



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 18_núm. 1_2023 | pp. 199-221
Santiago de Compostela, 2023
<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5103>
© Enrique Hernández Díez
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270
Recibido: 24/05/2023 | Aceptado: 22/06/2023

Editado bajo licencia 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 doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura

<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: ¿qué cambia la edad en la participación ciudadana? 2 Normas estatales y supranacionales con (supuestos) efectos en los ordenamientos autonómicos. 2.1 Orientaciones en la legislación estatal sobre participación ciudadana. 2.2 Valores europeos e internacionales que deberían verse recogidos en la legislación autonómica. 3 Diversidad de enfoques sobre la edad en las leyes autonómicas de participación. 3.1 Silencios del legislador e irrelevancia de la edad en la normativa general. 3.1.1 País Vasco. 3.1.2 Principado de Asturias. 3.1.3 Cantabria. 3.1.4 La Rioja. 3.1.5 Región de Murcia. 3.1.6 Canarias. 3.1.7 Extremadura. 3.1.8 Castilla y León. 3.2 Sistemas explícitos de integración en la participación cívica general. 3.2.1 Cataluña. 3.2.2 Galicia. 3.2.3 Andalucía. 3.2.4 Comunitat Valenciana. 3.2.5 Aragón. 3.2.6 Castilla-La Mancha. 3.2.7 Comunidad Foral de Navarra. 3.2.8 Illes Balears. 3.2.9 Comunidad de Madrid. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ CAMBIA LA EDAD EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

La participación ciudadana con perspectiva etaria (esto es, de la edad) es un objeto de estudio frecuente. Lo ha sido, en especial, desde disciplinas sociales más que jurídicas, aunque también existen análisis específicos sobre la regulación de la participación infantil y juvenil, tanto en el ordenamiento español como en el europeo¹. El objetivo de las siguientes páginas no es, por tanto, reiterar la exposición de los cauces especializados que ya han sido abordados por otros estudios. Al contrario, se trata ahora de afrontar algo que ha quedado, en el mejor de los casos, apenas enunciado y sin desarrollar en obras monográficas previas: las previsiones concretas sobre la capacidad participativa en función de la edad de la ciudadanía en las normas generales sobre participación².

Expongo en esta introducción el objetivo y las hipótesis del análisis, el objeto o asunto al que se ciñe, y el método junto a los conceptos clave que completan la premisa inicial de la que parte el resto del estudio. Este punto de partida es sencillo: la edad de las

personas, y qué sucede durante cierta edad, sí importa en la forma y en la orientación con la que participan las distintas generaciones de ciudadanos. No es una afirmación jurídica, sino una premisa acreditada por multitud de estudios de ciencias sociales que el derecho no debe ignorar. En el ejercicio de derechos cívico-participativos, por ejemplo, también se proyecta tanto el “efecto cohorte” como el “efecto cicatriz”³. De esta manera, empezar a participar a una edad u otra influye en cómo participa el individuo el resto de su vida, y quienes participan siendo niños o jóvenes lo hacen también de forma distinta a sus coetáneos de edad adulta: por la experiencia previa adquirida o por la falta de esta, por los lenguajes y marcos culturales en los que han crecido, por las distintas sensibilidades hacia realidades diversas, etc.

Una de las principales diferencias con trascendencia jurídico-pública es la propia capacidad natural para ejercer derechos en nombre propio. Pero, en este caso, al hablar de capacidad no se cuestiona la capacidad jurídica para ser titulares de derechos y obligaciones, en la esfera privada o pública. La edad biológica temprana (antes de la mayoría de edad general del artículo 12 de la Constitución española –CE– a los dieciocho años, en particular) ha supuesto, en la tradición jurídica occidental, el establecimiento de restricciones al ejercicio autónomo de los derechos, o a la exigibilidad personal de las obligaciones, aunque no existe una barrera etaria de incapacidad absoluta⁴. Me referiré, por tanto, solo a la capacidad de obrar en el sentido del autoejercicio posible (sin mediación de representantes o tutores) de derechos de participación administrativa (ni política en sentido estricto –artículo 23.1 CE– ni privada –delimitada en la legislación civil, en general–). Ello no impide que la cuestión de la mayoría de edad política única sea una cuestión merecedora de revisión en la legislación sobre fórmulas de participación política directa⁵.

El objetivo del análisis es identificar cómo afrontan los legisladores autonómicos las presunciones de capacidad de obrar en torno a la edad para el ejercicio de derechos de participación cívica general (no especializada sectorialmente, ni por razones subjetivas ni objetivas). El análisis no desciende al nivel reglamentario, se ciñe a las normas con rango de ley de las diecisiete comunidades. Estas leyes de participación ciudadana pueden encontrarse como normas autónomas o integradas como leyes también de transparencia o gobernanza abierta. La hipótesis primaria del estudio es que, en la mayoría de las comunidades autónomas españolas, se produce una desconexión entre los cauces participativos cívicos generales y aquellos especializados para quienes pueden ver modulada o matizada su capacidad por razón de su edad (infancia y juventud, principalmente, pero también la mayoría de los estudiantes del sistema educativo reglado). Como consecuencia de esta desconexión, la hipótesis derivada es que la ordenación de la participación ciudadana es ineficiente, al no integrar (o hacerlo de forma deficiente) los cauces generalistas y aquellos especializados que también existen por razón de la edad⁶.

Por el objetivo expuesto, el dato u objeto directo de estudio es el conjunto de leyes autonómicas de participación ciudadana, producidas especialmente en la última

década⁷. En particular, importan las cláusulas sobre la edad que estas contengan. Para evaluar el grado de coherencia o integración efectiva entre aquel contenido etario y las hipótesis antedichas, el dato secundario o de contraste es la legislación autonómica sobre la concreta participación juvenil, ya sistematizada en otros estudios⁸. Para comprender mejor el alcance de la normativa autonómica, esta debe ser contextualizada previamente por la ordenación jurídica estatal, aunque sea de forma sucinta.

En consonancia con el objeto (normas jurídico-públicas), el método del derecho público implica que se han aplicado las técnicas de heurística propias de la doctrina administrativa para la identificación de las cláusulas relevantes, su sistematización y su análisis exegético y hermenéutico (expuesto con el límite del espacio propio de un artículo de estas características).

Dado el objeto y los fines del análisis, los conceptos elementales sobre los que se construye el contenido de las siguientes páginas se agrupan en dos conjuntos principales.

De una parte, están aquellos conceptos jurídicos vinculados a la noción de participación ciudadana o cívica, como *tertium genus* entre la participación política representativa y aquella directa⁹, y dirigida a la intervención en los asuntos públicos a través de cauces institucionales, en su mayoría administrativos (orgánicos o funcionales-procedimentales)¹⁰. Me referiré, por tanto, a la participación ciudadana que incide en la esfera pública amparada (entre otros preceptos) por el artículo 9.2 CE, excluyendo la participación política estricta (electoral o referendaria estricta) derivada del derecho fundamental del artículo 23.1 CE. Por ello, tampoco interesan aquí las reglas de la participación social en esferas privadas (lo cual excluye abordar la edad en el asociacionismo o el voluntariado regulados en el ámbito autonómico, por ejemplo).

De otra parte, la condicionalidad de la capacidad de obrar marcada por la edad de las personas físicas solo opera como presunción automática en las primeras etapas de la vida. Es durante la infancia y la juventud cuando existen barreras genéricas de capacidad parcial, porque la incapacitación total o parcial de personas mayores es determinada por un juez según la situación cognitiva de cada cual, y, desde luego, sin presunciones automáticas restrictivas por la edad en la vertiente cívica. Por tanto, el concepto jurídico de joven y los grados de minoría de edad general o parcial son los que interesan para contrastar (de una parte) las cláusulas en la legislación genérica o no especializada de participación ciudadana, con (de otra parte) aquella sí orientada de forma expresa a incorporar progresivamente a esta ciudadanía al pleno ejercicio de sus derechos participativos (esta es la regulación sobre participación juvenil, *lato sensu*). La base constitucional mínima de la especialización participativa juvenil es el artículo 48 CE, y todas las comunidades autónomas tienen competencias sobre la política de juventud y sobre la participación ciudadana en su ámbito territorial¹¹. En España, en general, el derecho reconoce como jóvenes a quienes tienen entre doce o catorce y hasta treinta años, viviendo un tiempo de adolescencia (conjunción de infancia y juventud, hasta los diecisiete años), y otro tiempo como juventud adulta (desde los dieciocho cumplidos)¹². Distintos hitos intermedios marcan el reconocimiento paulatino de la

capacidad creciente (la responsabilidad penal a los 14 años, la edad laboral moderada o la autonomía del paciente a los 16 años, etc.).

2 NORMAS ESTATALES Y SUPRANACIONALES CON (SUPUESTOS) EFECTOS EN LOS ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS

La legislación autonómica es fruto y concreción de un marco constitucional complejo, sobre tres piezas principales (valores jurídicos de democracia participativa, mandato programático de la participación juvenil y sistema competencial). Como consecuencia del bloque de constitucionalidad, todos los poderes públicos territoriales tienen una cierta competencia propia, concurrente entre sí, en la promoción de la participación democrática general, y en particular ante sus propias autoridades y administraciones (por la permeabilidad del principio democrático en todo el sistema)¹³. La especialización sectorial de las políticas públicas de infancia y juventud son también materias de concurrencia relativa, a pesar de la exclusividad (no excluyente) de las comunidades autónomas en virtud de sus estatutos de autonomía¹⁴.

En síntesis, de las normas supraautonómicas debemos anticipar tres ideas clave: a) existen unos mínimos jurídicos comunes en todo el Estado, dadas las bases de los procedimientos administrativos elementales; b) las bases estatales del régimen local no impiden una amplia discrecionalidad de los poderes autonómicos sobre la participación ciudadana local; y c) en la ordenación autonómica deberían traslucirse y concretarse una serie de valores y principios supranacionales, esencialmente europeos (pero también de ámbito internacional).

2.1 Orientaciones en la legislación estatal sobre participación ciudadana

El legislador estatal no ha recogido apenas previsiones etarias en el marco normativo de la participación ciudadana general. Tampoco puede decirse que esta esté muy desarrollada, aunque conviene detenernos en dos normas esenciales.

Primero, encontramos una ley “preparticipativa”. Se trata de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Este carácter le corresponde porque crea condiciones de partida para una posterior participación, pero no recoge reglas específicas de participación procedimental u orgánica propiamente dichas. No contiene referencias alusivas a la capacidad de obrar matizada por la edad (algo que contrasta con limitaciones etarias al ejercicio de derechos de acceso a la información en diversas comunidades autónomas). Pero es una norma esencial, motivada por (y al mismo tiempo catalizadora jurídica) de la política de “Gobierno Abierto” de la Administración general del Estado¹⁵.

En segundo término, sobresale la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Esta incluye algunas reglas mínimas que

conectan los conceptos clave (la edad y la capacidad). Se contienen en tres preceptos fundamentales:

1. En el artículo 3.b) reconoce la capacidad de obrar de “los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela”. Es una remisión casi en blanco al resto del ordenamiento, pero confirma la capacidad parcial potencial previa a la mayoría de edad general.
2. El artículo 4.2 de la ley reconoce la capacidad colectiva de las “asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales” (algo que permite incluir a las organizaciones etarias y exige reconsiderar la capacidad ejercida de forma colectiva, por ejemplo, a través de asociaciones juveniles, infantiles o de estudiantes, *ex artículo 3 de la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación*).
3. Finalmente, el artículo 42.2 recoge un límite indiciario sobre la capacidad de los mayores de catorce años, quienes son reconocidos como suficientemente maduros para hacerse cargo de notificaciones en papel entregadas en el domicilio. Coincide esta barrera de presunción, además, con lo dispuesto para el asociacionismo juvenil de ámbito estatal¹⁶. Se trata, en todo caso, de una presunción mínima, y que no impide otras capacidades naturales con efectos jurídicos previas a tal edad (como veremos *ad infra* que contempla la legislación de varias comunidades autónomas).

2.2 Valores europeos e internacionales que deberían verse recogidos en la legislación autonómica

No cabe duda de que la Constitución española confiere un importante valor jurídico (directo e interpretativo) a los tratados internacionales, con fuerza supralegal y capacidad de vincular a los poderes públicos constituidos, con independencia del reparto competencial de las potestades legislativas y reglamentarias (cfr. arts. 10.2 y 93 a 96 CE). La fuerza interpretativa, además, es mayor si cabe en el caso específico de las capacidades de la infancia y la juventud, en virtud de los principios rectores alusivos a tales rangos etarios: en los artículos 39.4 y 48 CE, respectivamente.

Para interpretar y modular la capacidad de obrar participativa de la infancia y la juventud, por tanto, es necesario acudir, entre otras fuentes, al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989¹⁷. Esta ha sido la piedra angular sobre la que se ha construido una sólida doctrina europea de la participación infantil y juvenil. Prueba de ello son, por ejemplo, los preceptos alusivos a esta materia en el derecho originario de la Unión Europea¹⁸, o la amplia producción de derecho indicativo (*soft law*)

del Consejo de Europa (entre la que destaca, especialmente, la Carta europea revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional¹⁹).

Finalmente, y al margen del derecho europeo, en España debería tenerse en particular consideración el artículo 21 (sobre participación) de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, hecha en Badajoz el 11 de octubre de 2005²⁰. Curiosamente, este precepto no es aludido por ninguna ley autonómica de participación ciudadana, ni general ni juvenil.

3 DIVERSIDAD DE ENFOQUES SOBRE LA EDAD EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE PARTICIPACIÓN

Desde los orígenes del Estado autonómico, las comunidades han hecho un uso heterogéneo de sus competencias para desarrollar la participación ciudadana más allá de las formas representativas y directas que la jurisprudencia constitucional ha vinculado tradicionalmente al derecho del artículo 23.1 de la carta magna. Surgieron primero iniciativas para desarrollar los regímenes electorales, y luego se generalizaron las normas sobre consultas referendarias. Pero no son estas disposiciones las que ahora nos interesan, sino aquellas que configuran una participación cívica sin carácter iusfundamental²¹. También excluyo, por los motivos antedichos, las leyes sectoriales de juventud o de infancia y adolescencia, que con frecuencia incluyen cláusulas participativas específicas, e incluso la participación constituye en no pocos casos su principal eje vertebrador²².

Las leyes sobre participación juvenil tienen precedentes en la primera etapa de la andadura autonómica, ya que la totalidad de ellas constituyeron cauces específicos (consejos de juventud), y luego se dotaron, progresivamente, de un marco más amplio de reconocimiento y fomento sectorial. De las actuales leyes de juventud de las diecisiete comunidades autónomas, no obstante, solo una contiene referencias a la legislación general de participación ciudadana (la Comunitat Valenciana)²³. Por ello, no me detendré en evidenciar la ausencia de referencia cruzada en cada ordenamiento autonómico, puesto que sobre la complejidad (con sus debilidades y fortalezas) de esta normativa participativa juvenil ya existen estudios específicos previos²⁴. El análisis de las leyes específicas de protección de la infancia y la adolescencia excede del espacio ahora disponible, aunque sobresalen las conexiones explícitas establecidas entre estas leyes y las generales de participación en Andalucía, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad de Madrid²⁵.

Aunque existen algunas normas previas, hasta la década de 2010 no se generalizaron en todas las comunidades autónomas los nuevos instrumentos legales sobre la transparencia y la gobernanza abierta, en sintonía con la concepción “preparticipativa” del acceso a la información que se deduce de la Ley estatal 19/2013, ya mencionada. Desde entonces, las diecisiete comunidades se han dotado de un marco legislativo propio sobre participación ciudadana general, con un contenido muy reducido en algunos casos, más desarrollado en otros y en constante evolución en su gran mayoría.

En la actualidad, podemos diferenciar dos grandes grupos de comunidades autónomas en función de la técnica y alcance normativo elegido para afrontar la cuestión. De una parte, están las comunidades que han optado por incluir cláusulas participativas generales en las leyes de transparencia, concibiéndolas como leyes duales (de transparencia y de participación). De otra parte, algunas comunidades han preferido separar las normas sobre transparencia de aquellas sobre participación ciudadana. Esta legítima variedad de técnica legislativa dificulta la heurística y la actualización de un esquema general comparado. En cualquier caso, ahora importa otra diferenciación, de tipo sustantivo: la que permite aludir a ocho comunidades autónomas que ignoran el elemento etario en sus leyes de participación ciudadana general, y las otras nueve que sí incluyen referencias específicas, y con efectos claros para el ejercicio de derechos participativos por parte de la infancia, la adolescencia y la juventud. Son mayoría discreta, por tanto, las que sí incluyen el enfoque etario de alguna manera en estas disposiciones generales.

3.1 Silencios del legislador e irrelevancia de la edad en la normativa general

Como anticipaba, ocho comunidades autónomas no han incluido ninguna referencia o alusión específica sobre la edad a la que sus ciudadanos pueden ejercer los derechos participativos que los respectivos legisladores han incorporado en leyes centradas en la transparencia, la gobernanza abierta o la propia participación cívica general. A mediados de 2023, estas son (por orden de acceso a la autonomía) el País Vasco o Euskadi (con matices *ad infra*), el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, la Región de Murcia, Canarias, Extremadura y finalmente Castilla y León.

Existe, en todo caso, una renovación intensa de las normativas aplicables a la participación ciudadana en los últimos dos años (2022 y 2023). Se puede apreciar esto con claridad con una revisión somera de la normativa vigente en todas estas comunidades autónomas y de las iniciativas legislativas de sus poderes públicos. Por motivos de espacio, este análisis no puede llegar a profundizar en la regulación que los legisladores autonómicos hayan dictado con efectos en el ámbito local, aunque sí se refiere a continuación la normativa vasca, a título ilustrativo de la brecha sobre el reconocimiento de una edad de participación cívica local, distinta de la participación ante las autoridades de ámbito autonómico. Es posible que esta diferenciación por nivel territorial se produzca también en otras comunidades.

3.1.1 País Vasco

La regulación sobre la participación ciudadana general en Euskadi hoy vigente está limitada al ámbito local, por lo que se encuentra recogida en una norma de nombre poco intuitivo para este estudio: la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi²⁶. Esta ley prevé el reconocimiento de los derechos de vecindad de un

municipio “a las personas menores de edad, en los términos que se prevean en esta ley, en la legislación sectorial y en las ordenanzas y reglamentos municipales” (art. 43.2)²⁷. De hecho, asume que el fin de la participación ciudadana y el ejercicio del derecho de participación alcanza a las personas “menores de 18 años, y mayores de 16 años de edad, exclusivamente en los términos establecidos en la presente ley” [artículo 69.4.c)]. Para ello, las consultas populares o sectoriales podrán, “excepcionalmente” y en función de la materia objeto de la misma, estar abiertas a la participación de “las personas menores de edad que tengan al menos 16 años cumplidos en el momento de inicio de la votación” (arts. 80.5, 81.5 y 82.4).

Con la pretensión de dotarse de una regulación para la participación en el ámbito propiamente autonómico, existió en 2017 una primera proposición de ley, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que no llegó a ser adoptada por el Parlamento Vasco. En todo caso, aquella tampoco contenía alusiones relativas a la edad. En la actualidad, se encuentra en tramitación otra iniciativa legislativa, esta del Gobierno Vasco, como evidencia la Orden de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley de transparencia y participación ciudadana, de 2 de diciembre de 2022. No existe aún un texto disponible (en mayo de 2023), por lo que es imposible conocer si contiene alusiones sobre la edad²⁸.

3.1.2 Principado de Asturias

No existen referencias a la edad en la Ley [asturiana] 8/2018, de 14 de septiembre, de transparencia, buen gobierno y grupos de interés. Se encuentra en tramitación, en todo caso, un proyecto de Ley del Principado de Asturias de transparencia, aunque tampoco en él consta ninguna referencia etaria significativa para el objeto de este estudio, por el momento²⁹. Sin embargo, en la consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto, el Ejecutivo señalaba que tenía entre sus objetivos trascender las limitaciones etarias inferidas (creo que erróneamente) del desarrollo estricto del artículo 23.1 CE, vinculando al ejercicio de todas las vertientes de este derecho fundamental con la mayoría de edad general del artículo 12 CE³⁰.

3.1.3 Cantabria

En Cantabria, la norma más parecida a las analizadas de otras comunidades autónomas es la Ley de Cantabria 4/2009, de 1 de diciembre, de participación institucional de los agentes sociales en el ámbito de la comunidad autónoma. No contiene referencias etarias significativas. Tampoco en la más reciente Ley 1/2018, de 21 de marzo, de transparencia de la actividad pública. Sin embargo, sí se han incluido en el anteproyecto de Ley de participación ciudadana (por ejemplo, en su artículo 4, con un contenido similar al de otras normativas, es decir, abriendo los cauces de participación a partir de los dieciséis años)³¹.

3.1.4 La Rioja

La Rioja es una de las comunidades que han incluido las reglas generales de la participación ciudadana en el ámbito autonómico dentro de la disposición general centrada nominativamente en la transparencia y el buen gobierno. Así, le reserva el capítulo III de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja (arts. 17 a 20). Estos pocos preceptos no incluyen ninguna matización de la capacidad participativa en función de la edad.

3.1.5 Región de Murcia

A pesar de que la Región de Murcia sí se dotó de la Ley 8/1995, de 24 de abril, de promoción y participación juvenil³², esta regulación no ha sido integrada ni mencionada de ninguna forma que permita la complementariedad en la legislación más reciente y hoy vigente sobre participación cívica general. Me refiero a la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y, aunque ha sido modificada parcialmente en 2015, 2016 y 2017, ni antes ni ahora incluye alusión alguna a la edad, a la juventud, a la infancia o a la adolescencia³³.

3.1.6. Canarias

Canarias, de forma semejante a La Rioja, se ha dotado también de leyes separadas para la transparencia y la participación ciudadana. Pero en ninguna de ambas se ha incluido una alusión etaria, ni en la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana (modificada de forma parcial en 2012 y 2020), ni en la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información. Además, y aunque anterior a estas dos, resulta especialmente llamativa la omisión de referencias a la juventud de la Ley canaria 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones: a pesar de su elocuente título, solo alude a las personas mayores.

3.1.7 Extremadura

Con una nomenclatura más genérica, encontramos la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno Abierto de Extremadura. Tampoco contiene cláusulas etarias explícitas en ninguna de sus disposiciones. Pero conviene subrayar que, de ella, nunca se ha desarrollado de forma efectiva el Consejo Extremeño de Ciudadanos, donde quizá sí podrían haberse incorporado (reglamentariamente) este tipo de reglas, y a diferencia de la exclusión indirecta que se dispone para el órgano similar a este en la Comunidad de Madrid, como veremos más adelante. Esta comunidad carece de ley sectorial de juventud.

3.1.8 Castilla y León

Finalmente, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León (modificada de forma parcial en 2021), tampoco recoge concreciones etarias en ninguna de sus versiones (histórica o vigente).

3.2 Sistemas explícitos de integración en la participación cívica general

Prácticamente todas las comunidades autónomas cuentan hoy con órganos específicos de participación infantil, adolescente y/o juvenil en las leyes sectoriales sobre protección o promoción de estos grupos etarios. También existen algunos casos paradigmáticos de participación funcional propiamente juvenil contenida en las leyes, o de infancia³⁴. Aquí interesan ahora, en todo caso, las alusiones desde la legislación general de participación ciudadana hacia esos rangos etarios. En este ámbito, por su enfoque más amplio y exhaustivo, destacan las disposiciones de la Comunitat Valenciana y la Comunidad Foral de Navarra. A continuación, sintetizo cómo enfoca cada comunidad cuya legislación general de participación cívica sí incorpora el enfoque etario (por orden de acceso a la autonomía).

3.2.1 Cataluña

Cataluña se ha dotado de una norma específica para las formas de participación ciudadana que quedan fuera del ámbito de la participación política estricta y distinta de la legislación sobre transparencia. Se trata de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

La norma incluye una única regla general de participación basada en la edad, reiterada en varios preceptos, pero sin ninguna otra alusión: están legitimadas para ejercer los derechos participativos de la ley las personas mayores de dieciséis años. Así lo recoge en el artículo 5 (sobre personas legitimadas en las consultas populares no referendarias), en el artículo 36 (sobre recogida de firmas para estas iniciativas), en el artículo 41 (sobre el ámbito subjetivo en otros procesos distintos de las consultas antedichas) y en el artículo 44 (de iniciativa ciudadana ante la Generalitat y las entidades locales).

La norma no incluye cláusulas sí presentes en las leyes de otras comunidades autónomas: carece de reglas de integración explícita con la legislación sectorial de infancia, adolescencia y juventud; no señala deberes de educación para la participación; tampoco crea cauces específicos, ni permite la excepción a esta presunción de capacidad para asuntos de interés de la infancia menor de dieciséis años.

3.2.2 Galicia

Galicia, como Euskadi, plantea una situación de difícil clasificación. La comunidad gallega no se ha dotado de una norma de participación cívica general, puesto que está

objetivamente circunscrita a la participación hacia la cámara parlamentaria. Me refiero a la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. La incluyo en esta categoría, no obstante, porque la norma gallega sí contempla la participación hacia un poder público de ámbito autonómico (a diferencia del caso ya descrito del País Vasco).

Sea como fuere, el caso de Galicia es particular por partida doble. Aunque es de las autonomías que incorporan referencias etarias explícitas, lo hace de forma restrictiva. Se diferencia, de esta manera, de todas las demás comunidades que también incluyen estas alusiones. En particular, lo hace porque delimita el ámbito subjetivo de la ley a quienes ostenten la mayoría de edad general (es decir, los dieciocho años cumplidos). Así consta en el artículo 1 de la ley para ejercer la iniciativa legislativa popular (y en el artículo 9.5 para la condición de fedatario en las recogidas de firmas para tales procesos). Esto podría asumirse como consecuencia de la interpretación restrictiva del artículo 23.1 CE. Pero la norma expande la limitación etaria a la participación meramente propositiva y deliberativa, sin fuerza jurídica, como las “sugerencias y aportaciones” reguladas en el artículo 15.1.

Ni esta ley ni otras con cláusulas generales de participación cívica se refieren de forma explícita a la legislación especializada sobre las políticas de juventud en Galicia y sus deficientes técnicas de participación juvenil³⁵.

3.2.3 Andalucía

La Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía, representa otro ejemplo de norma separada de las prescripciones sobre transparencia. Esta norma sobresale por la extensión de las referencias a la infancia (mucho más que a la juventud, de hecho). Desde el propio preámbulo, la norma reconoce la impronta del derecho internacional (art. 12 CDN) y los valores europeos de carácter indicativo (en particular, la Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 2009, enfocada a la mejora de la participación infantil en el ámbito local, regional y nacional). No es de extrañar, por tanto, que entre las finalidades de la ley (art. 2) se incluyan dos referencias a este tramo etario:

“(...) f) Fomentar especialmente la participación social de las mujeres, de las personas menores de edad, de las personas mayores y de los colectivos en situación de vulnerabilidad.

g) Difundir la cultura y los hábitos participativos poniendo en marcha estrategias de sensibilización y formación desde la infancia (...).”

Pero donde sobresale la legislación andaluza por incorporar una técnica novedosa es al establecer una regla general de presunción a partir de una edad y, sin embargo, contemplar de forma expresa su potencial excepción. En otras palabras, el artículo 35 regula que “tendrán derecho a participar en las consultas participativas autonómicas o locales, reguladas en el presente capítulo, todas las personas mayores de 16 años”, pero

más adelante, en el mismo precepto, matiza que este “límite de edad podrá ser obviado en asuntos que afecten directamente a la infancia y a los derechos que ostentan”. El mismo límite de los dieciséis años es utilizado también por el legislador al prever los marcos de legitimación poblacional de los poderes municipales para ejercer la iniciativa institucional de consultas participativas de ámbito autonómico (véase el artículo 44).

El Legislador andaluz de 2017 mejoró, en el sentido antedicho, la falta de apertura expresa a la excepcionalidad de la regla general que tiene la normativa equivalente de Castilla-La Mancha. Pero lo hace de forma más restrictiva que el modelo valenciano de reconocimiento de la capacidad natural sin límite inferior de edad. Veremos, en efecto, que la legislación valenciana no restringe la participación de estos menores de dieciséis años a “asuntos que [les] afecten directamente”. En cualquier caso, esta noción de “afectación directa” no será fácil de delimitar por los poderes públicos: si la infancia y sus organizaciones representativas alegan su interés cívico legítimo sobre un tema *a priori* no considerado de afectación a su tramo etario, tendrá que ser la autoridad pública que pretenda rechazar su participación la que acredite que no afecta a quien se interesa, o que, aun afectando, su implicación pueda perjudicar el interés superior de su desarrollo personal (única causa, *lato sensu*, que permite restringir hacia la infancia el acceso a la información y su subsiguiente libre posición, *ex* artículo 20.4 CE). Además, el artículo 54 contempla una serie de deberes de las administraciones andaluzas hacia la constitución de cauces específicos de participación infantil (orgánicos y funcionales), además de su necesaria coordinación interdepartamental entre las consejerías competentes en materia de infancia y de participación ciudadana (*vid.* artículo 62). Nada equivalente se contempla, eso sí, respecto del departamento competente en materia de política juvenil, que no es históricamente el mismo que el de infancia³⁶.

3.2.4 Comunitat Valenciana

Como fruto obvio de esta nueva oleada legislativa, se ha dictado la Ley 4/2023, de 13 de abril, de participación ciudadana y fomento del asociacionismo de la Comunitat Valenciana. Deroga la anterior Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana. Esta precedente no contenía ninguna alusión a la edad. La nueva regulación, en cambio, confiere desde el inicio un importante papel a la educación para la participación desde las edades más tempranas (véase el preámbulo, I, y los artículos 34 y 36). La propia parte expositiva subraya que “(n)o se establece ningún límite de edad para participar en los asuntos públicos, en consonancia con la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia” (preámbulo, V). Por tanto, el articulado carece de limitaciones etarias, y la capacidad de obrar debe ajustarse a la capacidad natural. Esta nueva regulación de 2023 remite y alude también de forma expresa a la Ley 15/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de políticas integrales de juventud, que en el artículo 28 y siguientes fomenta la participación y el asociacionismo juvenil, además de la educación en la participación. Recordemos que, además, esta es una de

las pocas comunidades cuya legislación sobre juventud sí hace referencia directa a la legislación sobre participación cívica general.

3.2.5 Aragón

La legislación aragonesa aborda en la misma norma la transparencia y la participación, a través de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón. En parte, quizá, por esta unión de materias, la norma incluye una referencia etaria de interpretación dudosa: el artículo 25.2 reconoce que los y las “menores de edad podrán ejercer el derecho de acceso a la información pública a partir de los 14 años”. Y plantea dudas porque no proclama el mismo rango etario para el ámbito de la participación ciudadana, sino que guarda silencio sobre esta. No sabemos si la capacidad participativa se reconoce a esa misma edad o, incluso, si debería asumirse el criterio valenciano de la capacidad natural, al reconocer como fin sectorial “en la promoción de la participación ciudadana” el fomento de “una cultura de participación ciudadana responsable, tolerante y solidaria con especial atención a la población infantil y juvenil”. Si esto implica una participación previa a la etapa juvenil (infancia preadolescente), convendría haberlo aclarado en los “instrumentos de participación ciudadana” del artículo 52.3, donde solo señala que se “asegurarán condiciones de inclusión social, favoreciendo la participación de las personas con discapacidad, de las personas mayores, de la juventud, de las personas inmigrantes y de los sectores sociales en los que se constate una mayor dificultad en orden a su participación en los asuntos públicos” (es decir, donde la infancia no aparece).

La norma tampoco establece vínculos con las leyes sectoriales de infancia, adolescencia y juventud de Aragón.

3.2.6 Castilla-La Mancha

Castilla-La Mancha se ha dotado de una ley específica de participación, distinta de la norma focalizada sobre la transparencia. Se trata de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de participación de Castilla-La Mancha. Contiene referencias etarias explícitas en el artículo 3 –referido a los fines–, en el artículo 5 –sobre la titularidad de los derechos– y en el artículo 29 –dedicado a enumerar diversas medidas de fomento de la participación en el ámbito educativo–.

Nos encontramos ante una norma que proclama desde el principio una particular sensibilidad hacia la infancia y la juventud. Entre sus fines, la Ley persigue “fomentar una cultura de participación responsable, inclusiva y solidaria con especial atención a la población infantil y juvenil” [artículo 3.h)]. Sin embargo, restringe el ejercicio del derecho a la participación ciudadana a la ciudadanía de más de 16 años [artículo 5.1.a)], en lugar de establecer una cláusula de capacidad natural como sí hace la normativa valenciana ya expuesta. En todo caso, el precepto dedicado al fomento de la educación para la participación es de los más completos del panorama comparado (autonómico),

comprendiendo medidas al menos desde la primaria (infancia preadolescente) hasta la universidad o la específica formación del profesorado (art. 29). Cuestión distinta es que estos mandatos de fomento hayan sido efectivamente desarrollados o implementados. Y no se establecen, en fin, vínculos explícitos entre estas medidas y los cauces especializados de participación juvenil o infantil (ignora los señalados en la Ley 1/2005, de 7 de abril, de los consejos de la juventud de Castilla-La Mancha).

3.2.7 Comunidad Foral de Navarra

La legislación navarra sobre la participación ciudadana representa un ejemplo paradigmático de técnica inclusiva de la dimensión etaria. Se concreta en la Ley foral 12/2019, de 22 de marzo, de participación democrática en Navarra.

El propio preámbulo de la ley incluye tres importantes párrafos que explican con claridad el enfoque de las disposiciones que le siguen. Tras aludir a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las diferencias entre democracia directa (y semidirecta), representativa y participativa (como *tertium genus*), señala:

“Así, mientras en las consultas populares el tipo de participación involucrada se sustancia en todo caso en la emisión de un voto –(...) de ahí que sea solo el cuerpo electoral el que ostente en ellas el derecho a participar (...)– en las ciudadanas nos encontramos con una participación que se limita a la mera expresión de la opinión de un sector de la ciudadanía con respecto a una cuestión determinada. Además, en ellas son las personas mayores de dieciséis años que llevan más de un año censadas las que emiten su opinión, y no las mayores de edad que formen parte del censo electoral”.

Más adelante, el mismo preámbulo trae a colación la piedra angular del derecho internacional a la participación infantil, recogido por la Convención de los Derechos del Niño, ya mencionada, insistiendo en que este mandato supone “la capacidad del niño o niña de expresar sus propios puntos de vista; a opinar libremente y de forma voluntaria; a ser escuchados en todos los asuntos que les afectan; a que sus opiniones sean tomadas en serio y acorde a su grado de madurez”. Añade, además, que:

“La participación infantil, además de ser un derecho tanto individual como colectivo cuyo ejercicio corresponde a las instituciones promover, garantizar y proteger, es una estrategia para mejorar el proceso de construcción de democracia, ya que mediante el ejercicio del derecho a la participación los niños y niñas experimentan un rol activo en su comunidad, se reconocen como actores sociales de cambio, con comportamientos democráticos basados en la tolerancia, incluyendo a las diferencias y con un alto sentido de pertenencia, justicia y de ciudadanía global”.

Ya en la parte dispositiva de la ley comprobamos el establecimiento de una regla general, abierta a la misma excepción que ha incorporado en 2023 la legislación madrileña (como veremos *ad infra*). La regla general es el reconocimiento de la capacidad participativa a partir de los dieciséis años (así consta en el artículo 27, apartados 1 y

2, sobre consultas ciudadanas; pero también en el artículo 39, sobre firmantes para tramitar iniciativas de procesos forales; o en el artículo 42, a propósito de las iniciativas locales). La técnica de excepción se recoge para todos los procesos que permiten la implicación previa a los dieciocho años, en el artículo 27.3, y señalando que “el límite de edad (...) podrá ser obviado en las consultas relacionadas con asuntos que afecten directamente a la infancia y sus derechos”. Estamos, por tanto, ante una cláusula de excepción por afectación directa (volveré a ello a propósito de la legislación madrileña).

El principal rasgo distintivo de la ley foral es, en cualquier caso, la especialización etaria de diversos preceptos, dentro del título VI (“La participación de niñas, niños y adolescentes”). Así, los artículos 55 a 59 recogen una serie de deberes impuestos a las administraciones públicas navarras (Foral y locales) para hacer efectivos, de una parte, los derechos fundamentales participativos de la infancia y, de otra parte, instituyendo derechos subjetivos de configuración legal (no iusfundamentales) por razón de la edad. Finalmente, y en consonancia con todo ello, la disposición adicional segunda impone el deber al Gobierno de Navarra de elaborar una “versión adaptada a la infancia de la presente ley foral para su difusión entre la población navarra menor de edad. El Gobierno de Navarra, en el plazo de seis meses desde la aprobación de la presente ley foral, realizará el desarrollo reglamentario necesario para el ejercicio pleno del derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes en Navarra”. Como ya señalé, también la legislación foral de infancia y aquella de juventud se refieren a la de participación ciudadana.

3.2.8 Illes Balears

Illes Balears se ha dotado de una norma formalmente muy similar a la catalana de 2014, mediante la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos. Sin embargo, contiene importantes novedades sustantivas para el asunto que nos ocupa.

En primer término, el artículo 8.2.e) de la norma (sobre medidas de fomento para la participación) alude de forma explícita a aquellas “de sensibilización y difusión, especialmente entre jóvenes, personas de la tercera edad y personas en situación de vulnerabilidad, tanto respecto a procesos participativos concretos como al derecho de participación desde su vertiente de democracia participativa”. En consecuencia, y aunque no alude a la infancia de forma directa, debe entenderse por juventud en Illes Balears el tramo etario reconocido por la legislación sectorial (esto es, en general, desde los dieciséis años, según el artículo 3.1 de la reciente Ley 5/2022, de 8 de julio, de políticas de juventud de las Illes Balears). En consonancia con esta noción, el artículo 40 permite a las personas empadronadas en municipios del archipiélago la inscripción en el Registro Único de Participación Ciudadana a partir de esa edad (dieciséis años). La principal consecuencia efectiva de este registro es que a esa edad podrían ya resultar elegidos por sorteo para integrar el Consejo de Participación, como prevén los artículos 89 a 95 de la citada Ley 12/2019.

Sin embargo, otra importante serie de preceptos de la misma ley antedicha ciñe la participación a la mayoría de edad (esto es, de dieciocho o más años), ya sea para participar en referéndums municipales (art. 10.1), comisiones promotoras de estos (art. 14) o promoción de consultas de iniciativa ciudadana (art. 60).

En suma, la normativa balear contempla una doble barrera de edad, limitando mucho la capacidad efectiva previa a la mayoría de edad general. No incorpora reglas explícitas de integración y coordinación entre la específica participación juvenil, infantil o adolescente, ni de educación para la participación. Omite así, por ejemplo, cualquier alusión a la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears, o las leyes previas de juventud hoy derogadas por la de 2022 ya mencionada.

3.2.9 Comunidad de Madrid

La Comunidad de Madrid cuenta con una regulación relativamente reciente: la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid. Ha sido modificada de forma parcial en dos ocasiones, en 2022 y 2023 (respectivamente, a través de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid; y de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de derechos, garantías y protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid).

La última reforma, de 2023, es la que ha supuesto la integración de la Comunidad de Madrid entre aquellas que incluyen una regulación etaria específica en su legislación general. Se introduce una nueva letra e) en el apartado uno del artículo 53 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, quedando redactado del siguiente modo:

“e) Cuando se refieran a asuntos que afecten a los derechos e intereses de la infancia y la adolescencia, al establecer o tramitar los procedimientos e instrumentos de participación que resulten de aplicación, los sujetos comprendidos en el artículo 2.1 garantizarán además la realización de las adaptaciones necesarias, tanto en la información ofrecida como en los canales de comunicación, para facilitar la efectiva participación de los niños”.

Existe, además, una referencia cruzada, ya que esta Ley 4/2023, de 22 de marzo, también alude a la previa Ley 10/2019, de 10 de abril, en su artículo 46.1.h), con el siguiente tenor literal³⁷:

“En el ejercicio de las competencias que el Estatuto de autonomía reconoce a la Comunidad de Madrid, corresponden a la Administración de la Comunidad de Madrid las atribuciones relativas a la protección de la infancia y la adolescencia y, en particular, las siguientes: (...) El impulso y apoyo de iniciativas de participación infantil y adolescente en todos los niveles territoriales, en los términos previstos en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid y en las disposiciones sobre la materia de la presente ley”.

Antes de esta reforma de 2023, la ley se situaría entre las comunidades que ignoraban el factor etario de forma explícita. En todo caso, y a diferencia de la potencial convergencia de representantes participativos que permite la normativa extremeña antes expuesta, la legislación madrileña de 2019 incluye una cláusula de exclusión indirecta de las personas jóvenes. Lo hace porque crea un Consejo de Transparencia y Participación adscrito a la Asamblea, con autonomía e independencia (art. 72), pero con una composición en la que prevalece el sentido técnico frente al propiamente participativo, al exigir diez años de experiencia profesional acreditada en el sector (art. 74.2), algo que es difícil que cumpla un representante legítimo de jóvenes o adolescentes.

4 CONCLUSIONES

De los datos expuestos para las diecisiete comunidades autónomas se pueden deducir algunas conclusiones que, en cualquier caso, son provisionales y están sujetas a un estudio más profundo y detallado de cada sistema autonómico. Destaco tres ideas principales, una propuesta para su posible solución, y unas sugerencias de futuros estudios para otros académicos.

En primer término, y con carácter general, la principal evidencia que parece emerger de los datos expuestos es la casi total desconexión entre los sistemas explícitos de participación cívica marcada por la edad (infantil, juvenil y, aunque indirecta, también la estudiantil) de aquellos sistemas de carácter general. Las excepciones a esta regla las representan la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana (ambas desde 2023) y en menor medida la Comunidad Foral de Navarra o las Illes Balears. En consecuencia, los consejos de estudiantes, los consejos de la juventud o los consejos de participación infantil son instrumentos generalizados en virtud de otras normas, pero ignorados en prácticamente todas las previsiones legislativas analizadas sobre participación cívica general, dando lugar a dos sistemas paralelos que no se integran ni se complementan mutuamente de forma clara y ordenada.

En segundo término, sobre cuál es la edad de presunción de la capacidad participativa, parece prevalecer la mayoría de edad general (dieciocho años). Así sucede ya sea por el silencio de ocho legisladores autonómicos (los señalados en el apartado 3.1) o bien por una previsión explícita (Galicia de forma sistemática y las Illes Balears de forma expansiva para la mayoría de los derechos). Otras dos comunidades (Castilla-La Mancha y Cataluña) contemplan una edad estricta de reconocimiento de la capacidad a partir de los dieciséis años, barrera que es matizada y abierta a excepciones en tres territorios (Comunidad de Madrid, Andalucía y Comunidad Foral de Navarra). Recordemos que los dieciséis años constituyen una barrera más elevada que la prevista por la legislación orgánica del derecho de asociación para esta otra forma participativa social o la mayoría de las normas de voluntariado. Solo la Comunitat Valenciana hace explícita la remisión a la capacidad natural sin presunciones etarias *ope legis*, aunque Aragón sitúa una posible presunción a los catorce años, sin claros efectos participativos.

En tercer término, llama la atención que la educación para la participación solo sea objeto de regulación en la legislación general de participación cívica de cinco ordenamientos autonómicos (en la Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, la Comunitat Valenciana, Andalucía y la Comunidad Foral de Navarra). Las otras doce comunidades autónomas parecen dejar esta materia para la legislación sectorial educativa o juvenil. Esto constituye un indicio de falta de coordinación interdepartamental entre los servicios de infancia, juventud, educación y participación.

La solución a estas brechas, en cualquier caso, no requiere necesariamente la reforma legislativa. De hecho, dado que los sistemas que se ignoran están recogidos en respectivas disposiciones de rango legal, la hermenéutica jurídica obliga a considerar la existencia global del ordenamiento jurídico a pesar de sus deficiencias técnicas. Además, la coordinación efectiva es un principio organizativo necesario del sector público. Por tanto, el establecimiento de herramientas de integración real entre las disposiciones y las administraciones responsables de la ejecución de estas distintas normas puede operarse por parte de los poderes públicos que disponen de potestad reglamentaria, en virtud de las habilitaciones generales de desarrollo normativo que todas estas leyes incluyen, haciéndolas converger en reglamentos que sí ordenen la cooperación y coordinación entre cauces y sistemas, generales y específicos etarios.

Por último, estimo que el estudio de esta materia no se agota con este análisis. Además del eventual tratamiento del desarrollo reglamentario de las disposiciones legales, y si efectivamente en aquel nivel normativo se integran o no los sistemas generales y especializados por la edad, también quedan por investigar los grados efectivos de integración participativa de las distintas estructuras con los de otras de naturaleza cívica general que no son objeto de la legislación aquí analizada. Me refiero, por ejemplo, a los consejos económicos y sociales, a las mesas del diálogo civil y a los órganos semejantes de comunicación entre la participación social con las administraciones no especializadas por razón de la edad (es decir, del tercer sector en su sentido más amplio, que comprende el voluntariado en sus distintas formas, todo el asociacionismo no lucrativo y el sector fundacional). Tampoco se han estudiado de forma pormenorizada y comparada los regímenes participativos de las leyes autonómicas de infancia. En otras palabras, convendría aclarar en futuros estudios si esta aparente configuración de cauces paralelos que hemos visto que no se cruzan entre la participación etaria (juvenil, estudiantil o infantil, e incluso de la tercera edad) y los de la cívica general también están aislados de los creados para el diálogo social (*lato sensu*) o civil entre poderes públicos y sociedad civil organizada. Y de ser así, las disciplinas no jurídicas deberían aportarnos evidencias de los efectos que esto produce en la consecución del proclamado deber público de fomento de esta participación ciudadana.

5 BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. 1984. *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerio de Cultura – Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud.
- Álvarez García, V., Arias Aparicio, F. y Hernández-Diez, E. 2018. *Participación juvenil organizada y racionalización administrativa (La compleja situación jurídica actual del Consejo de la Juventud de España)*. Cáceres: Universidad 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. y 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: Universidad 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/10.47623/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 y 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: lustel.
- 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., y Rufo Rey, M.A. 2022. *Cómo mejorar la regulación española de la participación estudiantil en la educación secundaria*. Madrid: CANAE.
- Mestre Delgado, J. y 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: Universidad 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: Universidad de Extremadura.
- 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. y 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 Véanse, por ejemplo, las contribuciones de Mestre Delgado y Álvarez García, 2018; Álvarez García, Arias Aparicio y Hernández-Díez, 2018; y otras obras de estos autores mencionadas en la bibliografía.
- 2 Cfr. Hernández-Díez, 2022a: 294-295.
- 3 Véanse por todos, a este respecto, Simón Cosano, 2021: 75 y 99.
- 4 Sobre la modulación de la capacidad de obrar de la infancia, en base a su capacidad natural, a su madurez y a otros factores reconocidos por el derecho internacional, véase Hernández-Díez, 2022b.
- 5 Como muestra, en normas la Ley 10/2017, de 11 de mayo, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts [de la Comunitat Valenciana] podemos observar que esta se ha rebajado hasta los dieciséis años. El legislador valenciano, en particular, lo justifica señalando que, "dado que estamos legislando sobre un procedimiento de iniciativa ciudadana, que no de decisión final, estamos ante un mecanismo óptimo para que la juventud forme parte del debate político y del proceso de adopción de decisiones, iniciándose en el ejercicio de la ciudadanía mediante la propuesta" (cfr. el séptimo párrafo del preámbulo).
- 6 Véase Ruiz-Rico Ruiz y Castel Gayán, 2013: 23.
- 7 Véase Castel Gayán, 2014: 847-876.
- 8 En particular, me refiero a la síntesis sobre las estructuras principales y cauces funcionales de participación juvenil en las comunidades autónomas, elaborada en Hernández-Díez, 2022a: 325-358.
- 9 Véanse, por todas, las Sentencias del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio, FJ 6.º [ECLI:ES:TC:1995:119]; y 31/2015, de 25 de febrero, FJ 4.º [ECLI:ES:TC:2015:31].
- 10 Cfr. Sánchez Morón, 1980.
- 11 Véanse Gabriel Carranza, 2018: 335-358, y Hernández-Díez, 2017: 1-32.
- 12 Cfr. Hernández-Díez, 2022c.
- 13 Cfr. Castel Gayán, 2011: 279-316.
- 14 Cfr. Hernández-Díez, 2022a: 49-94.
- 15 Véase, como muestra, el IV Plan de Gobierno Abierto de España, del Ministerio de Hacienda y Función Pública (NIPO: 277-21-059-1).
- 16 Véase, por ejemplo, el Real decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de asociaciones juveniles, y el estudio de Reverte Martínez, 2021. A propósito de la edad para la capacidad asociativa autónoma, tanto en el asociacionismo juvenil como el estudiantil y el infantil, véase Hernández-Díez y Rufo Rey, 2022.
- 17 Cfr. Instrumento de ratificación publicado en BOE n. 313, de 31 de diciembre de 1990.
- 18 Me refiero, en concreto, a los artículos 3.3 TUE y 165.2 TFUE. Sobre el valor y el desarrollo de estos, véanse, por ejemplo, la síntesis de Hernández-Díez, 2023; o Hernández-Díez, 2019.
- 19 Me refiero al texto adoptado como Recomendación 128 del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, el 21 de mayo de 2003, y respaldado por la Recomendación del Comité de Ministros n. 13, de 17 de noviembre de 2004.
- 20 Su Instrumento de ratificación fue publicado en el BOE n. 67, de 18 de marzo de 2010.
- 21 Nótese, no obstante, la amplia configuración de la participación directa que Arnaldo Alcubilla asumió al seleccionar y ordenar el Código sobre formas de participación directa del *Boletín Oficial del Estado* (or. 2021, última edición de 4 de mayo de 2023). Este autor reconoce como concretas expresiones de directa e inmediata participación de los ciudadanos en el ámbito político estricto los referéndum en su diversa tipología, pero también la "puesta en marcha del procedimiento legislativo en sede parlamentaria (iniciativa legislativa popular) o la participación en el proceso de elaboración de disposiciones generales (consulta e información pública), sin perjuicio de la subsistencia del menos trascendente pero siempre elocuente ejercicio del derecho de petición y las singulares del ámbito local (consejo abierto o consulta popular local) o en el tercer poder del Estado a través del Tribunal del Jurado en la forma y en los procesos penales que la ley establece".
- 22 Estas, y en particular las juveniles, han sido ya analizadas por Hernández-Díez, 2020. También puede acudirse a la más reciente descripción de las principales instituciones participativas juveniles en la legislación autonómica que contiene la obra del mismo autor titulada "La Administración española ante la participación juvenil" (Hernández-Díez, 2022a).
- 23 La versión vigente de la Ley (valenciana) 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de juventud (reformada por última vez en 2022), contiene referencias en el preámbulo y en su artículo 21 a la previa Ley 2/2015, derogada por la nueva Ley 4/2023, a la que me referiré más adelante. Es cierto que el artículo 31 de la Ley foral (Navarra) 11/2011, de 11 de abril, de juventud, contiene una alusión no explícita, pero que impone la coordinación interdepartamental entre las áreas de juventud y de participación ciudadana de la Administración foral. Por tanto, parece una referencia cruzada implícita. Y, finalmente, el Preámbulo de la Ley 5/2022, de 8 de julio, de políticas de juventud de las Illes Balears, también alude a la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, pero solo para señalar que esta Ley de juventud se ha elaborado dando cumplimiento a lo previsto en la de 2011 (algo que no añade valor al desarrollo subsiguiente y ejecución de la misma).
- 24 Cfr. Hernández-Díez, 2022a, y Hernández-Díez, 2020.

- 25 El caso de la Comunidad de Madrid será tratado más adelante, ya que precisamente la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de derechos, garantías y protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid, modifica la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid. La Ley 4/2021, de 27 de julio, de infancia y adolescencia de Andalucía, alude expresamente a la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana (tanto en el preámbulo como en el artículo 56.6). Y en Navarra la Ley foral 12/2022, de 11 de mayo, de atención y protección a niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derechos e igualdad, es la que establece una integración participativa de carácter explícito y más intenso del panorama comparado hasta el momento, a través del artículo 50 y la expresa incorporación de órganos de participación infantil en los órganos de participación ciudadana general de la Ley foral 12/2019, que mencionaré más adelante. Aunque carezca de referencias cruzadas explícitas, sobresale la completitud y exhaustividad de las referencias participativas de la Ley (valenciana) 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia.
- 26 Nótese que esta norma fue la principal disposición legislativa de la comunidad sobre políticas de juventud, también, hasta la reciente promulgación de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud.
- 27 También incluye una serie de técnicas de diagnóstico de los servicios públicos, mediante “indicadores objetivos, desagregados por sexo, edad u otros, cuando proceda, que permitan evaluar el rendimiento de los servicios municipales y la satisfacción de vecinas y vecinos por la prestación de los mismos” (art. 45.2).
- 28 Podrá hacerse un seguimiento de la iniciativa, en cualquier caso, a través de la página web de participación ciudadana del Gobierno Vasco. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/proyecto-ley/06-proyecto-de-ley-de-transparencia-y-participacion-ciudadana/>.
- 29 Puede consultarse la versión disponible en la web oficial del Principado. Disponible en: https://www.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/TRANSPARENCIA/proyecto_ley_transparencia.pdf.
- 30 Sobre la motivación y fines perseguidos con la consulta pública, puede verse el portal oficial del Principado para este fin. Disponible en: http://www.asturiasparticipa.es/consulta_previa/anteproyecto-de-ley-de-participacion-ciudadana-del-principado-de-asturias/. A propósito de la vinculación de la mayoría de edad general con el ejercicio de los derechos de participación política, véase Presno Linera, 2019.
- 31 Aunque el plazo de alegaciones al anteproyecto finalizó el 4 de octubre de 2022, en mayo de 2023 no ha sido aún adoptado como proyecto remitido al Parlamento. Puede seguirse el curso de la tramitación en la web oficial del Gobierno de Cantabria. Disponible en: <https://participacion.cantabria.es/normativa/-/normativas/ver/1913>.
- 32 Véase la evolución de esta normativa concreta en Hernández-Díez, 2020.
- 33 Si recoge referencia al principio de accesibilidad, por alusión a la Ley [murciana] 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Esto, indirectamente, puede significar la adaptación de textos a las capacidades cognitivas de personas que se vean beneficiadas por la denominada lectura fácil (incluyendo niños, niñas o adolescentes). Pero es una remisión de efecto colateral y sin pretensión directa de modular el contenido por la edad. Nótese, además, que la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia de la Región de Murcia, es la única en perspectiva comparada interautonómica que no hace ni una sola referencia explícita a la participación de la infancia y los deberes públicos de fomento de esta materia (sí, en cierta medida, hacia el asociacionismo).
- 34 Sobresalen, a la vista de los estudios y las disposiciones ya mencionadas, los procesos de participación regulados (que no necesariamente ejecutados) en las regulaciones sobre juventud de la Comunidad Foral de Navarra, Cataluña y Comunitat Valenciana. En materia de procesos de participación infantil, considero que destacan por su atención a la materia las leyes sectoriales de Cataluña, Andalucía, Comunitat Valenciana y Comunidad Foral de Navarra.
- 35 Sobre la condición impropia o de dudosa coherencia jurídica con los valores europeos, que conducen a su desconexión y exclusión del sistema central de participación juvenil en España, véanse las referencias al Consejo de la Juventud de Galicia recogidas por Hernández-Díez, 2022a: 160 y 349.
- 36 Sobre el sistema andaluz de participación juvenil, y sus carencias, véase la obra ya mencionada de Hernández-Díez, 2022a: 347 y 348.
- 37 Esta específica remisión puede contribuir a una interpretación más armónica de las distintas previsiones, como las del artículo 21 de la ley de 2023, que desarrolla el derecho específico a participar de la infancia y la adolescencia, y la del artículo 53, que crea el Consejo Autonómico de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. También aquellas recogidas en la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de juventud de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 8/2017, de 27 de junio, de creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

