es el primer problema que se presenta, inexcusablemente, al que pretende ahondar en el *ser* de las cosas.

La Política de la juventud es un ser, una realidad. Su contacto con el entendimiento humano engendra su concepto. Por eso, la cuestión gnoseológica es decir, el estudio de este concepto, es lo primero que conviene analizar al diseñar su Filosofía. Concepto no meramente subjetivo ni apriorístico, sino deducido por el entendimiento de esa realidad jurídica y social, distinta de su conocimiento. Concepto que ha de ser uno y universal, porque el objeto del entendimiento es lo universal, objeto único de la Ciencia.

Con esto señalamos la razón por la que a toda investigación filosófica sobre la Política de la juventud ha de preceder el estudio de su concepto.

El culto excesivo de la terminología es un lastre para el verdadero conocimiento filosófico. Tal fue el nominalismo o terminismo medieval y moderno. Pero su estudio moderado y racional es uno de los auxiliares indispensables. Una terminología justa y exacta presupone y facilita el conocimiento profundo de las cosas.

Por eso, antes de entrar en el estudio del concepto de la Política de la juventud interesan unas palabras sobre esta cuestión previa de la termino-

(*) El presente trabajo, totalmente reelaborado, sigue, en líneas generales, la conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, sobre el tema: «Concepto y caracteres de la Política de la juventud y su impacto en el Derecho», que tuvo lugar en Madrid, el 29 de febrero de 1968, y con la que se inauguró el ciclo sobre *La Política de la juventud como premisa insoslayable de un nuevo Derecho: el Derecho del menor*.

logía de esta novísima rama científica si queremos hacer de ella una verdadera ciencia.

En el corto lapso de tiempo que tiene de vida esta rama de la Ciencia política, que es la Política de la juventud, tanto la doctrina como las legislaciones han empleado para denominarla diversos términos. Algunos de ellos responden a conceptos parciales de la misma, otros a conceptos imprecisos de lo que hoy llamamos Política de la juventud (1).

Según se va perfilando y fijando el concepto va, al propio tiempo, fijándose también su término preciso y exacto. Hoy predomina el de Política de la juventud; pero no siempre ha sido así, ya que sólo hace unas décadas se aprecia en varios países la utilización, cada vez más frecuente, del término «Política de la juventud», y con él se engloba tanto a las Empresas y servicios nuevos, surgidos ante la nueva condición de los jóvenes en un mundo que se transforma día a día, como a los esfuerzos que se realizan a nivel técnico o teórico, para que las estructuras administrativas o políticas actúen de forma coordinada dentro del marco tradicional de una Política de la juventud que, si no llevaba este nombre, siempre existió de hecho (2).

La transformación social y política de la Humanidad ha hecho que todos los países hayan admitido la necesidad de adoptar una Política de la juventud, que en su expresión normativa es fiel reflejo de la ideología que inspira el sistema político imperante en cada uno de ellos. Siguiendo a Jousselin (3), Podemos comprobar que cualquiera que sea el régimen político en cuyo marco se desenvuelve la Política de la juventud, tres elementos complementarios constituyen la realidad, aunque no todos sean tomados en consideración.

Y estos tres elementos que se han utilizado, además como sinónimos de la Política de la juventud, son los de: Política para la juventud, Política por

(1) Vide, GEORGES MALEVILLE: *Une Politique sociale de la jeunesse (Sante, Enseignement, Profession, Logement, Loisirs)*. Preface de JULES MOCH. París, 1958. INOCENCIO GALVAO TELES: *Problemas da juventude* (Discurso pronunciado por el ministro de Educación Nacional, en el acto solemne de la toma de posesión de sus cargos los subsecretarios de Estado para la Administración Escolar y la Juventud y Deportes, en Lisboa, el 9 de noviembre de 1964). JORGE JORDANA FUENTES: *Una política juvenil*, Valencia, 1951. JESÚS LÓPEZ MEDEL: *Política de juventud en la España futura*, Madrid, 1963.

(2) Bajo una indudable inspiración política, la edad ha sido regulada de una forma especial por el Derecho. Además de ser la edad una de las causas restrictivas de la capacidad de obrar, precisamente debido a esa inmadurez de juicio que deviene de la temprana edad, también es la edad causa de la libertad política. Indudablemente ha sido un principio de libertad el que estableció la incapacidad de obrar de las personas por razón de su edad.

(3) Vide, JEAN JOUSSELIN: «Al servicio de la juventud», en el núm. 14 de la *Revista del Instituto de la Juventud*, Madrid, 1967, págs. 69 y sigs.

la juventud y Política con la juventud. Su uso simultáneo ha supuesto teorías diversas sobre el concepto y amplitud de la Política de la juventud, que luego analizaremos más detenidamente. Baste, por ahora, fijar la terminología, adoptando la correcta y deshechando la que puede crear confusión en nuestra exposición.

La Política para la juventud tiene su razón de ser en la especial condición del joven, débil y sin experiencia, que demanda una acción tutelar, que le habilite progresivamente y mediante un proceso de aprendizaje a la vida social. La instrucción pública —a través de los diversos niveles en que se imparte la enseñanza— la vigilancia y protección de su salud física y moral, la implantación de servicios sociales —en toda su variada gama— y la erección de Tribunales Tutelares de Menores son sus elementos principales.

La Política por la juventud consiste en utilizar a la colectividad juvenil teniendo en cuenta su número, su entusiasmo ilusionado por toda novedad, su inquietud dinámica y su inconformismo, para lograr objetivos de forma más directa y fácil que contando con el apoyo de los adultos. La juventud se configura como *fuerza política de choque*, y de ahí que los regímenes totalitarios hayan concedido siempre una gran importancia a esta política, y que hoy se manifieste, aún, en la concesión del derecho al sufragio a los que hayan cumplido los dieciocho años, cosa que sucede en las Democracias Populares, que tiene actualidad en varios de los Estados de los Estados Unidos de Norteamérica, y que empieza a tomar cuerpo en otros países occidentales. Su finalidad no es otra que la de disminuir la edad media del cuerpo electoral para hacerle más sensible y tenerle mejor predisposto a cualquier medida evolutiva (4).

(4) El acortamiento de la minoría de edad entraña, indudablemente, una decisión política que es la expresión normativa de la ideología inspiradora. Bajo los postulados de la Filosofía marxista el trabajo está en razón directa con la emancipación del sujeto. La misión educadora del hijo menor de edad no compete a la familia sino al Estado y es esta causa la única que provoca la ruptura de la subordinación familiar del joven, que adviene así a la sociedad política como un factor más de la producción en plenitud de sus derechos cívicos, sin restricción alguna (como se establece en el artículo 86 de la Constitución de la República Popular China, de 20 de septiembre de 1954) una vez cumplidos los dieciocho años. O se les concede el derecho al voto, cumplida dicha edad, restringiendo el derecho a ser elegidos (art. 135 de la ley Fundamental de la URSS, de 5 de diciembre de 1936).

Los países cuyo régimen político reconoce la dignidad de la persona humana estiman, por el contrario, la necesidad de que la familia cumpla con la misión educadora que primaria y directamente la compete. Y tal misión ha de agotarse en la última oportunidad cronológica de su prole y de ahí que la edad que se fija para alcanzar la plena capacidad de obrar esté supeditada a esta concepción, a la que se subordina cualquier otra consideración de tipo pragmático.

La Política con la juventud es consecuencia directa del descubrimiento de la juventud como realidad social. La evolución técnica que lleva aparejada la transformación de las estructuras e instituciones políticas, jurídicas y sociales, hace que los jóvenes sientan la necesidad de contribuir a esta reforma, y el derecho que les asiste para participar activamente en ésta.

La Política de la juventud puede entenderse como ciencia y como técnica, como teoría y como práctica de realizaciones. En todos estos aspectos pueden encontrarse afinidades conceptuales, pero es más conveniente su separación. La Política de la juventud ha de ser más general, abarcando dentro de sí, como parte integrante, a la colectividad juvenil del país en sentido amplio (5). En sus fines últimos quizá puedan confundirse e identificarse todas las políticas de la juventud, ya que todas tienden, más o menos directamente, a la formación de la juventud para que engarce en la comunidad política del país como un todo homogéneo. Pero las políticas *para, con y por* la juventud implican caminos concretos, mientras que la Política de la juventud los abre nuevos, si es preciso.

Si toda investigación científica, como expusimos anteriormente, debe comenzar por definir su objeto, designándose la que vamos a estudiar con un nombre compuesto de dos términos, preciso es definir la significación de cada uno de ellos, comenzando por el de *Política*, que es el sustantivo, del cual la palabra *juventud* como adjetiva, sólo indica una cualidad o derivación particular.

El estudio de cualquier concepto puede proyectarse sobre el plano histórico o sobre el plano metafísico, dando con ello lugar a dos estudios, interesantes ambos y complementarios entre sí, pero diferentes en método y en contenido. El concepto histórico estudia lo que se ha entendido o se entiende hoy por Política de la juventud, desarrollando la evolución histórica de esa elaboración conceptual; estudio previo y preliminar al metafísico —que tiene por objeto el contenido del concepto— ya que sus fases evolutivas nos señalan las limitaciones que ha ido sufriendo su contenido. El concepto metafísico o jurídico estudia cuál es y cuál debe ser el contenido científico de la Política de la juventud.

Cuando empleamos la palabra *Política* como sustantivo, tenemos que considerar aquellos caracteres genéricos y universales que convienen a la Política como rama del conocimiento. Si el Derecho político es el Derecho que se refiere al Estado, la Política considerada en sí también se refiere al Estado, pero no necesariamente en forma de Derecho. Mendizábal y Martín decía,

(5) Vide nuestro trabajo, «La Institución Tutelar en el seno del Derecho público: La tutela moral», en *Revista de la Obra de Protección de Menores*, núm. 113, Madrid, 1967, págs. 4 y sigs.

que la Política es la introductora en las leyes positivas de las reglas supremas del orden jurídico, en cuanto sea posible, atendiendo el estado de la sociedad (6).

Vemos, pues, que la Política puede ser concebida con independencia aunque en relación con el Derecho, bajo el supuesto de que el Estado es algo más que una unidad normativa, y que la Política tiene su fundamento en la Moral.

La Política, actividad humana, es una realidad social que recibe de esa realidad social que constituye el orden jurídico su mayor influencia, y a su vez, la Política, incide y condiciona la vida social proyectándose en el Derecho. El Derecho constituye, configura y organiza la sociedad, transmutando a ésta, de mera masa amorfa, en cuerpo orgánico. El Estado que, a su vez, configura el Derecho constituyente —consecuencia de su actividad política—, y de él deviene la legislación positiva, que aplica, en orden al fin del Estado y del propio Derecho, el bien común. Por eso, la actividad política que es objeto de nuestro trabajo —como toda la actividad política— puede afirmarse que está siempre referida a un orden de Derecho que se quiere constituir, desenvolver, modificar o derogar.

Si la Política pauta al Derecho y marca las orientaciones de las funciones estatales, el Derecho traduce en normas circunstanciales esas líneas políticas y fundamenta y limita la Política. El Derecho positivo, consecuentemente, en cualquier momento histórico y cultural de un pueblo, refleja como un espejo la Política que lo inspiró y orientó.

El término *juventud*, del latín «*iuventus*», se identifica, en parte, con el concepto de la minoría de edad, por ser la edad que media entre la niñez y la edad viril; pero hoy, además, la juventud es un hecho social. Constituye el problema más agudo que tiene planteado la sociedad contemporánea. Y, con él, la perspectiva de un futuro nuevo con una sociedad renovada. Por ello, la Política de la juventud de un sistema o determinada coyuntura existencial histórica, representa y es expresión del grado de madurez de un Estado de Derecho, en el que se conjugan los intereses particulares de un sector de la sociedad con el bien común general, el principio de libertad, tutela y autoridad, el Derecho y la Justicia, sin los cuales no es posible ni la propia organización del Estado y su subsistencia, ni en consecuencia ninguna actividad política referida a la juventud.

La forma cristiana que ha sido la fuerza creadora e inspiradora que palpita en la Escuela clásica de nuestro Derecho, es, además, una luz que no puede extinguirse y, en conciencia, nos obliga a mantener vigentes aque-

(6) LUIS MENDIZÁBAL Y MARTÍN: *Teoría general del Derecho*, Zaragoza, 1915, página 33.

llos ideales frente a las fuerzas oscuras de un mundo en crisis, oponiendo a ese Estado panteísta y monopolizador sin sentido de la eternidad, el valor absoluto de la persona humana, afirmando y restaurando la realidad espiritual trascendente, no sólo como fe sino como vivencia. Y, en su consecuencia, reafirmar el dinámico principio del albedrío y de la libertad moral. Libertad moral, que es la raíz de la libertad política, porque cuando falla el ambiente en que ella puede existir, la libertad política y esa política que la condiciona como expresión del poder soberano del Estado sólo es un instrumento de defensa del egoísmo o del instinto.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En los grupos sociales primitivos la supervivencia se asegura mediante el control que sobre los miembros más jóvenes ejercen los más ancianos. Y dicho control tiene su razón de ser en aquel atávico temor que el hombre experimenta ante la soledad y al desamparo. Cuando las nuevas generaciones no se sentían implicadas en el quehacer de sus mayores, y la natural rebeldía de la inexperiencia podía eliminar de sus conciencias la adhesión y veneración que los más ancianos impusieron hacia sus personas como «mores sociales» del grupo, suponía para éstos la imposibilidad de subsistir en un medio ambiente hostil, al carecer del vigor físico necesario para subsistir. Esta es la causa de que en aquellas nebulosas edades, los procesos de iniciación que marcaban el tránsito de la pubertad, implicaran un rudimentario esbozo de Política de la juventud, cuyo objetivo subyacente era el de asegurar la tranquilidad y el bienestar a aquellos miembros de la comunidad que si bien aún poseían su plenitud física no estaba lejano el día de su senectud (7).

Toda sociedad organizada, desde los tiempos de la antigüedad histórica, ha estado preocupada siempre por asegurar la protección del Derecho, así como la formación y aprendizaje de los jóvenes como futuros ciudadanos —en plenitud de derechos— del Estado. Y ya esa política, referida a los jóvenes, es el exponente de una pretensión aglutinadora de distintas generaciones para implicarles en esa tarea colectiva, que a los pueblos impone su existir histórico, para que puedan subsistir como comunidad soberana de su propio destino.

La juventud se identificaba con la adolescencia, es decir —empleando la terminología jurídica— con la minoría de edad, o mejor dicho, como un estadio que comprende parte de esa minoría de edad. No obstante, la ma-

(7) CARROL ATKINSON y EUGENE T. MALESKA: *Historia de la educación*. Traducción española por JORGE MONES R. GRIÑO. Barcelona, 1966, pág. 2.

yoría de edad fue muy precoz para los pueblos bárbaros, aun en el Norte de la Europa histórica, y esta mayoría llega cada vez más tardía, como afirmaba Viollet (8), según el curso de la civilización. Entre los romanos primitivos, la pubertad se identificaba con la plena capacidad de obrar y se fijaba en los catorce años. Aun cuando no bastaba, por sí solo, para atribuir los derechos civiles, porque éstos no competían más que al ciudadano romano; la ciudadanía romana era, pues, el fundamento principal de la personalidad civil. Para disfrutar la plena capacidad de los derechos civiles y políticos era necesario que el libre ciudadano romano perteneciera a una familia *agnaticia*, puesto que entre los romanos la *agnación* era la base de todos los derechos políticos y de algunos derechos civiles. De este modo, la libertad, la ciudadanía y la familia eran, en Derecho romano, el fundamento de la capacidad jurídica, civil y política y constituían el estado propiamente dicho de las personas (9).

Y esta edad de los catorce años que los romanos primitivos fijaron para la mayoría de edad hubo de ser modificada a influjo del proceso civilizatorio, y en su consecuencia, llegan a retardar la mayor edad hasta los veinticinco años cumplidos. Y en vista de los fáciles y frecuentes engaños de que fueron víctimas los más jóvenes de los púberes, se hizo necesario, ya desde el siglo IV de Roma, la implantación de la ley *Plaetoria de circumscriptione adulescentium*, que vino en auxilio de los menores de veinticinco años. Desde entonces se subdividió la pubertad en mayor y menor edad.

La edad de los catorce años fue considerada idónea para que el sujeto adviniera al Derecho con plena capacidad de ejercicio entre los francos ripuarios, los burgondes y los visigodos. Los anglosajones, en cambio, la rebajaron aún más, fijándola en los diez años.

Los visigodos, al civilizarse, también bajo el influjo, en verdad, romano, retardan la mayoría de edad hasta los veinte años; los habitantes de Inglaterra, hasta los veinticinco, como en España, antes de la reforma del ar-

(8) M. VIOLLET: *Precis de l'histoire du Droit français*, París, 1899, págs. 228 y siguientes.

También hemos de señalar que con la sola excepción del Fuero Viejo de Castilla, que fijaba la mayoría de edad en los dieciséis años cumplidos, la doctrina romana que inspiró a nuestras Partidas siguió en este punto la concepción del pueblo jurista por excelencia. En los Fueros Juzgo y Real, por el contrario, siguiendo los principios germánicos, la mayoría de edad se rebajó a los veinte años. Es sabido que en los diversos Reinos en que España estuvo fraccionada durante la Reconquista, existió una confusión de principios informadores de raíz romana y germánica, y que únicamente en el Reino de Aragón se mantuvo con mayor rigor el principio germánico de los veinte años.

(9) PAULUS: fr. 11. *D. de capite minutis*, IV, 5: *Tria enim sunt, quae habemus, libertatem, civitatem, familiam.*

título 320 del Código civil por la ley de 13 de diciembre de 1943. Este retardo de la mayor edad es de tal manera un efecto de la civilización —de la civilización, la cual, sin embargo, acrece incesantemente la precocidad de la inteligencia—, que vemos subsistir largo tiempo la corta edad precoz para las clases sociales que en forma endémica son económicamente débiles, debido a su incultura, mientras que en los estratos sociales superiores la mayoría de edad se ha retardado poniéndose al paso con el Derecho positivo.

En el siglo XIII la joven noble alcanzaba la mayoría de edad —en Inglaterra y en el Oeste de Francia— a los quince años, y la plebeya, a los doce. En el Este de Francia, el gentilhombre era mayor de edad a los catorce o quince años, y el plebeyo, mucho antes. En el siglo XVI, a la vez que la civilización ha progresado, todas las mayorías de edad se van retrasando. La explicación del fenómeno es evidente; cuanto más cerca de la vida primitiva, las profesiones son más sencillas, de aprendizaje más temprano y corto, y por tanto, puede un niño encontrar su modo de vivir con más facilidad. A los doce o trece años, un hijo de un campesino podía ya ganarse la vida, abandonar el hogar paterno, demasiado pobre para mantenerlo, e ir en busca de un patrón o amo, cambiando así de esta forma una servidumbre doméstica por una servidumbre de otro género; pues a esto es a lo que se reduce siempre el beneficio de la mayor edad. En cambio, para el joven culto y profesionalmente formado, es prácticamente imposible, en nuestros días, el que pueda subsistir ganándose la vida antes de los veintiún años.

Ya no hay jóvenes que sean generales, gobernadores de provincia o Jefes de Estado antes de los veintiuno o veinticinco años, como en el siglo XVI o en el XVII; por eso las relaciones entre adultos y jóvenes no se presentan de la misma manera que antaño.

Desde hace más de un siglo se ha acelerado el ritmo de la Historia. La evolución de la civilización y de las estructuras sociales ha ocasionado, en mayor proporción que en otros tiempos, que la juventud haya tomado conciencia de su importancia cualitativa y cuantitativamente, y ello debido, principalmente, al aislamiento en que las jóvenes generaciones se encuentran, ya que el adulto no desempeña entre los jóvenes la función de iniciador de que gozaba en otros tiempos.

La crisis de valores espirituales, con la consiguiente masificación del hombre, ha hecho que el adulto se sienta incapaz de adaptarse a las nuevas estructuras, y de ahí que el problema que los jóvenes plantean para su adaptación a la sociedad haya desbordado a las instituciones tradicionales del Derecho y se trate de resolver por los Poderes públicos este fenómeno que la juventud representa.

Hoy, por tanto, puede admitirse como universal la denominación y con-

cepto de Política de la juventud, en un principio como parte segregada del Derecho político, que subsiste con carácter más general, pero no es difícil llegue pronto a una separación total, con autonomía científica y jurídica. En el concepto de Política de la juventud se ha pasado de la fase subjetiva de dar derechos no tanto al joven, cuanto a la juventud en sí, considerada como hecho social. Transición que corresponde de lo estrictamente privado a lo político. En los comienzos de la legislación para los menores, eran éstos los que interesaban en sí para protegerlos, educarlos e instruirlos con miras al porvenir. Hoy, sin que dejen de interesar bajo ese aspecto, lo que atrae la atención política del Estado es la fuerza social que la juventud representa, como fuente de riqueza, para la evolución progresiva de la Humanidad.

3. CONCEPTO DE LA POLÍTICA DE LA JUVENTUD

Las causas que aconsejan el establecimiento de una Política de la juventud son diversas. La principal razón de ser nueva la situación de la juventud se basa, en sus últimas consecuencias, en dos hechos evidentes: a) De un lado, la aceleración histórica. b) De otro, la explosión demográfica (10).

La sociedad actual, al menos indirectamente, se encuentra perfilada por los esfuerzos espontáneos que realizan los jóvenes para unirse y organizarse frente a unas estructuras políticas, sociales y económicas y a una civilización que, más o menos conscientemente, consideran superadas. Por esto, los *Movimientos juveniles* se constituyen como una primera etapa para establecer una genuina sociedad juvenil. Su necesidad se justifica por intereses generales para una educación popular asequible a todos los sectores sociales y para reivindicar un mayor tiempo para el ocio, y que este ocio esté mejor organizado. Esta última exigencia encierra un deseo más profundo, que debe ser analizado con todo detenimiento. El ocio se ha venido oponiendo al concepto de trabajo como sinónimo de vagancia. En cambio, el ocio es para la juventud la parte de tiempo libre que se dedica a ampliar el acervo cultural del individuo, como expresión de la libre manifestación personal, frente al trabajo que se realiza por imperativo de un deber escolar o profesional (11).

(10) JEAN JOUSSELIN: *Jeunesse fait social méconnu*, Toulouse, 1959, pág. 6.

(11) SEBASTIÁN DE GRAZIA: *Tiempo, trabajo y ocio*, Madrid, 1966. E. GLASER: *Über die Problematik der freizeit en die arbeit*, Wien, 1963, págs. 355 y sigs.

LUIS MENDIZÁBAL OSES: «Posibilidades formativas del arte sobre la infancia y la juventud», en *Revista del Instituto de la Juventud*, núm. 10, Madrid, 1967, págs. 107 y siguientes.

Si, de una parte, la Política de la juventud se nos presenta como una necesidad, de otra, ciertas concepciones o ciertas formas de esta política pueden representar un indudable peligro para los jóvenes, y del mismo modo, consecuentemente para las naciones. Ejemplo de ello es la juventud en el Estado comunista y en los regímenes totalitarios que existieron en la Alemania e Italia de la preguerra, en donde el entusiasmo de las juventudes y la adhesión incondicional e ilusionada a la política que se les ofrecía hizo que la juventud participara con su generosidad sin límites y que, en una gran medida, permitiera el establecimiento en el Poder de unas doctrinas que rebajaban o desconocían la dignidad natural de la persona.

Por esto es necesario delimitar el concepto de la auténtica Política de la juventud, la que tiene su raíz en los principios éticos que emanan de la Ley Natural, precisando la orientación, los caracteres y las forman que la tipifican.

No obstante, y aunque la materia objeto de nuestro trabajo es de elaboración reciente, la Política de la juventud es un fenómeno antiguo, ya que la juventud siempre fue objeto de la tutela del Derecho. La protección del niño y del adolescente ha provocado una intensa actividad política. Y la consecuencia fue el haberse suscitado una legislación variadísima desde los diversos campos del Derecho.

Una buena definición de la Política de la juventud debe reunir, a nuestro juicio, las siguientes exigencias:

Primera. Ha de hacer referencia a todos los elementos esenciales de la política e incluso a la idea o principios éticos que justifican su existencia, sin limitarnos a los elementos puramente formales.

Segunda. Ha de lograr armonizar los elementos que no son puramente jurídicos con los que reúnen tal cualidad, ya que, en definitiva, pretende estructurar una normativa total, que referida al hecho social de la juventud ha de ser expresada en forma de derecho.

Pretendiendo nosotros cubrir, dentro de lo posible, estas exigencias, y sobre todo establecer *ex novo* una fórmula que pueda servir para posteriores estudios sobre la materia, afirmamos que la Política de la juventud es *la rama de la Política que bajo los dictados de la Moral implica una actuación consciente y global sobre la realidad juvenil, con arreglo a un plan creador de orden jurídico, que posibilite la realización de los fines individuales y sociales que a la juventud corresponden para su incorporación integral al quehacer comunitario de la sociedad.*

La exactitud de la definición vendrá contrastada, según el criterio dialéctico apuntado, si en él distinguimos el género próximo y la última diferencia que anteriormente dimos como módulo de toda buena definición.

Es la rama de la Política; y con esto segregamos de nuestra Ciencia muchas ramas afines que luego detallaremos, tales como Política social, Legislación sobre protección de menores, Derecho civil del menor, Derecho correccional de menores, Sociología, etc. De unas las separa su falta de contenido jurídico (Política social); de otras, su falta de sistematización (Legislación sobre protección de menores, Derecho civil o Derecho correccional de menores); de otras, su falta de contenido positivo.

que bajo los dictados de la Moral; frente al realismo maquiavélico sustentado por el positivismo moderno y contemporáneo, y aun reconociendo la parte de verdad que contiene, hemos de destacar que al margen de la Moral no podemos encontrar justificación de las decisiones ni una explicación de las mismas. Todo comportamiento o hacer político —en sentido general— se vincula a un juicio moral y enlaza, ineludiblemente, con los problemas de la justificación.

implica una actuación consciente y global sobre la realidad juvenil; la política implica un actuar sobre la realidad, que en el presente caso se ciñe a la realidad juvenil, entendida esta realidad como hecho social, es decir, no dentro de los límites de edad cronológica, sino como factor social que se desenvuelve sin las responsabilidades familiares y sociales del adulto. Es el hecho social y natural gradual en la vida del hombre, que forma parte integrante del crecimiento individual y no un estadio en contraste con el estadio anterior. No es un período de crisis de la vida definido por una modificación repentina, sino la ocasión en que el desenvolvimiento anterior emerge. De ahí que le consideremos como el hecho social, en el que convergen potencialmente todos los factores de una sociedad renovada. Por ese carácter personal y humano, de contenido ético-social, se segrega cada vez más —en su vertiente iusprivatista— del Derecho civil, que en su más puro concepto y tradición romana es preferentemente individualista y está falto de contenido social en casi todas sus instituciones. También la ruptura con el Derecho penal tradicional es evidente —en el marco iuspublicista—, pues la defensa de la paz social y el mantenimiento a ultranza del orden jurídico perturbado por una acción delictiva, lesiona en su misma esencia al bien común, al imponer objetivamente la sanción legal, a quien precisa, por razón de su edad, protección contra sí mismo. La reparación del orden jurídico y la consiguiente restauración de la paz social, también son hacederas si en vez de infligir, al autor de la injusticia, la injusticia objetiva de una pena, se le impone *subjetivamente* la sanción legal, que al mismo tiempo que cubra la función individualizada de la reparación, haga posible la reincorporación de quien ni moral, ni social, ni psicológicamente es un adulto, a ese quehacer comunitario, que de forma total y absolutamente integrada propugna la Política de la juventud.

La política es una realidad que depende del hombre, que el hombre no sólo considera, sino que también hace. La política es acción, acción de hombres conviventes en sociedad, y representa una actuación de conjunto sobre una totalidad. En consecuencia con esta idea, será política la decisión que afecte al conjunto de la población juvenil de todo Estado.

con arreglo a un plan creador de orden jurídico; la tensión que existe entre la Política y el Derecho es la consecuencia directa del divorcio que se produce entre la realidad social y el Derecho. La política en este punto juega su papel, que no es otro que el de armonizar una realidad que no asimila plenamente las normas jurídicas y la vida misma de las normas mediante un proceso incesante de conocimiento y de actuación, tanto sobre la realidad como sobre el Derecho, haciendo prevalecer lo justo sobre lo posible.

Ese mismo hecho social que la juventud representa puede dar origen a relaciones que no sean jurídicas, sino morales, saliéndose del contenido de nuestra Ciencia. La política, en general y la Política de la juventud, en especial, como rama de la primera, pueden ser fundamento de un orden jurídico, que hoy, sin embargo, está en embrión, pero que en un futuro próximo vendrá a formar un todo homogéneo, que dará a la Política de la juventud la autonomía y sustantividad que tiene que alcanzar (12).

que posibilite la realización de los fines individuales y sociales; esta finalidad diversifica y especifica las relaciones jurídicas que han de originarse como consecuencia del plan creador de un orden jurídico referido a la juventud. La realización de los fines sociales en un sentido lato es esencial, tanto a la Política como al Derecho, que sólo pueden darse en la sociedad; pero los fines sociales que aquí apuntamos son más específicos, en el sentido del orden social que se inspira en la justicia social en sus lindes con la distributiva, fundamento para nosotros de la Política de la juventud. Es, como se ve, una concepción teleológica de la Política de la juventud, pero en la que la *utilitas* no es tan estrecha y limitada que haga de la misma política una excepción, sino más bien una política especial.

que a la juventud corresponden; es decir, de todos los que forman parte del hecho social, juventud, sin distinción de sexo, raza, educación o creencias religiosas, pues la juventud toda se constituye en un mismo hecho social, y esta juventud en sí es el objeto formal de nuestra investigación.

Los jóvenes de todas las latitudes y de todos los países tienen, naturalmente, la tendencia a agruparse. Es una realidad incuestionable que si en

(12) El Estado separado de la sociedad no es nada. El Estado, como tal, no puede concebirse sino como el orden jurídico sobre el que se apoya la organización autónoma de la vida social, afirma S. TRENTIN: *La crise du droit et de l'Etat*, París, 1935, página 185.

un tiempo ese espíritu gregario se polarizaba en las asociaciones tradicionales ya establecidas, en la actualidad vemos surgir, por doquier, agrupaciones paralegales, espontáneas, sin estatutos y sin control alguno, que si quizá pueden ser indiferentes para la familia, la sociedad o el Estado, en determinadas circunstancias también, y al ser fácil presa de elementos subversivos o criminales, se transforman en esa colectividad marcadamente antisocial, cuando no crecientemente delictiva, provocando honda inquietud a los moralistas, a los educadores, a los sociólogos y a los juristas.

La falta de interés de la juventud por la política, que ha provocado una corriente de opinión que pretende, especialmente desde el campo sociológico, investigar los modos de ser y comportamiento de la colectividad juvenil, sus tendencias, inquietudes y aptitudes para denunciar sus insuficiencias y proporcionar los elementos de juicio para poder aplicar, *a posteriori*, las oportunas medidas correctoras, ha olvidado que sería más oportuno el indagar qué es lo que no va bien en nuestra actuación pública y en dónde reside el fallo del sistema político que rige a la sociedad de nuestro tiempo, causa directa que haría transmutar el desinterés en directa participación, precisamente, de esas generaciones más jóvenes que constituyen el futuro de cada país.

Vivimos una revolución científico-tecnológica, que transforma vertiginosamente las formas de vida de la Humanidad, pero comprimida esa transformación social por fórmulas y actitudes políticas arcaicas. Los sistemas políticos de la mayoría de los Estados europeos siguen anclados en el espíritu del siglo XIX. Mientras que los fundamentos cambian, las instituciones políticas permanecen inmutables. De aquí el progresivo endurecimiento del sector adulto frente a la colectividad juvenil, ese formalismo que degenera en bizantinismo, y ese realismo de la juventud que rechaza ese mito de las frases retóricas y huecas de contenido.

Es un imperativo el renovar las instituciones políticas, en una búsqueda común de un mismo futuro. La piedra de toque para la colectividad adulta reside precisamente ahí, en la tremenda responsabilidad histórica de posibilitar con ritmo progresivo la incorporación de las nuevas generaciones a unas tareas que son también suyas.

para su incorporación al quehacer comunitario de la sociedad. Cada persona, decía Santo Tomás de Aquino, es a la comunidad entera como la parte al todo (13). Desde este punto de vista, y bajo esta relación, es decir, y puesto que en virtud de algunas de sus condiciones propias la persona es parte de la sociedad, ella se empeña íntegra y se ordena íntegramente para el bien común de la sociedad.

(13) SANTO TOMÁS DE AQUINO: *Suma Teológica*, 1.^a q. 31.

Si el hombre de empeño íntegro como parte de la sociedad política, no queda subsumido por ésta, al contrario, en virtud de ciertas características que en él se dan, el hombre se eleva íntegro por encima de la sociedad política. La verdad es que el hombre necesita de la sociedad política tanto como la sociedad precisa de él, y de ahí la necesidad de su integración, pero sin olvidar, como afirma Maritain, que la raíz primera de la persona no es la sociedad, sino Dios; porque el fin último de la persona tampoco lo es la sociedad, sino Dios (14).

4. CONSIDERACIONES FINALES

La Política se proyecta y se desenvuelve, principalmente, en el ámbito de la intencionalidad y de la libertad de los hombres. Es imposible subsumir en el estrecho marco del conocimiento científico esa inmensa parcela de la libertad, que se nos presenta, apriorísticamente, como una potencia abstracta que es imposible condicionar. No obstante, y al no ser incompatible la libertad y la normatividad entramos de pleno en el campo de la Moral, ya que la libertad no puede ser confundida con esa incontrolada e incontrolable imaginación humana, que quizá a impulsos de un egoísmo desenfrenado pueda, en alguna circunstancia, pretender poner en órbita sus más reprobables deseos. La libertad se confronta siempre en relación a una norma, porque la libertad no es la expresión de la voluntariedad, sino facultad que proviene de la vida moral.

En la convivencia política de los hombres, y en sus meras relaciones sociales, la libertad se nos ofrece dentro de un repertorio, previamente determinado, de posibilidades, de motivaciones y de condicionamientos. De ahí que hayamos de vivir en un mundo que al sernos dado, ha de representar un condicionamiento multiforme de la conducta de los hombres. La libertad, por ello, va a representar para las nuevas generaciones que advienen al teatro de la vida con infinitas ansias de protagonismo, un mito pese a su sentido marginal. La libertad se va a configurar como una facultad de decisión dentro de un ambiente delimitado por ese haz de condicionantes que marca la Historia, sobre el que es casi imposible reaccionar, especialmente cuando —como sucede con la colectividad juvenil— los medios de que puede disponerse son limitados.

El medio sociopolítico en el que se encuentran los hombres sumergidos es una potencia de resistencia a la acción individualizada de esa colectividad juvenil cuando ésta pugna y se enfrenta demasiado con lo ya establecido.

(14) JACQUES MARITAIN: *Los derechos del hombre*, Buenos Aires, 1961, pág. 37.

Dicha acción puede aparecer o presentarse como un proceso renovador de costumbres, de tradiciones e incluso de normas a impulsos de una libertad que comporta un conocimiento graduado en congruencia con las necesidades de nuestro tiempo. La Política de la juventud en este punto ha de orientar esa libertad que está condicionada por la resistencia social, para ir la removiendo con aquélla, pero encauzándola dentro de los límites de lo ya constituido.

La Política de la juventud ha de arbitrar los instrumentos adecuados para que esa sociedad que se muestra como factor de resistencia, sea al mismo tiempo un factor asimilador idóneo para incorporar las inquietudes de la colectividad juvenil, y que al tiempo que cribe las influencias nuevas, haga posible la diferenciación entre las posiciones de las colectividades juvenil y adulta. La diferenciación no es necesariamente antagonismo y mediante ella podrá estimularse la originalidad juvenil para proyectarla al todo social, en cuanto tiene de positivo, y deshechar, correlativamente, toda extravagancia.

Si la Política de la juventud se configura como un medio catalizador de aunar voluntades para que el protagonismo histórico de cada pueblo pueda proyectarse hacia el futuro, es necesario que consideremos a la sociedad como ese fluído en el que se plantean los problemas que inexcusablemente han de resolver los hombres, ya que sólo bajo tal prisma pueden determinarse los motivos de convivencia de las distintas generaciones.

La implantación de la Política de la juventud no debe considerarse como una cortapisa que se opone al progreso. La Política de la juventud ha de entenderse como la Política del progreso social, de ese progreso que sin romper con el pasado tampoco conforma, estratificando, las instituciones sociales a imagen y semejanza de una generación, ya que si toda generación es tributaria del pasado histórico también tiene sus miras puestas en el porvenir. La Política de la juventud ha de posibilitar que esa tradición, que se configura como el legado histórico de unas generaciones a otras, sea una entrega viva y en continuo fluir.

La Política de la juventud, como toda Política, opera sobre la realidad social. Y también, para que su conocimiento sea científico, y la podamos configurar como ciencia, ha de fundarse en determinados principios. Para nuestro propósito, hemos de concretarnos solamente a dos: a) El principio político del bien común. b) El principio político que otorga a los súbditos una cierta intervención en la *res publica*.

Ambos principios son universales y tienen su raíz en la igualdad natural y en la permanencia de la Humanidad. El segundo, que es consecuencia directa del primero, es el que hace posible que el bien, en su sentido más simplificado y elemental, se transforme, precisamente, en el bien común.

La fenomenología política nunca se produce aislada, en el laboratorio,

sino que forma parte de la propia convivencia social, de esa convivencia que se cromatiza con las diversas tonalidades que la realidad política impone. Y, en su consecuencia, aquellas tonalidades que la realidad política ofrece, pueden ser objeto no de la ciencia Política en general sino de ciencias políticas especiales, entre las que se encuentra la que contempla a la realidad juvenil: la Política de la juventud.

En cuanto que la planificación es un instrumento de gobierno y de control que se ejerce por el Estado, para controlar totalmente la actividad de un país, vemos cómo la problemática política crece en razón directa a ese intervencionismo que se impone por los poderes públicos, cada vez en mayor medida, y que van invadiendo progresivamente todas las parcelas sociales para transformarlas en objeto de las funciones políticas, como el medio más eficaz de implantar la planificación. La Política de la juventud es, evidentemente, una consecuencia de esta planificación (15).

Siendo la planificación una técnica metodológica, que se justifica en el interés general, es lógico intuir que la realización de cualquier plan ha de afectar a intereses minoritarios concretos. Si, además, mediante la planificación puede llegarse a cercenar cualquier libertad, como sucede en los países comunistas, el análisis de la planificación dentro del campo del Derecho es obligado, precisamente para jerarquizar dentro del principio político del *bien común* el llamado *interés general*.

Aunque tradicionalmente la Política fue considerada bajo los puntos de vista jurídico y social, ahora también y bajo la influencia del materialismo dialéctico su estudio se centra en lo económico. Para nosotros, la Política de la juventud es una Política eminentemente jurídica. Esa Política jurídica que si desde el ángulo de la Filosofía del Derecho se identifica con la Lógica jurídica, en gran medida, es, además, si profundizamos en su análisis, la resultante de esa mutua implicación que se produce entre la Política y el Derecho.

La Política de la juventud, en el presente momento histórico, ha de ser directa consecuencia de la necesidad de proveer a una planificación adecuada de orden jurídico. Y esta planificación, como expresión normativa que ha de contemplar a la colectividad juvenil, debe ser la resultante de una postura que responda a un juicio de valor, en el que se considere que tal acto político, trascendental para el futuro del Estado, está impregnado de matizaciones sociojurídicas. porque la acción política que tiene por objeto la colectividad juvenil para incardinarla a la comunidad, implica, sin lugar a duda, la quiebra de un orden precedente, y se configura como la fuente directa y consti-

(15) Vide nuestro trabajo: «La necesidad de un Plan para la política de Protección de Menores», en el núm. 112 de la *Revista de la Obra de Protección de Menores*, Madrid, 1967, págs. 5 y sigs.

tuyente de un orden nuevo. La obligada y subsiguiente actuación legislativa que se impone desde el plano político, como manifestación del Poder soberano del Estado, está matizada jurídicamente. Y este hacer político, que se encauza y planifica mediante el Derecho, tiene una indudable relevancia social, porque el Derecho, aunque situado en el mundo del *deber ser*, también recibe su sabia y actúa en el mundo *fáctico*.

La tendencia humanizadora del Derecho es consecuencia a la que nos lleva la precedente afirmación. Mendizábal y Martín, a este respecto, decía, «que el Derecho se hizo para beneficio y no para tortura de los hombres» (16), y de aquí se deduce que la corriente humanizadora de lo jurídico, en la que se inspira nuestra concepción, sea la resultante de reactualizar el Derecho natural católico. Y que esta humanización que propugnamos del Derecho sea no sólo una exigencia que deviene del reconocimiento del Derecho natural en su dimensión plena y absoluta, sino también para que sus principios trasciendan e inspiren a la Política que se positiviza mediante el Derecho.

Este humanismo que a través de la doctrina de la ley Natural y de la ley Eterna, hace que el Derecho no pueda constituirse ni ser el que el Poder político promulgue, circunstancialmente, en un momento dado, sino que sea el que surge de la propia naturaleza racional del hombre en la forma que le fue impuesta por su Creador. Y así, el obligado respeto a la dignidad natural de la persona humana, hecha a imagen y semejanza de Dios, no puede fundarse en un mero subjetivismo, sino que ha de ser considerada bajo el prisma del objetivismo jurídico, a la luz del bien común como expresión de la Justicia.

Nuestra postura ante el conocimiento de la Política de la juventud, es consecuencia de la realidad histórica presente, en cuanto se ciñe al conocimiento de la realidad juvenil en todo su particularismo. Y hemos de señalar que ese interés creciente que todos los Estados muestran ante las jóvenes generaciones entraña, evidentemente, un peligro. Y este peligro estriba en que en vez de considerar el problema del enfrentamiento generacional en toda su dimensión, tan sólo se evidencia por la adopción de unas medidas curativas de carácter aislado. Algunos países tienden a actualizar su Política de la juventud, y en tal sentido podemos citar el informe Latey, del Reino Unido de la Gran Bretaña, el informe Cower, en Holanda, el reciente estudio que se ha realizado en Francia, y la incansable labor que, en España, realiza el Consejo Nacional de la Juventud.

Vemos como aflora por doquier un sin número de comisiones, de encuestas, de trabajos, pero por muy necesario que ello sea, en modo alguno

(16) LUIS MENDIZÁBAL Y MARTÍN: *Los obreros, los propietarios y los holgazanes ante la Justicia social*, Madrid, 1920; pág. 40.

deben limitarse a ser un trámite burocrático más. Lo que la Política de la juventud exige es una acción concertada, coordinada y planificada.

La implantación de la Política de la juventud no radica tan sólo en la creación de un Servicio especial o de un Departamento ministerial, sino que, además, debe asegurarse que este organismo responsable, a quien compete recoger informaciones y clasificarlas, partiendo de los datos recogidos, formule una Política coherente de acción eficaz. La formulación de una Política, en sí misma, no nos conduce a ningún fin si no va acompañada de la voluntad política de su realización.

Y esta Política ha de plasmarse jurídicamente, porque el Derecho es un principio configurador de lo político. Y es mediante el Derecho, mediante ese Derecho especial que propugnamos (17) como únicamente puede proyectarse la Política de la juventud de forma eficiente, ponderando ese complicado mundo de acontecimientos que hizo aflorar el fenómeno juvenil como un auténtico problema que la sociedad de nuestro tiempo tiene que resolver.

Sólo bajo tales supuestos la Política de la juventud que pauta y hace surgir como Derecho especial y autónomo el Derecho del menor, puede pretender poner en órbita, en sus esencias permanentes —individual y socialmente consideradas— a esa colectividad que se integra con las jóvenes generaciones, y que sin olvidar sus circunstancias, haga en nuestra Patria realidad, y no letra muerta, su incorporación a las tareas comunitaria de la Nación, en la forma que el apartado d) del artículo 21 de la Ley Orgánica del Estado ha establecido.

LUIS MENDIZÁBAL OSES

R É S U M É

La Politique de la jeunesse, telle que l'auteur la conçoit, est une politique juridique qui, bien que considérée dans le domaine de la Philosophie du Droit de façon similaire à celle de la Logique juridique, est en plus, en approfondissant son analyses, la résultante de l'implication réciproque entre la Politique et le Droit.

Si en considérant certains thèmes relatifs à la Politique, il faut adopter un critère qui réponde à un jugement de valeur, et étant donné le fait qu'ait surgi de nos jours une Politique de la jeunesse, nous devons souligner —bien que la Politique qui s'occupe de la jeunesse (comprise dans son sens le plus large et qui inclue l'enfance, l'adolescence et les jeunes) soit un phénomène

(17) Vide nuestro trabajo: «El concepto del Derecho del menor», en separata de la Revista del Instituto de la Juventud, núm. 19, Madrid, 1968.

ancien, puisque la jeunesse a toujours été l'objet de la tutelle du Droit—, qu'un tel événement constitue un acte politique transcendantal de caractère éminemment social mais d'origine clairement politique, étant donné qu'une action politique relative à la collectivité juvénile implique la rupture avec un ordre précédent, et forme la source directe et constituante d'un ordre nouveau. L'action législative conséquente qui se projette à partir d'un ordre politique, en tant qu'expression du pouvoir souverain de l'Etat, est nuancée juridiquement. Et cette action politique qui se canalise et se planifie au moyen du Droit, a une indubitable importance sociale, parce que le Droit, bien que situé dans le monde du "doit être", vit aussi dans le monde des faits.

Le courant humanisateur de la partie juridique, duquel l'auteur s'inspire, est la résultante de l'actualisation du Droit naturel catholique, non seulement en tant qu'exigence inévitable pour reconnaître le Droit naturel dans sa dimension pleine et absolue, mais aussi pour que ses principes soient reconnus et inspirent la Politique qui rend le Droit positif.

Cet humanisme, qui, au travers de la doctrine de la Loi naturelle et de la Loi éternelle, fait que le Droit ne puisse pas se constituer ni soit celui que le pouvoir politique promulgue dans un moment donné, sinon qu'il est celui qui naît de la nature même dans la forme qui lui a été imposée par le Créateur. Pour cela même, le respect imposé à la dignité naturelle de la personne humaine, faite à l'image et ressemblance de Dieu, respect spécialement projeté dans une branche de la Science Politique, comme l'est la Politique de la jeunesse, ne peut être considéré au travers d'un simple subjectivisme, sinon qu'au travers du prisme de l'objectivisme juridique, dans la perspective du bien commun en tant qu'expression de la justice. De cette façon, la Politique de la jeunesse est déterminée par l'auteur, comme la branche de la Science Politique qui, sous la pression de la morale, implique une action consciente et globale sur la réalité juvénile, selon un plan créateur d'ordre juridique, qui rende possible la réalisation des fins individuelles et sociales qui correspondent à la collectivité juvénile, dans le but de son incorporation harmonique aux tâches communautaires de la société.

S U M M A R Y

The policy of Youth, according to the author, is a juridical type of policy which, although considered to be similar to juridical Logics from the Philosophy of Law point of view, is also, if one studies its whole analysis carefully, the result of the reciprocal implication between Politics and Law.

If we are to adopt an attitude that responds to a judgement of any value

when considering anything to do with Politics, then we must also recognize—even though the Politics that contemplates the youth of today (in a broad sense of the word involving infancy, adolescence and youth) be an old out-of-date phenomenon since Youth has always been under the protection of the Law—, that the fact that a Youth Policy has arisen in our days constitutes a transcendental political event of an eminently social nature, and that it bears evident political importance because a political action concerning youth as a whole means the breaking down of an established order and at the same time forms the direct source and constituent for a new order. The subsequent legislative action from a political standpoint is the expression of the sovereign power of State and bears a definite juridical character. And this political action which is planned and guided by means of Law, has unquestionable social importance because although Law is on the "must be" side it is also on the side of facts.

The humanizing current in all juridical matters, on which the author bases his work, is the result of the bringing up to date of the natural Catholic Law. Through the doctrine of natural Law and eternal Law this humanism prevents the Law from being constituted and prevents political power from proclaiming it any one given time, but sees that it arises naturally from nature itself in the form intended by our Creator. Thus, the obliged respect towards the natural dignity of the human person, made to the likeness of God and which forms a special branch of Political Science which is in fact the Policy of Youth, cannot be esteemed as a mere subjectivism but should be considered from the aspect of juridical objectivism, in the light of common welfare as an expression of Justice. And so the author determines the concept of the Policy of Youth as being a branch of Political Science which, under the dictatorship of moral principles, implies a conscious and world-wide action of a purely juridical nature to make it possible that the young people of today can achieve the individual and social aims that correspond to them and so pave the way to a harmonious incorporation of youth in the common tasks of society.