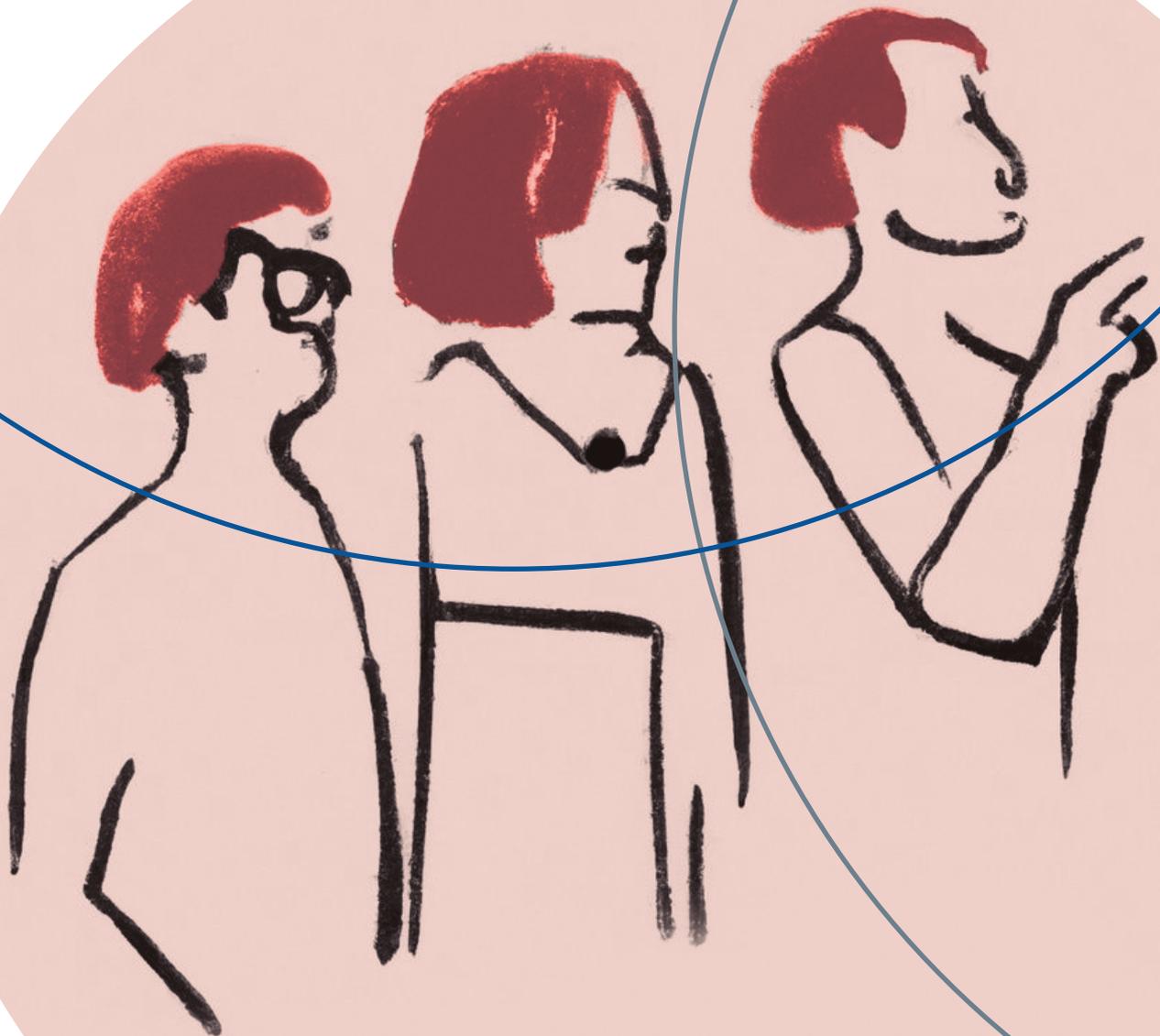


LA JUVENTUD PIDE PASO: RECOMENDACIONES PARA LA PRIMERA LEY DE JUVENTUD EN ESPAÑA

Kilian Wirthwein, Javier Carbonell



Análisis publicado en Enero 2025 por



FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES)

Oficina de Madrid (FES)
Calle Manuel Silvela, 7, bajo derecha
28010 Madrid (España)
<https://madrid.fes.de/>

Copyright © (2025) Friedrich-Ebert-Stiftung

Foto de portada: Generada por Shutterstock AI, licencia estándar

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o de la organización para la que trabaja el autor).

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN: LA JUVENTUD DEMANDA SER UN AGENTE DE CAMBIO	7
2. PROPUESTAS PARA LA LEY DE JUVENTUD	11
2.1. DEFINICIÓN DE JUVENTUD.....	12
2.2. PERSPECTIVA DE JUVENTUD	13
2.3. FINANCIACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	15
2.4. REFORZAR EL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA.....	16
3 POLÍTICAS QUE VAN MÁS ALLÁ DE LA LEY DE JUVENTUD	17
3.1. MEDIDAS ECONÓMICAS	18
3.1.1. Vivienda	18
3.1.2. Prácticas no remuneradas	19
3.1.3. Herencia universal	19
3.2. MEDIDAS POLÍTICAS.....	20
3.2.1. Perspectiva de Juventud en los PGE	20
3.2.2. Inclusión de la juventud en el Consejo de Estado	20
3.2.3. Bajar la edad de voto a los 16 años	20
4 CONCLUSIÓN	23
AUTORES, SOBRE FES	25
SOBRE LOS AUTORES	26
SOBRE FES	27

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

El informe *Juventud vulnerable y democracia en España* (2023) puso el foco en el hecho de que los jóvenes son cada vez más críticos con el funcionamiento actual de la democracia, principalmente porque perciben que el sistema político no responde de manera efectiva a sus problemas económicos. Esto es preocupante ya que puede hacer atractivos falsos discursos de democracias alternativas que esconden una agenda autoritaria.

Por tanto, para reenganchar a los jóvenes con la democracia es necesario dar un giro de timón y acometer una gran extensión de sus derechos. Los jóvenes no demandan más que otras generaciones sino que piden que se les den las mismas oportunidades para participar en sociedad, que se les tenga en cuenta y que puedan contribuir al bien común.

En este sentido, la primera Ley de Juventud de España, propuesta por el Ministerio de Juventud e Infancia, ofrece una oportunidad única para llevar a cabo estos cambios. A pesar de que la norma constituye un gran avance, las políticas de juventud no se agotan en esta ley, pues muchos aspectos que afectan a los jóvenes son competencia de otros ministerios o de las comunidades autónomas. Por ello, en este nuevo informe proponemos toda una batería de medidas para jóvenes, que incluyen tanto cuestiones que caben dentro de la ley como disposiciones que la sobrepasan. Son dieciséis.

Medidas dentro de la Ley de Juventud

1. Definir la juventud hasta los 30 años y crear una categoría hasta los 35 que extienda ciertas políticas cuando exista una justificación socioeconómica, como la actual crisis de la vivienda.

2. Formalizar y concretar el test joven de acuerdo con el modelo austríaco.

3. Crear un comité de expertos que aporte ideas y redacte informes sobre toda ley que afecte a los jóvenes.

4. Incrementar la financiación de las organizaciones juveniles, tanto aquellas políticas como las no políticas, muy en especial la del Consejo de la Juventud de España (CJE).

5. Revisar el carácter legal del CJE, reforzando su presencia formal en la planificación de leyes.

6. Fomentar la protección legal de los Consejos de la Juventud autonómicos para evitar su posible eliminación.

Más allá de la Ley de Juventud

Medidas económicas:

7. Reforzar el alquiler social en las grandes ciudades.

8. Desarrollar un modelo alternativo de Vivienda de Protección Oficial (VPO) en el que el Estado mantenga un porcentaje de propiedad en cada inmueble.

9. Reforzar del Índice de Precios de Referencia.

10. Reducir el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) para la primera vivienda, con una sobrecarga progresiva para las viviendas vacías.

11. Crear un nuevo Fondo Nacional para la Vivienda.

12. Prohibir las prácticas no remuneradas.

13. Promover un sistema de redistribución de la riqueza intergeneracional en forma de una herencia universal.

Medidas políticas:

14. Implantar una evaluación obligatoria sobre el impacto de los presupuestos generales del Estado (PGE) en la juventud.

15. Establecer una representación permanente del Consejo de la Juventud en el Consejo de Estado de España.

16. Bajar la edad de voto a los 16 años.

1. INTRODUCCIÓN: LA JUVENTUD DEMANDA SER UN AGENTE DE CAMBIO

1. INTRODUCCIÓN: LA JUVENTUD DEMANDA SER UN AGENTE DE CAMBIO

Las nuevas generaciones están sufriendo un enorme deterioro de sus condiciones económicas, sin embargo, esto no solo les afecta a ellos, sino que también perjudica a la sociedad en su conjunto porque los jóvenes son los principales motores del cambio social, los agentes de la digitalización, los más preocupados por el cambio climático y los más dispuestos a solucionar los graves problemas colectivos a los que nos enfrentamos. Si a principios del siglo xx las personas mayores constituían el grupo con mayor riesgo de pobreza, a comienzos del siglo xxi son los más jóvenes quienes sufren esta lacra. El artículo 48 de la Constitución, según el cual «los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural», no se está cumpliendo hoy en día en España.

Los jóvenes no demandan más que otras generaciones, solo piden tener las mismas oportunidades. Exigen que se les reconozca su aportación y tener la posibilidad de participar en la sociedad, que se les tenga en cuenta y que se creen las condiciones necesarias para poder contribuir al bien común. Piden que se les deje trabajar, formar una familia, comprar una casa, influir en política y ayudar a solucionar la crisis climática y social que vivimos. Esto no es solo lo que los jóvenes quieren, es lo que la sociedad necesita.

La difícil situación que padecen también afecta muy especialmente al futuro de nuestras democracias. Este es el principal foco del Informe *Juventud vulnerable y democracia en España* (2023), patrocinado por la Fundación Europea de Estudios Progresistas (FEPS, por sus siglas en inglés) y la Fundación Felipe González. En dicho informe señalamos que los jóvenes son cada vez más críticos con el funcionamiento actual de la democracia, principalmente porque perciben que

el sistema político no está respondiendo a sus necesidades económicas.

La consecuencia es que muchos se sienten decepcionados con el actual sistema democrático. De hecho, en los últimos años han surgido varios estudios al respecto y algunas encuestas apuntan que los jóvenes, especialmente los hombres, son los que menos apoyan este sistema. En nuestro informe evaluamos esta evidencia cuantitativa con un enfoque cualitativo, lo que nos ha permitido descubrir una realidad diferente. Frente al alarmismo, observamos entre los jóvenes un fuerte respaldo a los valores y principios democráticos. Aquellos que critican con contundencia el sistema democrático —una minoría— no lo hacen porque prefieran otra estructura de gobierno, sino porque consideran que el actual mecanismo no cumple con los estándares de una verdadera democracia. Es decir, el problema no es tanto que se inclinen por un sistema autoritario, sino que muchos jóvenes no creen que vivan en una democracia real. Y no lo creen porque el actual sistema no tiene en cuenta sus demandas económicas de trabajo y vivienda.

En este escenario, el riesgo radica en que esta minoría sea captada por agentes que promueven tendencias antidemocráticas, tendencias que venden como intentos de defender la democracia. En otras palabras, determinados líderes y partidos autoritarios aprovechan este descontento para impulsar formas alternativas de democracia que, en realidad, buscan minarla. No obstante, el apoyo generalizado a los valores democráticos sugiere que los jóvenes desfavorecidos podrían reconectar con el actual modo de gobierno si se les ofrecieran oportunidades para el cambio. Por tanto, la relación entre la situación económica y el grado de confianza en las instituciones democráticas es de suma importancia. Esta es una de las razones por las que en este informe se propongan tanto medidas

económicas como políticas que, conjuntamente, ayuden a mejorar de manera significativa la situación de los jóvenes.

La publicación del informe *Juventud vulnerable y democracia en España* ha coincidido con la propuesta de la primera Ley de Juventud en enero de 2024. Gracias a este hecho, el documento generó mucho interés político y pudimos presentarlo en la Comisión de Juventud e Infancia del Congreso de los Diputados. También se organizaron presentaciones en otras ciudades, como Barcelona, Bilbao, Sevilla, Málaga o Granada.

Dada la atención suscitada por el primer informe, decidimos trabajar en una segunda memoria que aportara una perspectiva territorial y, en especial, ampliara las propuestas y recomendaciones del primer documento, de manera que fuera útil para la nueva Ley de Juventud. En definitiva, este informe y sus recomendaciones nacen de un esfuerzo por dotar al primero de medidas políticas específicas, que han sido llevadas a cabo durante todo el año de 2024.

En la actualidad solo existen leyes de juventud en once de las diecisiete comunidades autónomas, razón por la cual la propuesta de una ley nacional es tan importante. Como se ha indicado unas líneas antes, esta Ley de Juventud fue presentada ante la Comisión de Juventud e Infancia en el Congreso de los Diputados y se encuentra en la fase de consulta por parte del Ministerio de Juventud e Infancia, que redactará el borrador de ley a comienzos de 2025.

Para esta ley se han definido cuatro áreas prioritarias: derechos económicos y cobertura social; derechos democráticos y participación política; salud mental y bienestar; crisis ecosocial y derechos de las generaciones futuras. Se trata, por tanto, de una amplia batería de medidas que se definirán una vez concluya el periodo de consulta pública (30 noviembre 2024).

Sin embargo, la Ley de Juventud tiene dos limitaciones. En primer lugar, muchas de las políticas que afectan a los jóvenes van más allá del Ministerio de Juventud e Infancia, por cuanto toda política que

afecta a los jóvenes —ya esté relacionada con el transporte, la vivienda o el mercado laboral— es una política de juventud. En segundo lugar, en España las políticas de juventud son competencia de las autonomías, así que la ley estatal debe implantarse juntamente con las leyes autonómicas. No obstante, la Ley de Juventud nacional es la primera en democracia y permitirá consensuar una vía común para todo el territorio a la par que servirá como base para el posterior desarrollo de nuevas políticas autonómicas de juventud.

Este informe aprovecha la Ley de Juventud para proponer políticas públicas destinadas a los jóvenes. La primera sección abarca aquellas que podrían incluirse dentro de una futura Ley de Juventud y la segunda recoge las políticas que deberían implantarse fuera de esta. El documento incide en el hecho de que los jóvenes se enfrentan a un problema económico de primer orden, por lo que es en este ámbito donde deben aportarse soluciones que promuevan su acceso a un trabajo de calidad, a una vivienda y a la riqueza del país.

Para que se pongan en funcionamiento las medidas económicas que se plantean deben llevarse a cabo cambios políticos que demuestren que los partidos, las instituciones públicas, el tejido empresarial y los medios de comunicación tienen en cuenta las necesidades de la juventud.

Metodología

Este estudio se basa en el informe *Juventud vulnerable y democracia en España (2023)* y se centra en traducir el análisis en propuestas concretas.

En esta segunda fase se ha ampliado el número de reuniones con los jóvenes y de conversaciones con expertos y con otros actores políticos. El objetivo es solucionar los retos a los que se enfrentan. Por tanto, las propuestas beben de ideas presentes en la literatura científica, de conversaciones con expertos y actores políticos y, muy especialmente, de planteamientos presentados por los jóvenes.

Grupos de discusión	Entre la primera y la segunda fase se han organizado cinco grupos de discusión en Andalucía, Madrid y Galicia. Han participado jóvenes de zonas rurales y urbanas, con y sin estudios universitarios, de distintos géneros y procedencias y diferente inclinación política para asegurar una representación adecuada de la juventud española.
Conversaciones con expertos	Se ha mantenido un total de 18 entrevistas y conversaciones. En la segunda fase, estas conversaciones han incluido: <ul style="list-style-type: none">• Presidencia del Consejo de la Juventud de España.• Dirección General del INJUVE en el Ministerio de Juventud.• Representantes de las organizaciones juveniles de los principales partidos políticos.• Expertos en el área de juventud.

2. PROPUESTAS PARA LA LEY DE JUVENTUD

2. PROPUESTAS PARA LA LEY DE JUVENTUD

Aunque la política de juventud es responsabilidad de las comunidades autónomas, el Gobierno central y las Cortes pueden coordinar y promulgar leyes para crear un marco común que luego se detalle y aplique en el ámbito regional. Es necesario hacer efectivo el artículo 48 de la Constitución y ello requiere de todas las Administraciones públicas.

En el caso de la Ley del Derecho a la Vivienda de 2023, la reciente sentencia del TC sobre la disputa competencial entre el Estado y las comunidades solo anuló artículos específicos en los que se entendía que el Estado había sobrepasado su papel como coordinador detallando los medios para conseguir los objetivos marcados. Por ello, sugerimos que la Ley de Juventud establezca definiciones y objetivos comunes, dando flexibilidad a las comunidades autónomas para su implantación. La Ley de Juventud debe, por un lado, centrarse en el *qué* de la cuestión (objetivos y necesidades) y, por otro lado, dejar un amplio margen a las autonomías para el *cómo* (medios e instrumentos concretos).

Ante todo, la ley debe asegurar que existe una «perspectiva de juventud» en las políticas públicas de nuestro país y que todas las partidas de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) incorporan actuaciones encaminadas a mejorar la situación de los jóvenes (véase a continuación las medidas concretas). Así, la lógica común ha de ser la de promover la transversalización o *mainstreaming* de la juventud en todas las políticas públicas que se adopten en el país, tanto desde el punto de vista nacional como regional y local.

2.1. Definición de juventud

Actualmente, existe una importante incoherencia a la hora de definir el rango de edad que engloba a la juventud. La Unión Europea suele marcar los 35 años como límite final. Sin embargo, en cada Estado nación las definiciones son diferentes, aunque suelen rondar en torno a los 30 años. Del mismo

modo, las regulaciones vigentes no establecen criterios claros sobre la infancia, la adolescencia y la juventud. En España, las distintas leyes nacionales y las legislaciones autonómicas tampoco han determinado los requisitos que definen que una persona es joven. Aunque sí existe un mayor consenso a la hora de situar el umbral en el que se deja de ser joven: a efectos legales, en torno a los 30 años.

Definir el concepto de juventud tiene consecuencias legales, políticas y socioeconómicas muy importantes, pues separa a la población entre aquellas personas que pueden beneficiarse de las políticas de juventud de manera directa y aquellas otras que quedan fuera de estas actuaciones. Definir el comienzo y el final en todo el territorio nacional es determinante para establecer criterios justos. Por ejemplo, para las políticas económicas destinadas a mejorar la situación de los jóvenes, el requisito «ser menor de 30 años» para recibir ayudas específicas es susceptible de ocasionar una discriminación injustificada si la definición de juventud es distinta a la que propone la Unión Europea.

Medida 1. Una manera de resolver estas discrepancias en la definición de juventud consistiría en establecer rangos más específicos que unan los criterios europeos (35 años) con aquellos que marcan los distintos países que conforman el marco común. El problema surge, principalmente, si se dispone de una clasificación binaria entre «joven» y «no joven» demasiado estricta. Por el contrario, se recomienda adoptar un criterio que distinga por grados y grupos de edad. Sería pensable establecer los siguientes subgrupos con sus respectivas prioridades:

- Entre 12-15. Adolescencia. Individuos que ocupan el grupo entre la infancia y la juventud. Disfrutan de determinados derechos asociados a las políticas de juventud, pero se quedan fuera

de otros (por ejemplo, la vivienda o el derecho a voto).

- Entre 16-30. Juventud. Individuos que se clasifican plenamente como jóvenes y mantienen plenos derechos como beneficiarios de las políticas de juventud.
- Entre 30-35. Juventud avanzada. Individuos que se benefician de ciertas políticas destinadas a la juventud, especialmente cuando hay una justificación socioeconómica (crisis de la vivienda o crisis económica) que retrasa la edad de acceso a los derechos básicos, como un empleo o una vivienda digna.

2.2. Perspectiva de juventud

La perspectiva de juventud consiste en tener en cuenta las consecuencias de la política sobre los distintos grupos de edad y prestar atención a los intereses de los jóvenes. La perspectiva de juventud es un concepto presente en todo legislador a la hora de tomar decisiones, reunirse con actores y redactar leyes. Proponemos medidas concretas para formalizar esta perspectiva en el proceso legislativo español:

Medida 2. Promulgar en España una ley que formalice y concrete el test joven propuesto por el Foro Europeo de la Juventud.

Funcionamiento del test joven en países de la UE

<p>Alemania</p>	<p>El examen del proyecto de ley se lleva a cabo en dos etapas: un procedimiento preliminar y otro examen principal. El procedimiento preliminar establece la necesidad o no de hacer un examen más detallado. En el examen principal se identifican los efectos del proyecto legislativo en los jóvenes a través de diversos enfoques metodológicos. Se utiliza una cuadrícula de pruebas que se compone de áreas y dimensiones de impacto: seis áreas agregadas (familia, ocio, formación y trabajo, medioambiente y sanidad, política y sociedad, transformación digital) en las que podría incidir el proyecto de ley. En un segundo paso más cuantificable, once dimensiones de impacto, que representan aspectos considerados de vital importancia para los jóvenes: participación, educación, salud, derechos individuales, consecuencias económicas materiales, acceso a los medios, movilidad, protección contra la discriminación, protección contra la violencia, autodeterminación y calidad de las relaciones sociales (véase <i>BMFSFJ, 2022</i>).</p>
<p>Austria</p>	<p>Desde enero de 2013, todos los ministerios están obligados a examinar los proyectos de ley para determinar sus efectos en los niños y los jóvenes. Ello ayuda a concienciar sobre las preocupaciones y las necesidades de estos grupos de población. En primer lugar, se analizan los problemas subyacentes y las causas en cada proposición de ley y, a partir de ahí, se formulan medidas concretas. Se definen indicadores de éxito para los objetivos y las medidas, indicadores que luego se utilizan para la evaluación interna. A continuación, se evalúan los impactos en dos etapas: en la primera fase, es necesario comprobar si se producen consecuencias significativas desde el punto de vista macro (por ejemplo, impactos sociales, ambientales, etc.). En la segunda fase se abordan con más detalle los efectos principales siguiendo una metodología regulada por ley. Se ha desarrollado una aplicación informática para sistematizar el proceso y favorecer una implantación armonizada por parte de todos los ministerios (véase <i>Cancillería Federal de Austria, 2024</i>).</p>

<p>Francia</p>	<p>Desde 2016, la autoridad responsable de la cláusula de impacto juvenil es la Secretaría General del Gobierno, adscrita a la Oficina del Primer Ministro. Es el órgano que supervisa la aplicación de la cláusula de impacto identificando los ministerios implicados. En el proceso, los ministerios pueden recibir apoyo técnico de la Dirección General de Juventud. La cláusula de impacto en la juventud se aplica <i>ex ante</i> en todos los ámbitos políticos durante la fase de examen y redacción legislativa. En total, se definen tres objetivos principales: garantizar la igualdad entre todos los jóvenes (de 16 a 25 años), asegurar la defensa de la justicia intergeneracional y evitar la discriminación en relación con el acceso a los servicios y los derechos (véase <i>Conseil d’Orientation des Politiques de Jeunesse, 2023</i>).</p> <p>En comparación con el modelo alemán o austriaco, que utiliza un esquema más cuantificable, como si fuera una lista de verificación, la versión francesa del test joven (<i>clause d’impact jeunesse</i>) define criterios más cualitativos y se centra en analizar caso por caso.</p>
-----------------------	---

Varios países europeos, como Francia, Austria o Alemania, han aplicado su versión de este instrumento de evaluación de impacto sobre la juventud (véase el recuadro). Como regla general, consta de dos pasos. En primer lugar, se efectúa un examen preliminar para averiguar si es necesario emplear un test más completo. En un segundo paso, se lleva a cabo un estudio de impacto exhaustivo que suele utilizar una cuadrícula con una metodología común para todos los ministerios u otras entidades públicas que desarrollen aspectos técnicos de una propuesta de ley. La clave está en generar mecanismos armonizados y herramientas de monitoreo comunes. De este modo, se crea una lógica interministerial que es transversal.

Entre los modelos expuestos en la tabla, recomendamos prestar especial atención al modelo austriaco, que es el más exhaustivo de los tres y el que tiene mayor experiencia acumulada. Este modelo austriaco propone un mecanismo muy rápido para determinar las leyes cuyo impacto debe analizarse de manera más amplia. Es un planteamiento interesante, puesto que agiliza el proceso. Además, el modelo austriaco combina tanto elementos cualitativos como un análisis a modo de *check list*. Así, se integran los análisis macro (más típicos del sistema francés) y micro (que tienen un mayor peso en el sistema alemán). Por ello, el test

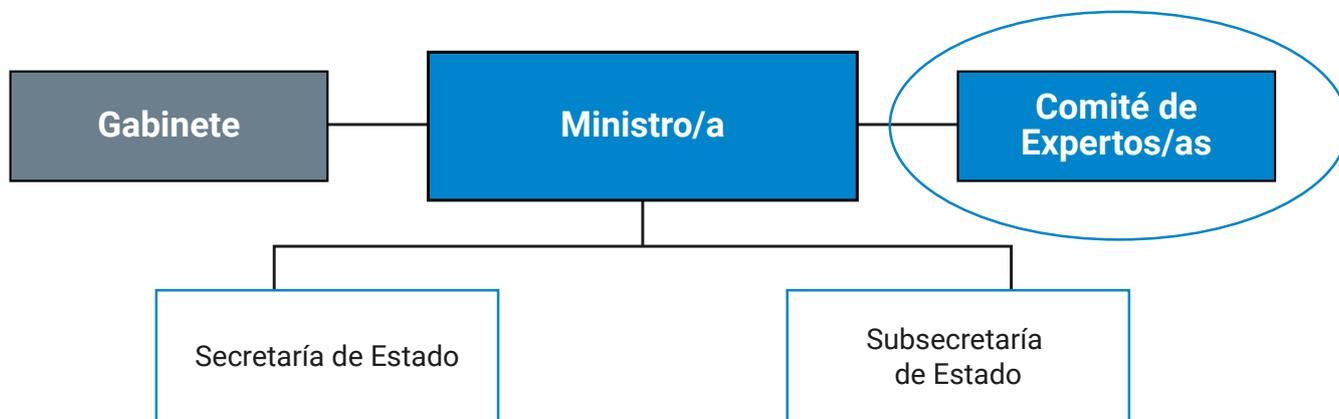
joven austriaco propone una metodología integrada y robusta.

Medida 3. Creación de un comité de expertos en juventud que ofrezca propuestas y evalúe las políticas públicas que afectan a este grupo poblacional.

Recomendamos que este comité actúe como un grupo consultivo de alto nivel que asesore directamente a los ministerios. Además, este comité de expertos deberá tener un papel clave en el test joven propuesto anteriormente (medida 2) y podrá actuar como el principal órgano a la hora de coordinar las diferentes fases que verifican que cada ley adoptada tiene en cuenta a los jóvenes y sus necesidades.

Así, este órgano se encargará de evaluar las políticas públicas y cómo afectan según la edad. Podrá depender del Ministerio de Juventud e Infancia y tendrá un carácter permanente. Este comité de expertos proporcionará una perspectiva técnico-científica para que las decisiones políticas presenten solidez empírica. Servirá también para vincular el Ministerio de Juventud e Infancia con otras áreas de conocimiento (economía, sociología, ecología, sanidad, etc.) que ayudan a entender mejor la situación de los jóvenes. Incluso parte de

Imagen 1. Propuesta de un comité de expertos en el ámbito ministerial y su posible encaje en el organigrama del Ministerio de Juventud e Infancia



sus miembros pueden proceder de otros ministerios considerados cruciales, lo cual creará un marco de actuación coordinada interministerial.

Con la creación de este comité de expertos se incrementará el diálogo entre los sectores académicos y los órganos de decisión en lo que a cuestiones de política de juventud se refiere. El objetivo es, por un lado, elevar la voz de los jóvenes con mayor peso en el Consejo de la Juventud de España (véanse medidas 4, 5, 6) y, por otro lado, incluir un órgano especializado en políticas centradas en los jóvenes; sin duda, un altavoz de este grupo dentro del ministerio. En la actualidad, los contactos entre el sector académico y el político se dan de manera informal y poco estructurada. Lo anterior es importante para que el Ministerio de Juventud e Infancia tome decisiones que beban directamente de análisis exhaustivos.

2.3. Financiación de la sociedad civil

Medida 4. Aumentar la financiación de las organizaciones juveniles, tanto políticas como apolíticas, muy en especial la del CJE.

La COVID supuso un fuerte golpe para las asociaciones en España en términos de número de miembros, financiación y participación, golpe del que todavía no se han recuperado. Una de las conclusiones de nuestro estudio es que la falta de un entorno sólido de asociaciones, grupos, oenegés, clubes y ramas juveniles de los partidos ha derivado en una desvinculación política de los jóvenes, ya que este tipo de colectivos es el mejor medio para poner en común recursos que permitan superar las limitaciones individuales, aprender de política, socializar, organizarse para defender diversas causas, ayudarse en la comunicación y relación de los ciudadanos con la Administración, entablar debates sobre temas de actualidad, crear expectativas sobre la participación en acciones colectivas y sentirse parte de un proyecto comunitario.

La nueva Ley de Juventud deberá asegurar la presencia de centros juveniles en todos los barrios,

de manera que los jóvenes no recorran grandes distancias para llegar a ellos. Asimismo, tendrá que reforzar los programas de ayudas a asociaciones juveniles y ofrecer servicios de información, asesoramiento y apoyo técnico a las entidades colectivas. Por último, deberá asegurar por ley recursos financieros que permitan la existencia y desarrollo de las asociaciones juveniles.

2.4. Reforzar el Consejo de la Juventud de España

El Consejo de la Juventud de España (CJE) es la entidad con mayor relevancia entre las asociaciones juveniles. Se trata de una plataforma que reúne a **más de 60 organizaciones juveniles**. Está formada por los consejos de la juventud de las comunidades autónomas y por organizaciones juveniles de ámbito estatal. Por lo tanto, constituye un órgano de interlocución válido de la juventud con la Administración. Desde su creación en 1983, el CJE ha evaluado las consecuencias de las políticas públicas y ha investigado la situación de los jóvenes en España. Debido a los intentos por controlar o cerrar estos consejos de la juventud, resulta necesario garantizar su permanencia, su independencia de los poderes políticos y su participación en la implantación de la perspectiva de juventud. Ello requiere que el CJE esté regulado por ley y no mediante un real decreto (como ahora). Las medidas para apoyar el CJE pueden incluir:

Medida 5. Revisar el carácter legal del CJE, reforzando su presencia formal en la planificación de leyes. En la actualidad, la participación del CJE en los procesos legislativos es más bien simbólica; no ofrece una actuación real en la redacción de las leyes.

Medida 6. Fomentar la protección legal de los consejos de la juventud autonómicos para evitar su posible eliminación. El objetivo es blindar tanto la existencia de estos consejos regionales como su financiación ante una posible pérdida de apoyo político por cuestiones electoralistas.

3. POLÍTICAS QUE VAN MÁS ALLÁ DE LA LEY DE JUVENTUD

3. POLÍTICAS QUE VAN MÁS ALLÁ DE LA LEY DE JUVENTUD

3.1. Medidas económicas

3.1.1. Vivienda

Medida 7. Reforzar el alquiler social en las grandes ciudades.

En Viena, el Estado ofrece viviendas públicas en alquiler, lo que reduce directamente los precios y evita la especulación privada al ser propiedad pública. Así, tanto el suelo como los edificios permanecen en manos públicas y se evita la descalificación. El alquiler social puede ser un mecanismo muy interesante para paliar la actual crisis de la vivienda en España, sobre todo en las personas jóvenes. Se trata de una política a largo plazo. El primer paso sería que existiese voluntad política para crear grandes programas de viviendas en alquiler social.

Una de las principales razones por las que es interesante este modelo es que los sistemas de vivienda pública que funcionaron durante las décadas anteriores son difíciles de poner en marcha en la actualidad, puesto que los precios de estas viviendas públicas no son asumibles para la mayoría de los jóvenes. Empezando por la subida drástica en los costes de construcción, el modelo de vivienda pública que funcionó, por ejemplo, en los años 80 y 90 no cumple con los criterios de asequibilidad y acceso universal.

Medida 8. Desarrollar un modelo alternativo de vivienda de protección oficial (VPO).

En lugar de las VPO clásicas, se propone que el Estado conserve un porcentaje de la propiedad del inmueble. De este modo, el Estado se beneficiaría de su venta, incluso cuando hayan pasado 30 años, o de la descalificación.

Más allá de lo anterior, sería interesante promover modelos mixtos de alquiler social y de compra de vivienda pública. Se plantea como medida el diseño de un programa público de alquiler social con opción de compra para los jóvenes, evitando así el problema actual: gran parte de los jóvenes no cuentan con poder adquisitivo para pagar una entrada u obtener un crédito hipotecario.

Medida 9. Reforzar del índice de precios de referencia.

Este índice permite declarar zonas tensionadas y congelar los alquileres. Se sugiere ampliar categorías para un abanico de precios más preciso y facilitar también la búsqueda en aplicaciones de vivienda.

Medida 10. Reformar el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).

Reducir el IBI de la primera vivienda y añadir una sobrecarga progresiva para las viviendas ociosas, buscando una distribución más justa y aliviar la situación de los jóvenes que compran su primer hogar.

Medida 11. Crear un nuevo Fondo Nacional para la Vivienda.

Un fondo nacional apoyaría a las comunidades autónomas en materia de vivienda, que trabaje con objetivos y *key performance indicators* (KPIs) estatales que prioricen el acceso a la vivienda, especialmente entre los jóvenes.

3.1.2. Prácticas no remuneradas

Medida 12. Prohibir las prácticas no remuneradas.

El Consejo de la Juventud Europeo calcula que para que un joven español pueda cubrir sus necesidades más básicas (lo que se ha definido como «presupuesto basado en noodles») necesita 856 €, lo que supone un coste total de 5136 € para unas prácticas de seis meses. Las personas no deberían pagar por trabajar, sino cobrar por hacerlo. Prohibir las prácticas no remuneradas ayudaría a reducir la desigualdad entre aquellos jóvenes que se las pueden permitir y aquellos que no. Incrementaría su poder adquisitivo y ofrecería la posibilidad de pagarse una vivienda en el lugar donde están haciendo las prácticas. Además, contribuiría a valorar su primer empleo y su aportación social. Asimismo, se incentivaría a la empresa para que enseñara al joven durante las prácticas, ya que se concebiría como una inversión.

Proponemos pagar al menos el salario mínimo durante las prácticas no curriculares, tal y como es habitual, por ejemplo, en Alemania desde la Ley del Salario Mínimo de 2015. De igual modo, habría que subir el salario mínimo para acomodar el incremento del coste de la vivienda y de la inflación y, de manera generalizada, subir los salarios medios, puesto que gran parte de los problemas económicos entre los jóvenes se deben a unos niveles salariales que no se corresponden con la realidad. Recomendamos un estudio exhaustivo sobre juventud y política salarial en el corto, medio y largo plazo, estudio que podría liderar el Ministerio de Juventud e Infancia en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Con respecto a las prácticas curriculares, el acuerdo sobre el nuevo Estatuto del Becario plantea limitar el número máximo de becarios por empresa a un 20 % de la plantilla, acotar a 480 las horas trabajadas a lo largo del curso académico, evitar que las prácticas se efectúen en horario nocturno y restringir el desarrollo de actividades calificadas como peligrosas. Del mismo modo, se obliga a dar de alta a los becarios en la Seguridad Social y garantizar su derecho a las vacaciones. Aunque el acuerdo

estipula que los becarios reciban una ayuda o soporte económico para los desplazamientos hasta el puesto de trabajo, los gastos de alojamiento y las dietas, no obliga a las empresas a pagar un sueldo o una remuneración concreta durante las prácticas. Por ello, recomendamos ir un paso más allá y anclar de manera legal que todas las prácticas curriculares tengan también que pagarse según el salario mínimo, puesto que son labores que generan valor añadido y beneficio económico para las entidades que contratan. Todo trabajo ha de pagarse.

3.1.3. Herencia universal

Medida 13. Promover un sistema de redistribución intergeneracional de la riqueza en forma de una herencia universal.

La herencia universal consiste en un pago a los jóvenes que cumplan determinada edad (18 o 25) para que puedan desarrollar una actividad económica, cultural o social (no es un cheque en blanco). Esta propuesta se financiaría incrementando la progresividad de los impuestos de sucesión y donaciones y estableciendo un impuesto a la riqueza para la clase más alta de la sociedad. El coste total respecto al PIB rondaría, aproximadamente, un 1 %.

Esta propuesta permitiría redistribuir la riqueza de unas generaciones a otras. No podemos olvidar que la distancia entre jóvenes y mayores se ha multiplicado por nueve en las últimas décadas. Se trata de una medida política que contribuye a la igualdad de oportunidades entre los jóvenes, pues todos tendrían una oportunidad de financiar sus proyectos. Además, incrementa la libertad positiva de los jóvenes, ya que no sustituye la actividad, sino que la incentiva. Gracias al Estado, los jóvenes tendrán la capacidad de hacer lo que deseen con su vida. Por último, también es una medida que reactivaría el crecimiento económico al favorecer el consumo en actividades de alto valor añadido, crear *startups* e innovar.

3.2. Medidas políticas

3.2.1. Perspectiva de Juventud en los PGE

Medida 14. Implantar la evaluación obligatoria del impacto que tienen los presupuestos generales del Estado (PGE) en la juventud.

En la actual legislación española, todos los PGE van seguidos de un informe de evaluación de impacto de género. Se debería hacer lo mismo desde la perspectiva de juventud. De hecho, se estima que, desde el punto de vista metodológico, el informe de impacto de género ha producido efectos muy positivos, por lo que debería apostarse por una estrategia similar. En el ámbito de género, esta estrategia ha conseguido que hasta el 98 % de los programas presupuestarios incluyan una perspectiva de género. En la actualidad, el informe de impacto de género utiliza un método conocido como «las tres r». Se propone aplicar la misma estrategia, adaptada para la perspectiva de juventud.

- **Realidad:** Ofrecer datos objetivos desde el punto de vista cuantitativo, un diagnóstico en términos de juventud y centrado en el análisis de cinco elementos clave: mercado de trabajo, ingresos, educación, salud, poder y toma de decisiones.
- **Representación:** Proporcionar una perspectiva de juventud en el sector público. Este análisis debe incluir una mirada intergeneracional de los salarios, los trámites administrativos, los tipos de contratos y los sectores de la Administración.
- **Recursos-resultados:** El objetivo es llevar a cabo un doble estudio (cuantitativo y cualitativo) de cada partida de los PGE y su impacto en los jóvenes. Así aumentaría significativamente el porcentaje de programas presupuestarios destinados a la juventud.

3.2.2. Inclusión de la juventud en el Consejo de Estado

Medida 15. Establecer una representación permanente del Consejo de la Juventud en el Consejo de Estado de España.

Se debería incluir al presidente del Consejo de la Juventud de España (CJE) como miembro nato de la institución, como sucede con el director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales o con los presidentes de las reales academias. Para ello, sugerimos la modificación del punto segundo del artículo octavo de Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado para incluir al presidente del Consejo de la Juventud.

Además, se debería crear una sección solo para juventud e infancia en el Consejo de Estado. Esta modificación no requiere ningún cambio legislativo, ya que el número y la naturaleza de las secciones los decide el Consejo de Estado.

3.2.3. Bajar la edad de voto a los 16 años

Medida 16. Proponemos aprovechar la crisis económica y de representación que vive la juventud para realizar la mayor ampliación de derechos democráticos desde la Transición. De este modo, se bajaría la edad de voto a los 16.

Muchos jóvenes no sienten que el sistema atienda a sus demandas, que son principalmente económicas; por ello, proponemos bajar la edad a los 16 años como una medida para que sean escuchados. Los argumentos principales son los siguientes:

Los jóvenes han perdido peso en las últimas décadas: mientras que en los años 90 había 9 millones de jóvenes actualmente solo 5,8 millones de personas menores de 30 tienen derecho a voto (un 22% del electorado). Esto implica que cada vez importen menos como electorado y que sus intereses no se vean representados. Bajar la edad de voto hasta los 16 años incluiría a más de un millón de votantes potenciales en el electorado y reforzaría el interés de los actores políticos sobre sus preocupaciones.

Ante un evidente declive demográfico, es necesario ampliar el derecho a voto para que las demandas de los jóvenes sean escuchadas.

Bajar la edad de voto ayudaría a la supervivencia de la democracia. Algunas encuestas y estudios apuntan que muchos jóvenes no creen en la democracia como sistema político. En el informe previo alegamos que estas encuestas enmascaran, en realidad, la percepción que tienen muchos de ellos, que sienten que no viven en una democracia real, ya que no se tienen en cuenta sus demandas económicas. Pero los jóvenes piden más democracia, no menos. Los datos evidencian que los jóvenes que votan antes muestran más confianza en el sistema democrático y en la política. Además, bajar la edad de voto implica que los jóvenes de 16 voten más que los de 18 y que voten más el resto de sus vidas. Es decir, bajar la edad para votar refuerza los valores democráticos y la participación electoral de los jóvenes. Ante el declive del sistema, es necesario responder con una ampliación de derechos.

Desde el punto de vista de la justicia, se busca aunar lo que pueden hacer los jóvenes y su capacidad de decidir sobre ello. En España, las personas de 16 años pueden trabajar, cotizar, pagar impuestos, abortar, elaborar su testamento vital, participar en las elecciones sindicales o las del comité de empresa y dar su consentimiento para un tratamiento médico. Sin embargo, no poseen la capacidad de decidir sobre la política laboral, sanitaria, reproductiva o fiscal que les afecta. Eso es injusto porque viola el principio democrático de *no taxation without representation* (no a los impuestos sin representación).

Bajar la edad de voto también contribuiría a la madurez política de los jóvenes. La principal crítica reside, sin embargo, en que los jóvenes de 16 años no son lo suficientemente maduros. Pero esta cuestión confunde madurez política con madurez vital y va en contra de la evidencia científica al respecto. En primer lugar, la madurez política no depende de la edad, sino del grado de información política. Además, algunas investigaciones demuestran que los jóvenes ya exponen argumentos más sofisticados que los adultos. Diversos estudios apuntan que las personas de 16 años pueden

discernir entre opciones políticas diversas y escoger la más cercana a sus intereses de la misma manera que cualquier otro grupo de edad. Además, el voto a los 18 años no garantiza que sea más maduro. Hemos de recordar que las principales víctimas de los bulos que circulan por Internet son los mayores de 60 años. Es decir, no existe un argumento racional y científico que indique que bajar la edad de voto suponga un problema de madurez.

No obstante, es necesario darle la vuelta al argumento: bajar la edad para votar aceleraría la madurez de los jóvenes, pues tendrían que informarse e interesarse por la política y desarrollar el hábito de votar a una edad más temprana. En muchas ocasiones, no hacemos algo porque nos interese, sino que nos interesa porque lo hacemos. Ofrecer la oportunidad de votar a los jóvenes de 16 años despertaría su curiosidad por la actividad política. Sin embargo, esta medida ha de acompañarse de un amplio programa de formación en valores democráticos y cívicos.

También existe un argumento climático a favor de bajar la edad a los 16 años. Los jóvenes tienen que vivir más tiempo que cualquier otro grupo generacional, con las consecuencias de lo que se decida en la actualidad. Puesto que estamos inmersos en una enorme crisis climática que necesita de acciones políticas decididas, las medidas que se tomen no solo durarán cuatro años, sino que tendrán consecuencias para la supervivencia de la humanidad. Es, por tanto, de justicia que los jóvenes tengan voz, ya que su futuro depende de ello.

Por su parte, entre los razonamientos en contra está el hecho de que el voto de los más jóvenes beneficiaría a la extrema derecha porque estos se inclinan más por esa opción política. Sin embargo, las tendencias de los jóvenes podrían cambiar de aquí a unos años, ya que son sensibles al momento político. Esta es una medida que pone el foco en los intereses de los jóvenes y que afecta a todos los partidos (unos porque son sus votantes y otros porque querrán ganarse a esos votantes). Con seguridad, los jóvenes valorarán qué partidos les ofrecen la posibilidad de votar.

Bajar la edad de voto a los 16 años no requiere un cambio en la carta magna, puesto que la Constitución establece que la mayoría de edad se alcanza a los 18 años, pero no que el voto dependa de la mayoría de edad. Por lo tanto, con un simple cambio de la LOREG (la ley que regula las elecciones) se ampliarían los derechos electorales.

En definitiva, la literatura científica señala que los efectos de bajar la edad de voto son moderados, pero son siempre positivos. Es decir, no se ha encontrado ningún efecto negativo. El desconocimiento y los prejuicios parecen ser las únicas barreras para implantar esta medida que, aunque no sea una panacea, sí merece la pena. Es necesario aprovechar la crisis democrática y demográfica para ampliar los derechos electorales y bajar la edad de voto a los 16 años.

4. CONCLUSIÓN

4. CONCLUSIÓN

La juventud se enfrenta a enormes retos laborales, habitacionales, demográficos y democráticos. El coste en términos de productividad, financiación de las pensiones, bienestar y acción contra el cambio climático no solo lo sufren los jóvenes, sino que afecta a la sociedad en su conjunto. La juventud pide las mismas oportunidades que otras generaciones para desarrollar su proyecto de vida y la primera Ley de Juventud estatal recoge la inquietud de estos jóvenes.

No hemos de olvidar que el principal problema de este grupo poblacional es económico; por ello, proponemos una batería de medidas económicas en materia de vivienda (reforzar el alquiler social o crear un Fondo Nacional para la Vivienda), de derechos laborales (prohibir las prácticas no remuneradas) y en torno a la redistribución de la riqueza (como la herencia pública universal).

Para implantar estas medidas económicas y formalizar el interés de los jóvenes en la política pública es menester tener presente la perspectiva de juventud. Dentro de la ley de Juventud, sugerimos concretar el test joven propuesto por el Foro Europeo de la Juventud, crear un comité de expertos en juventud, incrementar la financiación de las organizaciones juveniles y reforzar su permanencia, independencia y participación en el desarrollo de las leyes del Consejo de la Juventud de España. Más allá de la Ley de Juventud, también se recomienda elaborar un informe sobre el impacto que tiene en los jóvenes la ley de los Presupuestos Generales del Estado, así como la inclusión del CJE en el Consejo de Estado y la ampliación de los derechos democráticos bajando la edad de voto a los 16 años.

Ninguna medida es suficiente por sí sola, pero tomadas en su conjunto podrían suponer un antes y un después para nuestros jóvenes. La nueva Ley de Juventud ofrece una oportunidad que no debemos desaprovechar.

AUTORES,
SOBRE FES

SOBRE LOS AUTORES



KILIAN WIRTHWEIN

Kilian Wirthwein es consultor y profesor asociado de Historia de la Economía Mundial y Política Internacional en la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M). También ha impartido clases para la Universidad Rhein-Waal. Anteriormente fue consultor asociado en Teneo International. Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Granada. Tiene un máster en Estudios de Conflictos por la LSE y un máster en Gobernanza Global y Diplomacia por la Universidad de Oxford, para el que recibió una beca Talentia de la Junta de Andalucía.



JAVIER CARBONELL

Javier Carbonell es el director adjunto de Future Policy Lab y analista político en el European Policy Centre. Además, es doctorando en la Universidad de Edimburgo. Su investigación se centra en la desigualdad, la juventud y la extrema derecha. Imparte clases en Sciences Po, París, y en la Universidad Pompeu Fabra y ha coeditado el libro “La desigualdad en España” (Lengua de Trapo, 2024).

SOBRE LA FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES)

Como institución pública alemana independiente, la Friedrich-Ebert-Stiftung comparte puntos de vista y principios básicos con el movimiento socialdemócrata y sindical internacional libre. Las actividades de la oficina de la FES en Madrid promueven diálogos políticos bilaterales y europeos sobre una variedad de temas, como la democracia y el estado del bienestar, las relaciones laborales y el futuro del trabajo, la triple transición, así como la paz y la estabilidad.



Madrid Office (FES)
Calle Manuel Silvela, 7, bajo derecha
28010 Madrid (España)
<https://madrid.fes.de/>

ANÁLISIS PUBLICADO EN ENERO 2025 POR:



Copyright © 2025 by FES