



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 1_2023 | pp. 53-74

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5103>

© Enrique Hernández Díez

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287

Recibido: 24/05/2023 | Aceptado: 22/06/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Idade e capacidade na participación cidadá: unha comparación das previsións nas leis das comunidades autónomas



Edad y capacidad en la participación ciudadana: una comparación de las provisiones en las leyes de las comunidades autónomas

Age and capacity in citizen participation: a comparison of the provisions in the laws of the autonomous communities

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ

Profesor contratado doutor de Dereito Administrativo
Universidade de Estremadura

<https://orcid.org/0000-0003-3112-8704>

ehernandezdiez@unex.es

Resumo: A Constitución española de 1978 e as institucións supranacionais suxiren a importancia da idade no desenvolvemento da democracia participativa. Nas últimas décadas, as comunidades autónomas ditaron leis para desenvolver e fomentar canles concretas de participación cidadá que complementen a democracia representativa e a democracia directa. Pero estas normas non consideran, en xeral, a integración das canles específicas de participación infantil, xuvenil e estudantil, recollidas noutras leis sectoriais. As presuncións de incapacidade participativa son máis frecuentes que o recoñecemento da capacidade natural durante as primeiras etapas vitais das persoas físicas. Esta desconexión de sistemas pode debilitar o diálogo cívico interxeracional. As reformas lexislativas en curso en varias comunidades non resolven estas carencias.

Palabras clave: Participación cidadá, comunidades autónomas, capacidade cívica, xuventude, adolescencia, infancia, sociedade civil, democracia participativa.

Resumen: La Constitución española de 1978 y las instituciones supranacionales sugieren la importancia de la edad en el desarrollo de la democracia participativa. En las últimas déca-

das, las comunidades autónomas han dictado leyes para desarrollar y fomentar concretos cauces de participación ciudadana que complementen la democracia representativa y la democracia directa. Pero estas normas no contemplan, en general, la integración de los cauces específicos de participación infantil, juvenil y estudiantil, recogidos en otras leyes sectoriales. Las presunciones de incapacidad participativa son más frecuentes que el reconocimiento de la capacidad natural durante las primeras etapas vitales de las personas físicas. Esta desconexión de sistemas puede debilitar el diálogo cívico intergeneracional. Las reformas legislativas en curso en varias comunidades no resuelven estas carencias.

Palabras clave: Participación ciudadana, comunidades autónomas, capacidad cívica, juventud, adolescencia, infancia, sociedad civil, democracia participativa.

Abstract: The Spanish Constitution of 1978 and supranational institutions suggest the importance of age in the development of participatory democracy. In recent decades, the Spanish autonomous communities have passed statutory laws to develop and promote specific channels of citizen participation that complement representative democracy and direct democracy. But generally, these norms do not contemplate the integration of specific channels for child, youth and student participation, which are included in other sectoral laws. Presumptions of incapacity to participate are more frequent than the recognition of natural capacity during the early life stages of natural persons. This disconnection of legal systems can undermine intergenerational civic dialogue. Ongoing legislative reforms in several communities do not address these deficiencies.

Key words: Citizen participation, Spanish autonomous communities, civic capacity, youth, adolescence, childhood, civil society, participatory democracy.

SUMARIO: 1 Introducción: que cambia a idade na participación cidadá? 2 Normas estatais e supranacionais con (supostos) efectos nos ordenamentos autonómicos. 2.1 Orientacións na lexislación estatal sobre participación cidadá. 2.2 Valores europeos e internacionais que deberían verse recollidos na lexislación autonómica. 3 Diversidade de enfoques sobre a idade nas leis autonómicas de participación. 3.1 Silencios do lexislador e irrelevancia da idade na normativa xeral. 3.1.1 País Vasco. 3.1.2 Principado de Asturias 3.1.3 Cantabria. 3.1.4 A Rioxa. 3.1.5 Rexión de Murcia. 3.1.6. Canarias. 3.1.7 Estremadura. 3.1.8 Castela e León. 3.2 Sistemas explícitos de integración na participación cívica xeral. 3.2.1 Cataluña. 3.2.2 Galicia. 3.2.3 Andalucía. 3.2.4 Comunidade Valenciana. 3.2.5 Aragón. 3.2.6 Castela-A Mancha. 3.2.7 Comunidade Foral de Navarra. 3.2.8 Illas Baleares. 3.2.9 Comunidade de Madrid. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN: QUE CAMBIA A IDADE NA PARTICIPACIÓN CIDADÁ?

A participación cidadá con perspectiva etaria (isto é, da idade) é un obxecto de estudo frecuente. Foino, en especial, desde disciplinas sociais máis que xurídicas, aínda que tamén existen análises específicas sobre a regulación da participación infantil e xuvenil, tanto no ordenamento español como no europeo¹. O obxectivo das seguintes páxinas non é, polo tanto, reiterar a exposición das canles especializadas que xa foron abordadas por outros estudos. Ao contrario, trátase agora de afrontar algo que quedou, no mellor dos casos, apenas enunciado e sen desenvolver en obras monográficas previas: as previsións concretas sobre a capacidade participativa en función da idade da cidadanía nas normas xerais sobre participación².

Expoño nesta introdución o obxectivo e as hipóteses da análise, o obxecto ou asunto ao que se cingue, e o método xunto aos conceptos clave que completan a premisa inicial da que parte o resto do estudo. Este punto de partida é sinxelo: a idade das

persoas, e o que sucede durante certa idade, si importa na forma e na orientación coa que participan as distintas xeracións de cidadáns. Non é unha afirmación xurídica, senón unha premisa acreditada por multitude de estudos de ciencias sociais que o dereito non debe ignorar. No exercicio de dereitos cívico-participativos, por exemplo, tamén se proxecta tanto o “efecto cohorte” como o “efecto cicatriz”³. Deste xeito, empezar a participar a unha idade ou outra inflúe en como participa o individuo o resto da súa vida, e os que participan sendo nenos ou mozos fano tamén de forma distinta aos seus coetáneos de idade adulta: pola experiencia previa adquirida ou pola falta desta, polas linguaxes e marcos culturais nos que creceron, polas distintas sensibilidades cara a realidades diversas, etc.

Unha das principais diferenzas con transcendencia xurídico-pública é a propia capacidade natural para exercer dereitos en nome propio. Pero, neste caso, ao falar de capacidade non se cuestiona a capacidade xurídica para ser titulares de dereitos e obrigas, na esfera privada ou pública. A idade biolóxica temperá (antes da maioría de idade xeral do artigo 12 da Constitución española –CE– aos dezaioito anos, en particular) supuxo, na tradición xurídica occidental, o establecemento de restricións ao exercicio autónomo dos dereitos, ou á exixibilidade persoal das obrigas, aínda que non existe unha barreira etaria de incapacidade absoluta⁴. Referireime, polo tanto, só á capacidade de obrar no sentido do autoexercicio posible (sen mediación de representantes ou titores) de dereitos de participación administrativa (nin política en sentido estrito –artigo 23.1 CE– nin privada –delimitada na lexislación civil, en xeral–). Iso non impide que a cuestión da maioría de idade política única sexa unha cuestión merecedora de revisión na lexislación sobre fórmulas de participación política directa⁵.

O obxectivo da análise é identificar como afrontan os lexisladores autonómicos as presuncións de capacidade de obrar arredor da idade para o exercicio de dereitos de participación cívica xeral (non especializada sectorialmente, nin por razóns subxectivas nin obxectivas). A análise non descende ao nivel regulamentario, cingúese ás normas con rango de lei das dezasete comunidades. Estas leis de participación cidadá poden atoparse como normas autónomas ou integradas como leis tamén de transparencia ou gobernanza aberta. A hipótese primaria do estudo é que, na maioría das comunidades autónomas españolas, se produce unha desconexión entre as canles participativas cívicas xerais e aquelas especializadas para os que poden ver modulada ou matizada a súa capacidade por razón da súa idade (infancia e xuventude, principalmente, pero tamén a maioría dos estudantes do sistema educativo regulado). Como consecuencia desta desconexión, a hipótese derivada é que a ordenación da participación cidadá é ineficiente, ao non integrar (ou facelo de forma deficiente) as canles xeneralistas e aquelas especializadas que tamén existen por razón da idade⁶.

Polo obxectivo exposto, o dato ou obxecto directo de estudo é o conxunto de leis autonómicas de participación cidadá, producidas especialmente na última década⁷. En particular, importan as cláusulas sobre a idade que estas conteñan. Para avaliar o grao de coherencia ou integración efectiva entre aquel contido etario e as hipóteses

anteditas, o dato secundario ou de contraste é a lexislación autonómica sobre a participación xuvenil concreta, xa sistematizada noutros estudos⁸. Para comprender mellor o alcance da normativa autonómica, esta debe ser contextualizada previamente pola ordenación xurídica estatal, aínda que sexa de forma sucinta.

En consonancia co obxecto (normas xurídico-públicas), o método do dereito público implica que se aplicaron as técnicas de heurística propias da doutrina administrativa para a identificación das cláusulas relevantes, a súa sistematización e a súa análise exexética e hermenéutica (exposta co límite do espazo propio dun artigo destas características).

Dado o obxecto e os fins da análise, os conceptos elementais sobre os que se constrúe o contido das seguintes páxinas agrúpanse en dous conxuntos principais.

Dunha parte, están aqueles conceptos xurídicos vinculados á noción de participación cidadá ou cívica, como *tertium genus* entre a participación política representativa e aquela directa⁹, e dirixida á intervención nos asuntos públicos a través de canles institucionais, na súa maioría administrativas (orgánicas ou funcionais-procedementais)¹⁰. Referireime, polo tanto, á participación cidadá que incide na esfera pública amparada (entre outros preceptos) polo artigo 9.2 CE, excluindo a participación política estrita (electoral ou referendaria estrita) derivada do dereito fundamental do artigo 23.1 CE. Por iso, tampouco interesan aquí as regras da participación social en esferas privadas (o cal exclúe abordar a idade no asociacionismo ou o voluntariado regulados no ámbito autonómico, por exemplo).

Doutra parte, a condicionalidade da capacidade de obrar marcada pola idade das persoas físicas só opera como presunción automática nas primeiras etapas da vida. É durante a infancia e a xuventude cando existen barreiras xenéricas de capacidade parcial, porque a incapacitación total ou parcial de persoas maiores é determinada por unuíz segundo a situación cognitiva de cada cal, e, desde logo, sen presuncións automáticas restritivas pola idade na vertente cívica. Polo tanto, o concepto xurídico de mozo e os graos de minoría de idade xeral ou parcial son os que interesan para contrastar (dunha parte) as cláusulas na lexislación xenérica ou non especializada de participación cidadá, con (doutra parte) aquela si orientada de forma expresa a incorporar progresivamente esta cidadanía ao pleno exercicio dos seus dereitos participativos (esta é a regulación sobre participación xuvenil, *lato sensu*). A base constitucional mínima da especialización participativa xuvenil é o artigo 48 CE, e todas as comunidades autónomas teñen competencias sobre a política de xuventude e sobre a participación cidadá no seu ámbito territorial¹¹. En España, en xeral, o dereito recoñece como mozos os que teñen entre doce ou catorce e ata trinta anos, vivindo un tempo de adolescencia (conxunción de infancia e xuventude, ata os dezasete anos), e outro tempo como xuventude adulta (desde os dezoito cumpridos)¹². Distintos fitos intermedios marcan o recoñecemento paulatino da capacidade crecente (a responsabilidade penal aos 14 anos, a idade laboral moderada ou a autonomía do paciente aos 16 anos, etc.).

2 NORMAS ESTATAIS E SUPRANACIONAIS CON (SUPOSTOS) EFECTOS NOS ORDENAMENTOS AUTONÓMICOS

A lexislación autonómica é froito e concreción dun marco constitucional complexo, sobre tres pezas principais (valores xurídicos de democracia participativa, mandato programático da participación xuvenil e sistema competencial). Como consecuencia do bloque de constitucionalidade, todos os poderes públicos territoriais teñen certa competencia propia, concorrente entre si, na promoción da participación democrática xeral, e en particular ante as súas propias autoridades e administracións (pola permeabilidade do principio democrático en todo o sistema)¹³. A especialización sectorial das políticas públicas de infancia e xuventude son tamén materias de concorrencia relativa, a pesar da exclusividade (non excluínte) das comunidades autónomas en virtude dos seus estatutos de autonomía¹⁴.

En síntese, das normas supraautonómicas debemos anticipar tres ideas clave: a) existen uns mínimos xurídicos comúns en todo o Estado, dadas as bases dos procedementos administrativos elementais; b) as bases estatais do réxime local non impiden unha ampla discrecionalidade dos poderes autonómicos sobre a participación cidadá local; e c) na ordenación autonómica deberían translucirse e concretarse unha serie de valores e principios supranacionais, esencialmente europeos (pero tamén de ámbito internacional).

2.1 Orientacións na lexislación estatal sobre participación cidadá

O lexislador estatal non recolleu apenas previsións etarias no marco normativo da participación cidadá xeral. Tampouco pode dicirse que esta estea moi desenvolvida, aínda que convén deternos en dúas normas esenciais.

Primeiro, atopamos unha lei “preparticipativa”. Trátase da Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno. Este carácter correspóndelle porque crea condicións de partida para unha posterior participación, pero non recolle regras específicas de participación procedemental ou orgánica propiamente ditas. Non contén referencias alusivas á capacidade de obrar matizada pola idade (algo que contrasta con limitacións etarias ao exercicio de dereitos de acceso á información en diversas comunidades autónomas). Pero é unha norma esencial, motivada por (e ao mesmo tempo catalizadora xurídica) da política de “Goberno aberto” da Administración xeral do Estado¹⁵.

En segundo termo, sobresa a Lei 39/2015, do procedemento administrativo común das administracións públicas. Esta inclúe algunhas regras mínimas que conectan os conceptos clave (a idade e a capacidade). Contéñense en tres preceptos fundamentais:

1. No artigo 3.b) reconece a capacidade de obrar dos “menores de idade para o exercicio e defensa daqueles dos seus dereitos e intereses cuxa actuación estea permitida polo ordenamento xurídico sen a asistencia da persoa que exerza a patria potestade, tutela ou curatela”. É unha remisión case en branco

ao resto do ordenamento, pero confirma a capacidade parcial potencial previa á maioría de idade xeral.

2. O artigo 4.2 da lei recoñece a capacidade colectiva das “asociacións e organizacións representativas de intereses económicos e sociais” (algo que permite incluír as organizacións etarias e exige reconsiderar a capacidade exercida de forma colectiva, por exemplo, a través de asociacións xuvenís, infantís ou de estudantes, ex artigo 3 da Lei orgánica 1/2002, do 22 de marzo, reguladora do dereito de asociación).
3. Finalmente, o artigo 42.2 recolle un límite indiciario sobre a capacidade dos maiores de catorce anos, os que son recoñecidos como suficientemente maduros para facerse cargo de notificacións en papel entregadas no domicilio. Coincide esta barreira de presunción, ademais, co disposto para o asociacionismo xuvenil de ámbito estatal¹⁶. Trátase, en todo caso, dunha presunción mínima, e que non impide outras capacidades naturais con efectos xurídicos previas a tal idade (como veremos *ad infra* que prevé a lexislación de varias comunidades autónomas).

2.2 Valores europeos e internacionais que deberían verse recollidos na lexislación autonómica

Non cabe dúbida de que a Constitución española lles confire un importante valor xurídico (directo e interpretativo) aos tratados internacionais, con forza supralegal e capacidade de vincular os poderes públicos constituídos, con independencia da repartición competencial das potestades lexislativas e regulamentarias (cfr. arts. 10.2 e 93 a 96 CE). A forza interpretativa, ademais, é maior se cabe no caso específico das capacidades da infancia e a xuventude, en virtude dos principios reitores alusivos a tales rangos etarios: nos artigos 39.4 e 48 CE, respectivamente.

Para interpretar e modular a capacidade de obrar participativa da infancia e a xuventude, polo tanto, cómpre acudir, entre outras fontes, ao artigo 12 da Convención sobre os Dereitos do Neno, adoptada pola Asemblea Xeral das Nacións Unidas o 20 de novembro de 1989¹⁷. Esta foi a pedra angular sobre a que se construíu unha sólida doutrina europea da participación infantil e xuvenil. Proba diso son, por exemplo, os preceptos alusivos a esta materia no dereito orixinario da Unión Europea¹⁸, ou a ampla produción de dereito indicativo (*soft law*) do Consello de Europa (entre a que destaca, especialmente, a Carta europea revisada sobre a participación dos mozos na vida local e rexional¹⁹).

Finalmente, e á marxe do dereito europeo, en España debería terse en particular consideración o artigo 21 (sobre participación) da Convención Iberoamericana de Dereitos dos Mozos, feita en Badajoz o 11 de outubro de 2005²⁰. Curiosamente, este precepto non é aludido por ningunha lei autonómica de participación cidadá, nin xeral nin xuvenil.

3 DIVERSIDADE DE ENFOQUES SOBRE A IDADE NAS LEIS AUTONÓMICAS DE PARTICIPACIÓN

Desde as orixes do Estado autonómico, as comunidades fixeron un uso heteroxéneo das súas competencias para desenvolver a participación cidadá máis alá das formas representativas e directas que a xurisprudencia constitucional vinculou tradicionalmente ao dereito do artigo 23.1 da carta magna. Xurdiron primeiro iniciativas para desenvolver os réximes electorais, e logo xeneralizáronse as normas sobre consultas referendarias. Pero non son estas disposicións as que agora nos interesan, senón aquelas que configuran unha participación cívica sen carácter xusfundamental²¹. Tamén exclúo, polos motivos anteditos, as leis sectoriais de xuventude ou de infancia e adolescencia, que con frecuencia inclúen cláusulas participativas específicas, e mesmo a participación constitúe en non poucos casos o seu principal eixe vertebrador²².

As leis sobre participación xuvenil teñen precedentes na primeira etapa da andaina autonómica, xa que a totalidade delas constituíron canles específicas (consellos de xuventude), e logo dotáronse, progresivamente, dun marco máis amplo de recoñecemento e fomento sectorial. Das actuais leis de xuventude das dezasete comunidades autónomas, non obstante, só unha contén referencias á lexislación xeral de participación cidadá (a Comunidade Valenciana)²³. Por iso, non me deterei en evidenciar a ausencia de referencia cruzada en cada ordenamento autonómico, posto que sobre a complexidade (coas súas debilidades e fortalezas) desta normativa participativa xuvenil xa existen estudos específicos previos²⁴. A análise das leis específicas de protección da infancia e a adolescencia excede o espazo agora dispoñible, aínda que sobresaen as conexións explícitas establecidas entre estas leis e as xerais de participación en Andalucía, Comunidade Foral de Navarra e Comunidade de Madrid²⁵.

Aínda que existen algunhas normas previas, ata a década de 2010 non se xeneralizaron en todas as comunidades autónomas os novos instrumentos legais sobre a transparencia e a gobernanza aberta, en sintonía coa concepción “preparticipativa” do acceso á información que se deduce da Lei estatal 19/2013, xa mencionada. Desde entón, as dezasete comunidades dotáronse dun marco lexislativo propio sobre participación cidadá xeral, cun contido moi reducido nalgúns casos, máis desenvolvido noutros e en constante evolución na súa gran maioría.

Na actualidade, podemos diferenciar dous grandes grupos de comunidades autónomas en función da técnica e alcance normativo elixido para afrontar a cuestión. Dunha parte, están as comunidades que optaron por incluír cláusulas participativas xerais nas leis de transparencia, concibíndoas como leis duais (de transparencia e de participación). Doutra parte, algunhas comunidades preferiron separar as normas sobre transparencia daquelas sobre participación cidadá. Esta lexítima variedade de técnica lexislativa dificulta a heurística e a actualización dun esquema xeral comparado. En calquera caso, agora importa outra diferenciación, de tipo substantivo: a que permite aludir a oito comunidades autónomas que ignoran o elemento etario nas súas leis de

participación cidadá xeral, e as outras nove que si inclúen referencias específicas, e con efectos claros para o exercicio de dereitos participativos por parte da infancia, a adolescencia e a xuventude. Son maioría discreta, polo tanto, as que si inclúen o enfoque etario dalgún xeito nestas disposicións xerais.

3.1 Silencios do lexislador e irrelevancia da idade na normativa xeral

Como anticipaba, oito comunidades autónomas non incluíron ningunha referencia ou alusión específica sobre a idade á que os seus cidadáns poden exercer os dereitos participativos que os respectivos lexisladores incorporaron en leis centradas na transparencia, na gobernanza aberta ou na propia participación cívica xeral. A mediados de 2023, estas son (por orde de acceso á autonomía) o País Vasco ou Euskadi (con matices *ad infra*), o Principado de Asturias, Cantabria, A Ríoxa, a Rexión de Murcia, Canarias, Estremadura e finalmente Castela e León.

Existe, en todo caso, unha renovación intensa das normativas aplicables á participación cidadá nos últimos dous anos (2022 e 2023). Pódese apreciar isto con claridade cunha revisión superficial da normativa vixente en todas estas comunidades autónomas e das iniciativas lexislativas dos seus poderes públicos. Por motivos de espazo, esta análise non pode chegar a afondar na regulación que os lexisladores autonómicos ditasen con efectos no ámbito local, aínda que si se refire a continuación a normativa vasca, a título ilustrativo da fenda sobre o recoñecemento dunha idade de participación cívica local, distinta da participación ante as autoridades de ámbito autonómico. É posible que esta diferenciación por nivel territorial se produza tamén noutras comunidades.

3.1.1 País Vasco

A regulación sobre a participación cidadá xeral en Euskadi hoxe vixente está limitada ao eido local, polo que se atopa recollida nunha norma de nome pouco intuitivo para este estudo: a Lei 2/2016, do 7 de abril, de institucións locais de Euskadi²⁶. Esta lei prevé o recoñecemento dos dereitos de veciñanza dun municipio “ás persoas menores de idade, nos termos que se prevexan nesta lei, na lexislación sectorial e nas ordenanzas e regulamentos municipais” (art. 43.2)²⁷. De feito, asume que o fin da participación cidadá e o exercicio do dereito de participación alcanza as persoas “menores de 18 anos, e maiores de 16 anos de idade, exclusivamente nos termos establecidos nesta lei” [artigo 69.4.c)]. Para iso, as consultas populares ou sectoriais poderán, “excepcionalmente” e en función da materia obxecto desta, estar abertas á participación das “persoas menores de idade que teñan polo menos 16 anos cumpridos no momento de inicio da votación” (arts. 80.5, 81.5 e 82.4).

Coa pretensión de dotarse dunha regulación para a participación no ámbito propiamente autonómico, existiu en 2017 unha primeira proposición de lei, de transparencia e participación cidadá da Comunidade Autónoma de Euskadi, que non chegou a ser

adoptada polo Parlamento Vasco. En todo caso, aquela tampouco contiña alusións relativas á idade. Na actualidade, está en tramitación outra iniciativa lexislativa, esta do Goberno Vasco, como evidencia a Orde da Conselleira de Gobernanza Pública e Autogoberno, de inicio do procedemento de elaboración do proxecto de Lei de transparencia e participación cidadá, do 2 de decembro de 2022. Non existe aínda un texto dispoñible (en maio de 2023), polo que é imposible coñecer se contén alusións sobre a idade²⁸.

3.1.2 Principado de Asturias

Non existen referencias á idade na Lei [asturiana] 8/2018, do 14 de setembro, de transparencia, bo goberno e grupos de interese. Atópase en tramitación, en todo caso, un proxecto de Lei do Principado de Asturias de transparencia, aínda que tampouco nel consta ningunha referencia etaria significativa para o obxecto deste estudo, polo momento²⁹. Non obstante, na consulta pública previa á elaboración do anteproxecto, o Executivo sinalaba que tiña entre os seus obxectivos transcender as limitacións etarias inferidas (creo que erroneamente) do desenvolvemento estrito do artigo 23.1 CE, vinculando o exercicio de todas as vertentes deste dereito fundamental coa maioría de idade xeral do artigo 12 CE³⁰.

3.1.3 Cantabria

En Cantabria, a norma máis parecida ás analizadas doutras comunidades autónomas é a Lei de Cantabria 4/2009, do 1 de decembro, de participación institucional dos axentes sociais no ámbito da comunidade autónoma. Non contén referencias etarias significativas. Tampouco na máis recente Lei 1/2018, do 21 de marzo, de transparencia da actividade pública. Porén, si se incluíron no anteproxecto de Lei de participación cidadá (por exemplo, no seu artigo 4, cun contido similar ao doutras normativas, é dicir, abrindo as canles de participación a partir dos dezaseis anos)³¹.

3.1.4 A Rioxa

A Rioxa é unha das comunidades que incluíron as regras xerais da participación cidadá no eido autonómico dentro da disposición xeral centrada nominativamente na transparencia e o bo goberno. Así, resérvalle o capítulo III da Lei 3/2014, do 11 de setembro, de transparencia e bo goberno da Rioxa (arts. 17 a 20). Estes poucos preceptos non inclúen ningunha matización da capacidade participativa en función da idade.

3.1.5 Rexión de Murcia

A pesar de que a Rexión de Murcia si se dotou da Lei 8/1995, do 24 de abril, de promoción e participación xuvenil³², esta regulación non foi integrada nin mencionada de ningunha forma que permita a complementariedade na lexislación máis recente e hoxe

vixente sobre participación cívica xeral. Refírome á Lei 12/2014, do 16 de decembro, de transparencia e participación cidadá da Comunidade Autónoma da Rexión de Murcia, e, aínda que foi modificada parcialmente en 2015, 2016 e 2017, nin antes nin agora inclúe alusión ningunha á idade, á xuventude, á infancia ou á adolescencia³³.

3.1.6. Canarias

Canarias, de forma semellante á Rioxa, dotouse tamén de leis separadas para a transparencia e a participación cidadá. Pero en ningunha das dúas se incluíu unha alusión etaria, nin na Lei 5/2010, do 21 de xuño, canaria de fomento á participación cidadá (modificada de forma parcial en 2012 e 2020), nin na Lei 12/2014, do 26 de decembro, de transparencia e acceso á información. Ademais, e aínda que anterior a estas dúas, resulta especialmente rechamante a omisión de referencias á xuventude da Lei canaria 3/1996, do 11 de xullo, de participación das persoas maiores e da solidariedade entre xeracións: a pesar do seu elocuente título, só alude ás persoas maiores.

3.1.7 Estremadura

Cunha nomenclatura máis xenérica, atopamos a Lei 4/2013, do 21 de maio, de goberno aberto de Estremadura. Tampouco contén cláusulas etarias explícitas en ningunha das súas disposicións. Pero convén subliñar que, dela, nunca se desenvolveu de forma efectiva o Consello Estremeño de Cidadáns, onde quizais si se poderían ter incorporado (regulamentariamente) este tipo de regras, e a diferenza da exclusión indirecta que se dispón para o órgano similar a este na Comunidade de Madrid, como veremos máis adiante. Esta comunidade carece de lei sectorial de xuventude.

3.1.8 Castela e León

Finalmente, a Lei 3/2015, do 4 de marzo, de transparencia e participación cidadá de Castela e León (modificada de forma parcial en 2021), tampouco recolle concrecións etarias en ningunha das súas versións (histórica ou vixente).

3.2 Sistemas explícitos de integración na participación cívica xeral

Practicamente todas as comunidades autónomas contan hoxe con órganos específicos de participación infantil, adolescente e/ou xuvenil nas leis sectoriais sobre protección ou promoción destes grupos etarios. Tamén existen algúns casos paradigmáticos de participación funcional propiamente xuvenil contida nas leis, ou de infancia³⁴. Aquí interesan agora, en todo caso, as alusións desde a lexislación xeral de participación cidadá cara a eses rangos etarios. Neste ámbito, polo seu enfoque máis amplo e exhaustivo, destacan as disposicións da Comunidade Valenciana e a Comunidade Foral de Navarra. A continuación, sintetizo como enfoca cada comunidade cuxa lexislación xeral de participación cívica si incorpora o enfoque etario (por orde de acceso á autonomía).

3.2.1 Cataluña

Cataluña dotouse dunha norma específica para as formas de participación cidadá que quedan fóra do ámbito da participación política estrita e distinta da lexislación sobre transparencia. Trátase da Lei 10/2014, do 26 de setembro, de consultas populares non referendarias e outras formas de participación cidadá.

A norma inclúe unha única regra xeral de participación baseada na idade, reiterada en varios preceptos, pero sen ningunha outra alusión: están lexitimadas para exercer os dereitos participativos da lei as persoas maiores de dezaseis anos. Así o recolle no artigo 5 (sobre persoas lexitimadas nas consultas populares non referendarias), no artigo 36 (sobre recollida de sinaturas para estas iniciativas), no artigo 41 (sobre o ámbito subxectivo noutros procesos distintos das consultas anteditas) e no artigo 44 (de iniciativa cidadá ante a Generalitat e as entidades locais).

A norma non inclúe cláusulas si presentes nas leis doutras comunidades autónomas: carece de regras de integración explícita coa lexislación sectorial de infancia, adolescencia e xuventude; non sinala deberes de educación para a participación; tampouco crea canles específicas, nin permite a excepción a esta presunción de capacidade para asuntos de interese da infancia menor de dezaseis anos.

3.2.2 Galicia

Galicia, como Euskadi, presenta unha situación de difícil clasificación. A comunidade galega non se dotou dunha norma de participación cívica xeral, posto que está obxectivamente circunscrita á participación cara á cámara parlamentaria. Refírome á Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia. Incluíoa nesta categoría, non obstante, porque a norma galega si prevé a participación cara a un poder público de ámbito autonómico (a diferenza do caso xa descrito do País Vasco).

Sexa como for, o caso de Galicia é particular por partida dobre. Aínda que é das autonomías que incorporan referencias etarias explícitas, faino de forma restritiva. Diferénciase, deste xeito, de todas as demais comunidades que tamén inclúen estas alusións. En particular, faino porque delimita o ámbito subxectivo da lei aos que teñan a maioría de idade xeral (é dicir, os dezaioito anos cumpridos). Así consta no artigo 1 da lei para exercer a iniciativa lexislativa popular (e no artigo 9.5 para a condición de fedatario nas recollidas de sinaturas para tales procesos). Isto podería asumirse como consecuencia da interpretación restritiva do artigo 23.1 CE. Pero a norma expande a limitación etaria á participación meramente propositiva e deliberativa, sen forza xurídica, como as "suxestións e achegas" reguladas no artigo 15.1.

Nin esta lei nin outras con cláusulas xerais de participación cívica se refiren de forma explícita á lexislación especializada sobre as políticas de xuventude en Galicia e as súas deficientes técnicas de participación xuvenil³⁵.

3.2.3 Andalucía

A Lei 7/2017, do 27 de decembro, de participación cidadá de Andalucía, representa outro exemplo de norma separada das prescricións sobre transparencia. Esta norma sobresa pola extensión das referencias á infancia (moito máis que á xuventude, de feito). Desde o propio preámbulo, a norma reconece a pegada do dereito internacional (art. 12 CDN) e os valores europeos de carácter indicativo (en particular, a Recomendación da Asemblea Parlamentaria do Consello de Europa, de 2009, enfocada á mellora da participación infantil no eido local, rexional e nacional). Non é de estrañar, polo tanto, que entre as finalidades da lei (art. 2) se inclúan dúas referencias a este tramo etario:

*(...) f) Fomentar especialmente a participación social das mulleres, das persoas menores de idade, das persoas maiores e dos colectivos en situación de vulnerabilidade.
g) Difundir a cultura e os hábitos participativos pondo en marcha estratexias de sensibilización e formación desde a infancia (...)*

Pero onde sobresa a lexislación andaluza por incorporar unha técnica novidosa é ao establecer unha regra xeral de presunción a partir dunha idade e, non obstante, contemplar de forma expresa a súa potencial excepción. Noutras palabras, o artigo 35 regula que “terán dereito a participar nas consultas participativas autonómicas ou locais, reguladas neste capítulo, todas as persoas maiores de 16 anos”, pero máis adiante, no mesmo precepto, matiza que este “límite de idade poderá ser obviado en asuntos que afecten directamente á infancia e aos dereitos que posúen”. O mesmo límite dos dezaseis anos é utilizado tamén polo lexislador ao prever os marcos de lexitimación poboacional dos poderes municipais para exercer a iniciativa institucional de consultas participativas de ámbito autonómico (véxase o artigo 44).

O lexislador andaluz de 2017 mellorou, no sentido antedito, a falta de apertura expresa á excepcionalidade da regra xeral que ten a normativa equivalente de Castela-A Mancha. Pero faino de forma máis restritiva que o modelo valenciano de recoñecemento da capacidade natural sen límite inferior de idade. Veremos, en efecto, que a lexislación valenciana non restrinxe a participación destes menores de dezaseis anos a “asuntos que [lles] afecten directamente”. En calquera caso, esta noción de “afectación directa” non será doada de delimitar polos poderes públicos: se a infancia e as súas organizacións representativas alegan o seu interese cívico lexítimo sobre un tema *a priori* non considerado de afectación ao seu tramo etario, terá que ser a autoridade pública que pretenda rexeitar a súa participación a que acredite que non afecta a quen se interesa, ou que, mesmo afectando, a súa implicación poida prexudicar o interese superior do seu desenvolvemento persoal (única causa, *lato sensu*, que permite restrinxir cara á infancia o acceso á información e a súa subseguinte libre posición, *ex* artigo 20.4 CE). Ademais, o artigo 54 considera unha serie de deberes das administracións andaluzas cara á constitución de canles específicas de participación infantil (orgánicas e funcionais), ademais da súa necesaria coordinación interdepartamental entre as consellarías competentes en materia de infancia e de participación cidadá (*vid.* artigo 62). Nada

equivalente se prevé, iso si, respecto do departamento competente en materia de política xuvenil, que non é historicamente o mesmo que o de infancia³⁶.

3.2.4 Comunidade Valenciana

Como froito obvio desta nova ondata lexislativa, ditouse a Lei 4/2023, do 13 de abril, de participación cidadá e fomento do asociacionismo da Comunidade Valenciana. Derroga a anterior Lei 2/2015, do 2 de abril, de transparencia, bo goberno e participación cidadá da Comunidade Valenciana. Esta precedente non contiña ningunha alusión á idade. A nova regulación, en cambio, confírelle desde o inicio un importante papel á educación para a participación desde as idades máis temperás (véxase o preámbulo, I, e os artigos 34 e 36). A propia parte expositiva subliña que “(n)on se establece ningún límite de idade para participar nos asuntos públicos, en consonancia coa Lei 26/2018, do 21 de decembro, da Generalitat, de dereitos e garantías da infancia e a adolescencia” (preámbulo, V). Polo tanto, o articulado carece de limitacións etarias, e a capacidade de obrar debe axustarse á capacidade natural. Esta nova regulación de 2023 remite e alude tamén de forma expresa á Lei 15/2017, do 10 de novembro, da Generalitat, de políticas integrais de xuventude, que no artigo 28 e seguintes fomenta a participación e o asociacionismo xuvenil, ademais da educación na participación. Recordemos que, ademais, esta é unha das poucas comunidades cuxa lexislación sobre xuventude si fai referencia directa á lexislación sobre participación cívica xeral.

3.2.5 Aragón

A lexislación aragonesa aborda na mesma norma a transparencia e a participación, a través da Lei 8/2015, do 25 de marzo, de transparencia da actividade pública e participación cidadá de Aragón. En parte, quizais, por esta unión de materias, a norma inclúe unha referencia etaria de interpretación dubidosa: o artigo 25.2 recoñece que os e “as menores de idade poderán exercer o dereito de acceso á información pública a partir dos 14 anos”. E suscita dúbidas porque non proclama o mesmo rango etario para o eido da participación cidadá, senón que garda silencio sobre esta. Non sabemos se a capacidade participativa se recoñece a esa mesma idade ou, mesmo, se debería asumirse o criterio valenciano da capacidade natural, ao recoñecer como fin sectorial “na promoción da participación cidadá” o fomento dunha “cultura de participación cidadá responsable, tolerante e solidaria con especial atención á poboación infantil e xuvenil”. Se isto implica unha participación previa á etapa xuvenil (infancia preadolescente), conviría telo aclarado nos “instrumentos de participación cidadá” do artigo 52.3, onde só sinala que se “asegurarán condicións de inclusión social, favorecendo a participación das persoas con discapacidade, das persoas maiores, da xuventude, das persoas inmigrantes e dos sectores sociais nos que se constate unha maior dificultade de cara á súa participación nos asuntos públicos” (é dicir, onde a infancia non aparece).

A norma tampouco establece vínculos coas leis sectoriais de infancia, adolescencia e xuventude de Aragón.

3.2.6 Castela-A Mancha

Castela-A Mancha dotouse dunha lei específica de participación, distinta da norma focalizada sobre a transparencia. Trátase da Lei 8/2019, do 13 de decembro, de participación de Castela-A Mancha. Contén referencias etarias explícitas no artigo 3 –referido aos fins–, no artigo 5 –sobre a titularidade dos dereitos– e no artigo 29 –dedicado a enumerar diversas medidas de fomento da participación no ámbito educativo–.

Atopámonos ante unha norma que proclama desde o principio unha particular sensibilidade cara á infancia e a xuventude. Entre os seus fins, a lei persegue “fomentar unha cultura de participación responsable, inclusiva e solidaria con especial atención á poboación infantil e xuvenil” [artigo 3.h)]. Non obstante, restrínxelle o exercicio do dereito á participación cidadá á cidadanía de máis de 16 anos [artigo 5.1.a)], en lugar de establecer unha cláusula de capacidade natural como si fai a normativa valenciana xa exposta. En todo caso, o precepto dedicado ao fomento da educación para a participación é dos máis completos do panorama comparado (autonómico), comprendendo medidas polo menos desde a primaria (infancia preadolescente) ata a universidade ou a formación específica do profesorado (art. 29). Cuestión distinta é que estes mandatos de fomento fosen efectivamente desenvolvidos ou implementados. E non se establecen, en fin, vínculos explícitos entre estas medidas e as canles especializadas de participación xuvenil ou infantil (ignora as sinaladas na Lei 1/2005, do 7 de abril, dos consellos da xuventude de Castela-A Mancha).

3.2.7 Comunidade Foral de Navarra

A lexislación navarra sobre a participación cidadá representa un exemplo paradigmático de técnica inclusiva da dimensión etaria. Concrétase na Lei foral 12/2019, do 22 de marzo, de participación democrática en Navarra.

O propio preámbulo da lei inclúe tres importantes parágrafos que explican con claridade o enfoque das disposicións que o seguen. Tras aludir á doutrina do Tribunal Constitucional sobre as diferenzas entre democracia directa (e semidirecta), representativa e participativa (como *tertium genus*), sinala:

“Así, mentres nas consultas populares o tipo de participación implicada se substancia en todo caso na emisión dun voto –(...) de aí que sexa só o corpo electoral que teña nelas o dereito a participar (...)– nas cidadás atopámonos cunha participación que se limita á mera expresión da opinión dun sector da cidadanía con respecto a unha cuestión determinada. Ademais, nelas son as persoas maiores de dezaseis anos que levan máis dun ano censadas as que emiten a súa opinión, e non as maiores de idade que formen parte do censo electoral”.

Máis adiante, o mesmo preámbulo trae a colación a pedra angular do dereito internacional á participación infantil, recollido pola Convención dos Dereitos do Neno, xa mencionada, insistindo en que este mandato supón “a capacidade do neno ou nena de expresar os seus propios puntos de vista; a opinar libremente e de forma voluntaria; a ser escoitados en todos os asuntos que lles afectan; a que as súas opinións sexan tomadas en serio e acorde ao seu grao de madurez”. Engade, ademais, que:

“A participación infantil, ademais de ser un dereito tanto individual como colectivo cuxo exercicio lles corresponde ás institucións promover, garantir e protexer, é unha estratexia para mellorar o proceso de construción de democracia, xa que mediante o exercicio do dereito á participación os nenos e nenas experimentan un rol activo na súa comunidade, recoñécense como actores sociais de cambio, con comportamentos democráticos baseados na tolerancia, incluíndo as diferenzas e cun alto sentido de pertenza, xustiza e de cidadanía global”.

Xa na parte dispositiva da lei comprobamos o establecemento dunha regra xeral, aberta á mesma excepción que incorporou en 2023 a lexislación madrileña (como veremos *ad infra*). A regra xeral é o recoñecemento da capacidade participativa a partir dos dezaseis anos (así consta no artigo 27, apartados 1 e 2, sobre consultas cidadás; pero tamén no artigo 39, sobre asinantes para tramitar iniciativas de procesos forais; ou no artigo 42, a propósito das iniciativas locais). A técnica de excepción recóllese para todos os procesos que permiten a implicación previa aos dezaioito anos, no artigo 27.3, e sinalando que “o límite de idade (...) poderá ser obviado nas consultas relacionadas con asuntos que lle afecten directamente á infancia e aos seus dereitos”. Estamos, polo tanto, ante unha cláusula de excepción por afectación directa (volverei a iso a propósito da lexislación madrileña).

O principal trazo distintivo da lei foral é, en calquera caso, a especialización etaria de diversos preceptos, dentro do título VI (“A participación de nenas, nenos e adolescentes”). Así, os artigos 55 a 59 recollen unha serie de deberes impostos ás administracións públicas navarras (Foral e locais) para facer efectivos, dunha parte, os dereitos fundamentais participativos da infancia e, doutra parte, instituíndo dereitos subxectivos de configuración legal (non xusfundamentais) por razón da idade. Finalmente, e en consonancia con todo iso, a disposición adicional segunda imponse o deber ao Goberno de Navarra de elaborar unha “versión adaptada á infancia desta lei foral para a súa difusión entre a poboación navarra menor de idade. O Goberno de Navarra, no prazo de seis meses desde a aprobación desta lei foral, realizará o desenvolvemento regulamentario necesario para o exercicio pleno do dereito á participación dos nenos, nenas e adolescentes en Navarra”. Como xa sinaléi, tamén a lexislación foral de infancia e aquela de xuventude se refiren á de participación cidadá.

3.2.8 Illas Baleares

Illas Baleares dotouse dunha norma formalmente moi similar á catalá de 2014, mediante a Lei 12/2019, do 12 de marzo, de consultas populares e procesos participativos. No entanto, contén importantes novidades substantivas para o asunto que nos ocupa.

En primeiro termo, o artigo 8.2.e) da norma (sobre medidas de fomento para a participación) alude de forma explícita a aquelas “de sensibilización e difusión, especialmente entre mozos, persoas da terceira idade e persoas en situación de vulnerabilidade, tanto respecto a procesos participativos concretos como ao dereito de participación desde a súa vertente de democracia participativa”. En consecuencia, e aínda que non alude á infancia de forma directa, debe entenderse por xuventude en Illas Baleares o tramo etario recoñecido pola lexislación sectorial (isto é, en xeral, desde os dezaseis anos, segundo o artigo 3.1 da recente Lei 5/2022, do 8 de xullo, de políticas de xuventude das Illas Baleares). En consonancia con esta noción, o artigo 40 permítelles ás persoas empadroadas en municipios do arquipélago a inscrición no Rexistro Único de Participación Cidadá a partir desa idade (dezaseis anos). A principal consecuencia efectiva deste rexistro é que a esa idade poderían xa resultar elixidos por sorteo para integrar o Consello de Participación, como prevén os artigos 89 a 95 da citada Lei 12/2019.

Non obstante, outra importante serie de preceptos da mesma lei antedita cingue a participación á maioría de idade (isto é, de dezaioito ou máis anos), xa sexa para participar en referendos municipais (art. 10.1), comisións promotoras destes (art. 14) ou promoción de consultas de iniciativa cidadá (art. 60).

En suma, a normativa balear considera unha dobre barreira de idade, limitando moito a capacidade efectiva previa á maioría de idade xeral. Non incorpora regras explícitas de integración e coordinación entre a específica participación xuvenil, infantil ou adolescente, nin de educación para a participación. Omite así, por exemplo, calquera alusión á Lei 9/2019, do 19 de febreiro, da atención e os dereitos da infancia e a adolescencia das Illas Baleares, ou as leis previas de xuventude hoxe derrogadas pola de 2022 xa mencionada.

3.2.9 Comunidade de Madrid

A Comunidade de Madrid conta cunha regulación relativamente recente: a Lei 10/2019, do 10 de abril, de transparencia e de participación da Comunidade de Madrid. Foi modificada de forma parcial en dúas ocasións, en 2022 e 2023 (respectivamente, a través da Lei 11/2022, do 21 de decembro, de medidas urxentes para o impulso da actividade económica e a modernización da Administración da Comunidade de Madrid; e da Lei 4/2023, do 22 de marzo, de dereitos, garantías e protección integral da infancia e a adolescencia da Comunidade de Madrid).

A última reforma, de 2023, é a que supuxo a integración da Comunidade de Madrid entre aquelas que inclúen unha regulación etaria específica na súa lexislación xeral.

Introdúcese unha nova letra e) no apartado 1 do artigo 53 da Lei 10/2019, do 10 de abril, quedando redactado do seguinte xeito:

“e) Cando se refiran a asuntos que afecten aos dereitos e intereses da infancia e a adolescencia, ao establecer ou tramitar os procedementos e instrumentos de participación que resulten de aplicación, os suxeitos comprendidos no artigo 2.1 garantirán ademais a realización das adaptacións necesarias, tanto na información ofrecida como nas canles de comunicación, para facilitar a efectiva participación dos nenos”.

Existe, ademais, unha referencia cruzada, xa que esta Lei 4/2023, do 22 de marzo, tamén alude á previa Lei 10/2019, do 10 de abril, no seu artigo 46.1.h), co seguinte teor literal³⁷:

“No exercicio das competencias que o Estatuto de autonomía lle recoñece á Comunidade de Madrid, corresponden á Administración da Comunidade de Madrid as atribucións relativas á protección da infancia e a adolescencia e, en particular, as seguintes: (...) O impulso e apoio de iniciativas de participación infantil e adolescente en todos os niveis territoriais, nos termos previstos na Lei 10/2019, do 10 de abril, de transparencia e participación da Comunidade de Madrid, e nas disposicións sobre a materia desta lei”.

Antes desta reforma de 2023, a lei situaríase entre as comunidades que ignoraban o factor etario de forma explícita. En todo caso, e a diferenza da potencial converxencia de representantes participativos que permite a normativa extremeña antes exposta, a lexislación madrileña de 2019 inclúe unha cláusula de exclusión indirecta das persoas mozas. Faino porque crea un Consello de Transparencia e Participación adscrito á Asemblea, con autonomía e independencia (art. 72), pero cunha composición na que prevalece o sentido técnico fronte ao propiamente participativo, ao exixir dez anos de experiencia profesional acreditada no sector (art. 74.2), algo que é difícil que cumpra un representante lexítimo de mozos ou adolescentes.

4 CONCLUSIÓNS

Dos datos expostos para as dezasete comunidades autónomas pódense deducir algunhas conclusións que, en calquera caso, son provisionais e están suxeitas a un estudo máis profundo e detallado de cada sistema autonómico. Destaco tres ideas principais, unha proposta para a súa posible solución, e unhas suxestións de futuros estudos para outros académicos.

En primeiro termo, e con carácter xeral, a principal evidencia que parece emerxer dos datos expostos é a case total desconexión entre os sistemas explícitos de participación cívica marcada pola idade (infantil, xuvenil e, aínda que indirecta, tamén a estudantil) daqueles sistemas de carácter xeral. As excepcións a esta regra represéntan a Comunidade de Madrid e a Comunidade Valenciana (as dúas desde 2023) e en menor medida a Comunidade Foral de Navarra ou as Illas Baleares. En consecuencia,

os consellos de estudantes, os consellos da xuventude ou os consellos de participación infantil son instrumentos xeneralizados en virtude doutras normas, pero ignorados en practicamente todas as previsións lexislativas analizadas sobre participación cívica xeral, dando lugar a dous sistemas paralelos que non se integran nin se complementan mutuamente de forma clara e ordenada.

En segundo termo, sobre cal é a idade de presunción da capacidade participativa, parece prevalecer a maioría de idade xeral (dezaoito anos). Así sucede xa sexa polo silencio de oito lexisladores autonómicos (os sinalados no apartado 3.1) ou ben por unha previsión explícita (Galicia de forma sistemática e as Illas Baleares de forma expansiva para a maioría dos dereitos). Outras dúas comunidades (Castela-A Mancha e Cataluña) consideran unha idade estrita de recoñecemento da capacidade a partir dos dezaseis anos, barreira que é matizada e aberta a excepcións en tres territorios (Comunidade de Madrid, Andalucía e Comunidade Foral de Navarra). Recordemos que os dezaseis anos constitúe unha barreira máis elevada que a prevista pola lexislación orgánica do dereito de asociación para esta outra forma participativa social ou a maioría das normas de voluntariado. Só a Comunidade Valenciana fai explícita a remisión á capacidade natural sen presuncións etarias *ope legis*, aínda que Aragón sitúa unha posible presunción aos catorce anos, sen claros efectos participativos.

En terceiro termo, chama a atención que a educación para a participación só sexa obxecto de regulación na lexislación xeral de participación cívica de cinco ordenamentos autonómicos (na Comunidade de Madrid, Castela-A Mancha, a Comunidade Valenciana, Andalucía e a Comunidade Foral de Navarra). As outras doce comunidades autónomas parecen deixar esta materia para a lexislación sectorial educativa ou xuvenil. Isto constitúe un indicio de falta de coordinación interdepartamental entre os servizos de infancia, xuventude, educación e participación.

A solución a estas fendas, en calquera caso, non require necesariamente a reforma lexislativa. De feito, dado que os sistemas que se ignoran están recollidos en respectivas disposicións de rango legal, a hermenéutica xurídica obriga a considerar a existencia global do ordenamento xurídico a pesar das súas deficiencias técnicas. Ademais, a coordinación efectiva é un principio organizativo necesario do sector público. Polo tanto, o establecemento de ferramentas de integración real entre as disposicións e as administracións responsables da execución destas distintas normas pode operarse por parte dos poderes públicos que dispoñen de potestade regulamentaria, en virtude das habilitacións xerais de desenvolvemento normativo que todas estas leis inclúen, facéndoa converxer en regulamentos que si ordenen a cooperación e coordinación entre canles e sistemas, xerais e específicos etarios.

Por último, estimo que o estudo desta materia non se esgota con esta análise. Ademais do eventual tratamento do desenvolvemento regulamentario das disposicións legais, e se efectivamente naquel nivel normativo se integran ou non os sistemas xerais e especializados pola idade, tamén quedan por investigar os graos efectivos de integración participativa das distintas estruturas cos doutras de natureza cívica xeral

que non son obxecto da lexislación aquí analizada. Refírome, por exemplo, aos consellos económicos e sociais, ás mesas do diálogo civil e aos órganos semellantes de comunicación entre a participación social coas administracións non especializadas por razón da idade (é dicir, do terceiro sector no seu sentido máis amplo, que comprende o voluntariado nas súas distintas formas, todo o asociacionismo non lucrativo e o sector fundacional). Tampouco se estudaron de forma pormenorizada e comparada os réximes participativos das leis autonómicas de infancia. Noutras palabras, conviría aclarar en futuros estudos se esta aparente configuración de canles paralelas que vimos que non se cruzan entre a participación etaria (xvenil, estudantil ou infantil, e mesmo da terceira idade) e as da cívica xeral tamén están illadas das creadas para o diálogo social (*lato sensu*) ou civil entre poderes públicos e sociedade civil organizada. E, de ser así, as disciplinas non xurídicas deberían achegarnos evidencias dos efectos que isto produce na consecución do proclamado deber público de fomento desta participación cidadá.

5 BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. 1984. *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerio de Cultura – Dirección Xeral de Xuventude e Promoción Sociocultural: Centro Nacional de Información e Documentación de Xuventude.
- Álvarez García, V., Arias Aparicio, F. e Hernández-Diez, E. 2018. *Participación juvenil organizada y racionalización administrativa (La compleja situación jurídica actual del Consejo de la Juventud de España)*. Cáceres: Universidade de Extremadura.
- Antón Morón, A. 2007. «Sindicatos y jóvenes: el reto de sus vínculos», en *Mientras tanto*, 103: 43-63.
- Arnaldo Alcubilla, E. 2023. *Formas de Participación Directa (Colección Códigos Electrónicos)*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Ayala González, R. e Fernández Vela, R. 2015. «Participación ciudadana en las leyes de transparencia de las comunidades autónomas», en *El paradigma del gobierno abierto retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Madrid: Universidade Complutense de Madrid.
- Cabedo Mallol, V. 2017. «Las dos generaciones de leyes autonómicas sobre la iniciativa legislativa popular. El caso de la Comunitat Valenciana», en *Oñati socio-legal series*, 7 (extra 5): 1082-1115 (Ejemplar dedicado a: El Reto de la Profundización Democrática en Europa: Avances Institucionales en Democracia Directa).
- Castel Gayán, S. 2011. «Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?», en *Revista Catalana de Derecho Público*, 43: 279-316.
- Castel Gayán, S. 2014. «El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa», en *Revista Vasca de Administración Pública - Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 99-100: 847-876. <https://doi.org/10.4001/revista.100>

- org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.036 (Ejemplar dedicado a Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo).
- Entrena Ruiz, D.B. 2022. «Derecho a la ciudad, obras públicas locales y participación ciudadana», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 17: 94-108. <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11051>
- Gabriel Carranza, G. 2018. «La juventud en el seno del Estado autonómico», en *Juventud y Constitución (Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario)*. Zaragoza: Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- García de Enterría e Martínez Carande, E. 1979. «La participación del administrado en las funciones administrativas», en *Revista de Seguridad Social*, 4: 11-23.
- Hernández-Diez, E. 2017. «El bloque de constitucionalidad español sobre la Administración en materia de juventud», en *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 2: 1-32.
- Hernández-Diez, E. 2019. «La participación juvenil en el Derecho de la Unión Europea: construcción de presente y futuro de la ciudadanía europea», en *Paz y valores europeos como posible modelo de integración y progreso en un mundo global / Peace and European values as a potential model for integration and progress in a global world*. Bruselas: Peter Lang.
- Hernández-Diez, E. 2020. «La legislación autonómica sobre la política pública de juventud», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 53.
- Hernández-Diez, E. 2021. «Una visión panorámica sobre el derecho europeo de la participación juvenil», en *Pliegos de Yuste: revista de cultura y pensamiento europeos*, 21(1): 111-124.
- Hernández-Diez, E. 2022a. *La Administración española ante la participación juvenil*. Madrid: Iustel.
- Hernández-Diez, E. 2022b. *Informe sobre la regulación y el reconocimiento público del asociacionismo infantil en España*. Cáceres: Plataforma de Organización de Infancia de España (24 de marzo de 2022).
- Hernández-Diez, E. 2022c. «El derecho de la participación juvenil en España y en Europa», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 60.
- Hernández-Diez, E. (coord.). 2023. *La infancia en la Unión Europea*. Madrid: Plataforma de Infancia.
- Hernández-Diez, E., e Rufo Rey, M.A. 2022. *Cómo mejorar la regulación española de la participación estudiantil en la educación secundaria*. Madrid: CANAE.
- Mestre Delgado, J. e Álvarez García, V. 2018. *Las vicisitudes histórico-jurídicas del Consejo de la Juventud de España (Desde su Ley de creación hasta el informe CORA)*. Cáceres: Universidade de Extremadura.
- Miranda Gonçalves, R. (coord.). 2016. *Administración Pública, Juventud y Democracia Participativa*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

- Muñoz Machado, S. 1977. «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», en *Revista de Administración Pública*, 84: 519-536.
- Presno Linera, M.A. 2019. «Infancia, juventud y participación política», *Agenda Pública*. Disponible en: <https://agendapublica.es/infancia-juventud-y-participacion-politica/>.
- Reverte Martínez, F.M. 2021. *Las asociaciones juveniles en la España democrática*. Cáceres: Universidade de Estremadura.
- Ruiz Magaña, I. 2020. «Consultas populares y entidades locales: a propósito de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 13: 47-74. <https://doi.org/10.24965/real.i13.10741>.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. 2014. «Transparencia y participación en el Derecho Autonómico: un análisis constitucional», en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 6.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. e Castel Gayán, S. 2013. «El derecho autonómico de participación ciudadana: Un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo», en *Revista de Estudios Jurídicos*, 13: 22-55.
- Simón Cosano, P. (coord.). 2021. *Informe Juventud en España 2020*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Subirats, J. 1996. «Democracia: participación y eficiencia», en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (INAP)*, 5-6: 35-44.
- Sánchez Morón, M. 1980. *La participación del ciudadano en la Administración Pública, col. Estudios de Administración (XLII)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Tur Ausina, R. 2013. «Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 14: 203-232 (Ejemplar dedicado a: Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI).

NOTAS

- 1 Véxanse, por exemplo, as contribucións de Mestre Delgado e Álvarez García, 2018; Álvarez García, Arias Aparicio e Hernández-Diez, 2018; e outras obras destes autores mencionadas na bibliografía.
- 2 Cfr. Hernández-Diez, 2022a: 294-295.
- 3 Véxanse por todos, a este respecto, Simón Cosano, 2021: 75 e 99.
- 4 Sobre a modulación da capacidade de obrar da infancia, baseándose na súa capacidade natural, á súa madureza e noutros factores recoñecidos polo dereito internacional, véxase Hernández-Diez, 2022b.
- 5 Como mostra, en normas a Lei 10/2017, do 11 de maio, pola que se regula a iniciativa lexislativa popular ante Les Corts [da Comunidade Valenciana], podemos observar que esta se rebaixou ata os dezaseis anos. O lexislador valenciano, en particular, xustifícaa sinalando que, "dado que estamos a lexislar sobre un procedemento de iniciativa cidadá, que non de decisión final, estamos ante un mecanismo óptimo para que a xuventude forme parte do debate político e do proceso de adopción de decisións, iniciándose no exercicio da cidadanía mediante a proposta" (cfr. o sétimo parágrafo do preámbulo).
- 6 Véxase Ruiz-Rico Ruiz e Castel Gayán, 2013: 23.
- 7 Véxase Castel Gayán, 2014: 847-876.
- 8 En particular, refírome á síntese sobre as estruturas principais e canles funcionais de participación xuenil nas comunidades autónomas, elaborada en Hernández-Diez, 2022a: 325-358.
- 9 Véxanse, por todas, as sentenzas do Tribunal Constitucional 119/1995, do 17 de xullo, FX 6.º [ECLI:ES:TC:1995:119]; e 31/2015, do 25 de febreiro, FX 4.º [ECLI:ES:TC:2015:31].
- 10 Cfr. Sánchez Morón, 1980.
- 11 Véxanse Gabriel Carranza, 2018: 335-358, e Hernández-Diez, 2017: 1-32.
- 12 Cfr. Hernández-Diez, 2022c.
- 13 Cfr. Castel Gayán, 2011: 279-316.
- 14 Cfr. Hernández-Diez, 2022a: 49-94.
- 15 Véxase, como mostra, o IV Plan de Goberno aberto de España, do Ministerio de Facenda e Función Pública (NIPO: 277-21-059-1).

- 16 Véxase, por exemplo, o Real decreto 397/1988, do 22 de abril, polo que se regula a inscrición rexistral de asociacións xuvenís, e o estudo de Reverte Martínez, 2021. A propósito da idade para a capacidade asociativa autónoma, tanto no asociacionismo xuvenil como no estudiantil e no infantil, véxase Hernández-Díez e Rufo Rey, 2022.
- 17 Cfr. Instrumento de ratificación publicado no BOE n. 313, do 31 de decembro de 1990.
- 18 Refírome, en concreto, aos artigos 3.3 TUE e 165.2 TFUE. Sobre o valor e o desenvolvemento destes, véxanse, por exemplo, a síntese de Hernández-Díez, 2023, ou Hernández-Díez, 2019.
- 19 Refírome ao texto adoptado como Recomendación 128 do Congreso de Poderes Locais e Rexionais de Europa, o 21 de maio de 2003, e avalado pola Recomendación do Comité de Ministros n. 13, do 17 de novembro de 2004.
- 20 O seu Instrumento de ratificación foi publicado no BOE n. 67, do 18 de marzo de 2010.
- 21 Nótese, non obstante, a ampla configuración da participación directa que Arnaldo Alcubilla asumiu ao seleccionar e ordenar o Código sobre formas de participación directa do *Boletín Oficial del Estado* (or. 2021, última edición do 4 de maio de 2023). Este autor reconece como concretas expresións de directa e inmediata participación dos cidadáns no ámbito político estrito os referendos na súa diversa tipoloxía, pero tamén a "posta en marcha do procedemento lexislativo en sede parlamentaria (iniciativa lexislativa popular) ou a participación no proceso de elaboración de disposicións xerais (consulta e información pública), sen prexuízo da subsistencia do menos transcendente pero sempre elocuente exercicio do dereito de petición e as singulares do ámbito local (consello aberto ou consulta popular local) ou no terceiro poder do Estado a través do Tribunal do Xurado na forma e nos procesos penais que a lei establece".
- 22 Estas, e en particular as xuvenís, foron xa analizadas por Hernández-Díez, 2020. Tamén pode acadirse á máis recente descrición das principais institucións participativas xuvenís na lexislación autonómica que contén a obra do mesmo autor titulada "La Administración española ante la participación juvenil" (Hernández-Díez, 2022 a).
- 23 A versión vixente da Lei (valenciana) 15/2017, do 10 de novembro, de políticas integrais de xuventude (reformada por última vez en 2022), contén referencias no preámbulo e no seu artigo 21 á previa Lei 2/2015, derogada pola nova Lei 4/2023, á que me referirei máis adiante. É certo que o artigo 31 da Lei foral (Navarra) 11/2011, do 11 de abril, de xuventude, contén unha alusión non explícita, pero que impón a coordinación interdepartamental entre as áreas de xuventude e de participación cidadá da Administración foral. Polo tanto, parece unha referencia cruzada implícita. E, finalmente, o preámbulo da Lei 5/2022, do 8 de xullo, de políticas de xuventude das Illas Baleares, tamén alude á Lei 4/2011, do 31 de marzo, da boa administración e do bo goberno das Illas Baleares, pero só para sinalar que esta lei de xuventude se elaborou dando cumprimento ao previsto na de 2011 (algo que non engade valor ao desenvolvemento subseguinte e execución desta).
- 24 Cfr. Hernández-Díez, 2022a, e Hernández-Díez, 2020.
- 25 O caso da Comunidade de Madrid será tratado máis adiante, xa que precisamente a Lei 4/2023, do 22 de marzo, de dereitos, garantías e protección integral da infancia e a adolescencia da Comunidade de Madrid, modifica a Lei 10/2019, do 10 de abril, de transparencia e de participación da Comunidade de Madrid. A Lei 4/2021, do 27 de xullo, de infancia e adolescencia de Andalucía, alude expresamente á Lei 7/2017, do 27 de decembro, de participación cidadá (tanto no preámbulo como no artigo 56.6). E en Navarra a Lei foral 12/2022, do 11 de maio, de atención e protección a nenos, nenas e adolescentes e de promoción das súas familias, dereitos e igualdade, é a que establece unha integración participativa de carácter explícito e máis intenso do panorama comparado ata o momento, a través do artigo 50 e a expresa incorporación de órganos de participación infantil nos órganos de participación cidadá xeral da Lei foral 12/2019, que mencionarei máis adiante. Aínda que careza de referencias cruzadas explícitas, sobresa a completitude e exhaustividade das referencias participativas da Lei (valenciana) 26/2018, do 21 de decembro, de dereitos e garantías da infancia e a adolescencia.
- 26 Nótese que esta norma foi a principal disposición lexislativa da comunidade sobre políticas de xuventude, tamén, ata a recente promulgación da Lei 2/2022, do 10 de marzo, de xuventude.
- 27 Tamén inclúe unha serie de técnicas de diagnóstico dos servizos públicos, mediante "indicadores obxectivos, desagregados por sexo, idade ou outros, cando proceda, que permitan avaliar o rendemento dos servizos municipais e a satisfacción de veciños e veciñas pola prestación destes" (artigo 45.2).
- 28 Poderá facerse un seguimento da iniciativa, en calquera caso, a través da páxina web de participación cidadá do Goberno Vasco. Dispoñible en: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/proyecto-ley/06-proyecto-de-ley-de-transparencia-y-participacion-ciudadana/>.
- 29 Pode consultarse a versión dispoñible na web oficial do Principado. Dispoñible en: https://www.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/TRANSPARENCIA/proyecto_ley_transparencia.pdf.
- 30 Sobre a motivación e fins perseguidos coa consulta pública, pode verse o portal oficial do Principado para este fin. Dispoñible en: http://www.asturiasparticipa.es/consulta_previa/anteproyecto-de-ley-de-participacion-ciudadana-del-principado-de-asturias/. A propósito da vinculación da maioría de idade xeral co exercicio dos dereitos de participación política, véxase Presno Linera, 2019.
- 31 Aínda que o prazo de alegacións ao anteproyecto finalizou o 4 de outubro de 2022, en maio de 2023 non foi aínda adoptado como proxecto remitido ao Parlamento. Pode seguirse o curso da tramitación na web oficial do Goberno de Cantabria. Dispoñible en: <https://participacion.cantabria.es/normativa/-/normativas/ver/1913>.
- 32 Véxase a evolución desta normativa concreta en Hernández-Díez, 2020.
- 33 Si recolle referencia ao principio de accesibilidade, por alusión á Lei [murciana] 51/2003, do 2 de decembro, de igualdade de oportunidades, non discriminación e accesibilidade universal das persoas con discapacidade. Isto, indirectamente, pode significar a adaptación de textos ás capacidades cognitivas de persoas que se vexan beneficiadas pola denominada lectura doada (incluíndo nenos, nenas ou adolescentes). Pero é unha remisión de efecto colateral e sen pretensión directa de modular o contido pola idade. Nótese, ademais, que a Lei 3/1995, do 21 de marzo, da infancia da Rexión de Murcia, é a única en perspectiva comparada interautonómica que non fai nin unha soa referencia explícita á participación da infancia e aos deberes públicos de fomento desta materia (sí, en certa medida, cara ao asociacionismo).
- 34 Sobresaen, á vista dos estudos e as disposicións xa mencionadas, os procesos de participación regulados (que non necesariamente executados) nas regulacións sobre xuventude da Comunidade Foral de Navarra, Cataluña e Comunidade Valenciana. En materia de procesos de participación infantil, considero que destacan pola súa atención á materia as leis sectoriais de Cataluña, Andalucía, Comunidade Valenciana e Comunidade Foral de Navarra.
- 35 Sobre a condición impropia ou de dubidosa coherencia xurídica cos valores europeos, que conducen á súa desconexión e exclusión do sistema central de participación xuvenil en España, véxanse as referencias ao Consello da Xuventude de Galicia recollidas por Hernández-Díez, 2022a: 160 e 349.
- 36 Sobre o sistema andaluz de participación xuvenil, e as súas carencias, véxase a obra xa mencionada de Hernández-Díez, 2022a: 347 e 348.
- 37 Esta remisión específica pode contribuir a unha interpretación máis harmónica das distintas previsións, como as do artigo 21 da lei de 2023, que desenvolve o dereito específico a participar da infancia e a adolescencia, e a do artigo 53, que crea o Consello Autonómico da Infancia e a Adolescencia da Comunidade de Madrid. Tamén aquelas recollidas na Lei 8/2002, do 27 de novembro, de Xuventude da Comunidade de Madrid, e na Lei 8/2017, do 27 de xuño, de Creación do Consello da Xuventude da Comunidade de Madrid.