

APRENDIZAJE DEL DERECHO A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS CLÍNICAS JURÍDICAS EN LOS TRÁMITES DE CONSULTA PÚBLICA

CARCELLER STELLA, Julia J.

Investigadora postdoctoral (POP Ministerio de Ciencia e Innovación)

Universitat Jaume I de Castellón

carcellj@uji.es

Cómo citar / Citation

Carceller Stella, J. (2022).

Aprendizaje del derecho a través de la participación de las
clínicas jurídicas en los trámites de consulta pública.

Revista Docencia y Derecho, n.º 20, pp. 1-16.

RESUMEN

El presente artículo pretende valorar la capacidad de las Clínicas jurídicas en nuestro país para participar en los procesos de elaboración normativa, en el marco de su función de servicio-formación jurídica. Se trata de identificar, a través de la intervención de éstas en los trámites de consulta pública, vías de trabajo para generar aportaciones al aprendizaje del derecho y contribuciones a la justicia social. En concreto, a través de la participación directa, potenciar el acceso a la justicia de individuos y colectivos mediante la articulación de intereses y derechos afectados o con el diagnóstico y estudio del trámite en sí.

PALABRAS CLAVE: Aprendizaje jurídico clínico, consulta pública, producción normativa.

LEARNING LAW THROUGH INTERVENTION OF LEGAL CLINICS IN STEAKERHOLDERS CONSULTATION

ABSTRACT

This article aims to assess the capacity of legal clinics in our country to participate in the lawmaking processes within their legal service-training function. It is about identifying ways of working to contribute for learning law and social justice through their intervention in stakeholders' consultations. Specifically, through direct participation, promoting access to justice for individuals and groups by shaping interests and rights affected or doing a diagnosis and study of the procedure itself.

KEY WORDS: Clinical legal education, stakeholders' consultation, law-making process.

Fecha de recepción: 22-09-2022

Fecha de aceptación: 01-05-2023

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN 2. MOMENTOS PARA LA INTERVENCIÓN EN LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN NORMATIVA 2.1. Los trámites de consulta pública. 3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CLÍNICAS, POSIBLES VÍAS DE TRABAJO Y ELEMENTOS FORMATIVOS. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

1. INTRODUCCIÓN

La educación clínica jurídica lleva ya unas décadas de implantación en España¹. Su desarrollo sobre el modelo norteamericano se ha extendido por todo el mundo y nuestro país no es una excepción. En este modelo, tiene una centralidad esencial (paralelamente al enfoque tradicional de los estudios jurídicos) la colaboración de las clínicas en los procesos de interpretación y aplicación de las normas. Las tareas de documentación e investigación se dirigen en la mayoría de ocasiones a incidir en estos procesos. Sin embargo, más reducidas son las aportaciones que en este sentido se realizan orientadas a la incidencia en las fases del surgimiento de las normas². En una influencia política y legislativa para la defensa de la justicia social que se anticipe a consecuencias negativas de las medidas jurídicas. Se plantea aquí incidir en las fases de elaboración o cambio de los textos normativos como otra forma, muy directa, de asumir el papel de ser puerta de acceso a la justicia.

Las posibilidades de actuación en estas fases cobran una nueva dimensión con la aparición del trámite de consulta pública en nuestro país, pero la capacidad de colaborar con los poderes normativos ha estado siempre presente, y quizás no debidamente valorada, sobre todo si se piensa en un modelo participativo de producción normativa, cada vez más presente. La conveniencia de reflexionar en torno a esta oportunidad se acrecienta partiendo de la ausencia de capacidades procesales de las clínicas en nuestro país, a diferencia de otros como los EEUU donde si las tienen.

¹ GARCÍA AÑÓN, J. “La evolución de la Educación Jurídica Clínica en España”, *Revista de Educación y Derecho* n° 11, 2015.

² El tema ha sido tratado en el contexto anglosajón por McCrimmon L. y Santow E. Véase: MCCRIMMON L. y SANTOW E., “Educación en la Justicia, Reforma Legislativa y Método Clínico”, en *El Movimiento Global de Clínicas Jurídicas. Formando Juristas en la Justicia Social*, FRANK S. BLOCH (Ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013. 317-334.

La actuación de las Clínicas en estas fases, de preparación y cambio de las normas, se aparta un poco de su tradicional funcionamiento que se sitúa en gran medida, para la defensa de la justicia social, en la intervención y por medio de aportaciones en los procedimientos judiciales. Puesto que la práctica jurídica es mayoritariamente ejercida en esta sede y momento, las Clínicas dirigen el aprendizaje práctico en esta dirección. No obstante, la especial consideración de las aportaciones de la educación clínica en las fases de producción de las normas no se aleja de ser un aprendizaje práctico y aporta además otros beneficios.

Se mantiene, desde este especial enfoque, la conexión con la realidad para el aprendizaje y sigue persiguiéndose un fin útil. Podemos decir que continúa generándose un conocimiento para hacer algo y actuar en el ejercicio de la profesión jurídica sin apartarse de la realidad social. Pero, frente a la participación que se concibe mayoritariamente para solucionar un conflicto o problema a través de la aplicación e interpretación de las normas dadas y sobre sujetos más o menos particulares, se pretende una intervención de efectos generales y con carácter preventivo en los primeros momentos de vida de las normas.

La perspectiva que más puede asimilarse a este enfoque son las Clínicas de Interés Público, y en las que se considera de especial interés la actuación a través de los denominados litigios estratégicos, cuyos efectos permiten generalizar el reconocimiento de derechos y su extensión más allá de los casos concretos. Pero una vez más, la aportación es a través de un litigio y en un momento en el que los efectos de la legislación se han manifestado ya. Fijar la atención sobre la actividad en momentos previos, sobre las primeras consideraciones prospectivas de los efectos de las normas, permite afrontar con carácter preventivo los impactos negativos y asumir directamente un papel activo y un compromiso por la justicia social de carácter profiláctico. Obviar la parte que le corresponde al jurista en estos procesos, relegando la decisión de forma exclusiva a la voluntad y lógica política, excluye al profesional del derecho de su papel como agente de cambio social a través de su principal instrumento de operatividad, la norma. Sea cual sea el momento en el cual éste profesional se relaciona con ella en su búsqueda de la justicia material y formal.

El estudio de las normas y su funcionamiento sobre el entorno y la realidad permite un conocimiento más profundo y crítico para el jurista³, también para los estudiantes de derecho, y es algo que también se da y puede darse de manera intensa en los procesos de surgimiento y cambio de las normas.

2. MOMENTOS PARA LA INTERVENCIÓN EN LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN NORMATIVA

³ IKAWA, D. “El Impacto del Derecho de Interés Público en la Formación del Jurista” en FRANK S. BLOCH (Ed.), *El Movimiento Global de Clínicas Jurídicas. Formando Juristas en la Justicia Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 301- 316.

Para la participación de las Clínicas desde esta perspectiva es necesario considerar los procesos de elaboración de las normas. Y dentro de ellos, identificar las fases y los agentes con capacidades normativas. En estos dos elementos es donde pretendemos encontrar cauces y formas de trabajo para el aprendizaje y la educación jurídica clínica.

Los procesos de producción normativa adoptan cada vez más un carácter abierto y participativo. En ellos existen y afloran vías para la intervención de nuevos actores que legitimen de una nueva forma las decisiones y que permiten que se aporte información al agente que ostenta el poder de tomar las decisiones. Si bien los tradicionales “sujetos” con poderes normativos son los protagonistas, las clínicas podrían optar por ofrecerles recursos y apoyo para el desarrollo de sus tareas a través de los múltiples mecanismos formales o generando, por ejemplo, mediante convenio vías de colaboración. Y esta labor podría realizarse bien directamente, o bien a través de los distintos órganos o entes previstos para su asesoramiento en estas tareas, como por ejemplo los Consejos jurídicos consultivos o la propia institución parlamentaria.

Pero también, y de forma más sencilla, podemos observar momentos o trámites concretos en los se permite y espera la intervención de otros actores y sujetos de forma directa. Esto ocurre en los trámites de audiencia, información pública y consulta pública. Todos podemos enmarcarlos aquí en el ejercicio de las potestades normativas del poder Ejecutivo. Parece conveniente exponer brevemente su naturaleza y finalidad a efectos de concretar la posible participación de las Clínicas en ellos.

Los trámites de audiencia e información pública están expresamente previstos en nuestro derecho positivo desde hace mucho tiempo y gozan, por tanto, de amplio y tradicional asentamiento en nuestro contexto. Ambos se contemplan como mecanismos de prevención, para evitar efectos no queridos derivados de la decisión administrativo/normativa. Constituyen trámites de garantía para la adecuación de la actuación administrativa por lo que ésta pudiera afectar a derechos e intereses legítimos no previstos o no adecuadamente considerados. Permiten a la Administración o poder público decisor valorar y considerar de forma reforzada y precavida la legitimidad o/y suficiente justificación de una actuación pública que pueda conllevar efectos negativos sobre determinados derechos e intereses.

El trámite de audiencia a los ciudadanos está expresamente previsto en nuestro texto constitucional, en el artículo 105 a)⁴ en relación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales. La Constitución establece una reserva de ley para su regulación y, véase bien, lo establece en referencia a un tipo de normas: las disposiciones administrativas de carácter general, entendidas como normas emanadas del poder Ejecutivo y con rango inferior a ley, esto es, los reglamentos. Pese a dejar en manos de la ley que lo regule su contenido y elementos concretos de exigibilidad, no debemos olvidar, sin embargo, la clara voluntad del constituyente de que el poder

⁴ Art. 105 a) CE: *La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*

normativo reglamentario, se someta siempre a la realización de este trámite, que se enlaza directamente con los principios de participación (art. 23.1 y 9.2 CE) y eficacia (art. 103.1 CE).

Los trámites de audiencia e información pública, limitándonos a la actividad normativa del Gobierno de España y la Administración General del Estado (en adelante AGE)⁵, han sido objeto de desarrollo en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno⁶ (en adelante LG) y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC). La regulación que de ellos hace la LPAC, la encontramos en el artículo 133.2 en el que se prevé, en especial, para los procedimientos de elaboración normativa y el 26.6 de la LG. Ambos artículos no establecen distinción entre la audiencia y la información pública, pero si se diferencian con respecto del trámite de consulta.

Tanto la audiencia pública como la información pública se prevén en un momento posterior al trámite de consulta y presumiblemente con el texto de la propuesta elaborado, aunque insistimos todos ellos son previos a la decisión normativa definitiva. Por lo que podemos afirmar que la finalidad de los tres es compartida, pues responden a mejorar el acierto y la oportunidad de la propuesta por sustanciarse en el procedimiento de elaboración de la norma y no después. Todos pretenden recabar desde el exterior, por parte de la ciudadanía, información y cuántas aportaciones ayuden a la toma de la decisión del poder público⁷. Y es por lo que constituyen grandes vías de participación ciudadana en la elaboración de los textos normativos y un refuerzo para la justificación y legitimidad de las normas.

Sin embargo, la audiencia y la información pública son trámites que se sustancian con el texto normativo redactado y sobre el que, tras su publicación como proyecto, se produzca la esperada participación. Una participación que aspira a ser más concreta, posibilitada por la propia concreción de los contenidos de la propuesta. Y que permite a su vez, identificar con mayor precisión los sujetos, pero también, los derechos e intereses afectados. Se desprende de ello, un matiz diferencial en su finalidad última. Tanto la audiencia como la información pública, con mayor presencia y tradición en nuestro ordenamiento, parece que están pensados como mecanismos de garantía ante posibles efectos no considerados o débilmente justificados de la actuación

⁵ Entrar a considerar estos trámites en las previsiones autonómicas y las capacidades normativas locales excede con mucho las posibilidades de este artículo, pero merecen ser muy tenidas en cuenta a efectos de posibilidades de participación de las clínicas en los procesos de elaboración de las normas de sus respectivos ámbitos territoriales. Aunque recordemos la aplicabilidad general del artículo 133 de la LPAC 39/2015 en lo que respecta al trámite de consulta pública.

⁶ TÍTULO V, De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno.

⁷ Artículo 133.3 LAPC: *La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

administrativa sobre derechos e intereses legítimos que son más fácilmente determinables tras la redacción del proyecto.

La consulta, por su parte, aspira a ofrecer recursos y orientación al poder decisor con respecto a los propios contenidos todavía en formación y para la elaboración de las alternativas que se precisan con carácter previo a la toma de la decisión. La intervención de las Clínicas en las consultas públicas supone un primer paso para favorecer las aspiraciones de participación de colectivos o sujetos en la conformación de la decisión normativa y por medio de una más temprana aportación que permita, adicionalmente, ser soporte de las posteriores que pudieran llevarse a cabo para la defensa de sus derechos e intereses. Pese a no ser su finalidad primera, la consulta pública refuerza las garantías por constituir un trámite general añadido a los otros dos (información y audiencia), para toda elaboración normativa, de obligado cumplimiento⁸. Sin precisar la identificación de concretos derechos o intereses afectados, supone un estadio todavía más temprano que los anteriores para el reconocimiento y la salvaguarda de los mismos. Y es por este motivo, por lo que adquiere especial interés en este trabajo, puesto que constituye la primera posibilidad de intervención, para dar voz y visibilidad a reivindicaciones de justicia social y favorecer las condiciones de acceso a la justicia de sujetos y colectivos varios.

2.1. Los trámites de consulta pública.

La consulta pública se sustancia, por tanto, antes en el tiempo y es un trámite con una finalidad algo distinta, pues su objetivo (en añadidura al de los dos antes tratados, alertando a la administración de posibles derechos e intereses legítimos afectados) es recabar información y la opinión ciudadana como primera ayuda a la toma de la decisión normativa y previamente a la elaboración del texto. En este sentido es, por tanto, un trámite plenamente abierto que parece asumir el carácter negocial y participativo de los procesos de elaboración de las propuestas normativas de lleno desde los inicios de dichas propuestas.

La consulta pública aparece, para implantarse con vocación de generalidad en nuestro país, con la ley de procedimiento administrativo de 2015.⁹ Donde se afirma que

⁸ Salvo las excepciones expresamente previstas en la ley. Art. 133.4 LPAC y 26.2 LG. O sobre la exoneración del trámite de consulta en las ordenanzas fiscales puede verse la doctrina casacional sentada por la sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2023 (rec.4791/2021). STS 108/2023, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, de 31 de enero de 2023.

⁹ Esta participación está recogida en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para la actividad normativa del Gobierno y la AGE, a través de las modificaciones de la misma que estableció la Disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El trámite de consulta se contempla también en el artículo 4.6 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible: *Para garantizar el principio de accesibilidad, se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente.*

“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”¹⁰, cuyas principales aportaciones, según la LG, serán recogidas por las Memorias de Análisis de impacto normativo¹¹.

Como antecedentes debemos señalar que ya la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo, que contenía expresa regulación de los procedimientos de elaboración de las disposiciones de carácter general, preveía en su artículo 130 apartado 5 el posible sometimiento de la disposición al trámite de información pública. La CE de 1978, como hemos visto, estableció el trámite de audiencia al ciudadano en el artículo 105 apartado a (y la audiencia al interesado en el procedimiento en el apartado c de este mismo artículo). Sin embargo, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que carecía de regulación sobre la elaboración de las disposiciones de carácter general o referencias al procedimiento de elaboración normativa, contemplaba la audiencia al interesado en su artículo 84 y el trámite de información pública en el 86, ambos categorizados como mecanismos de participación ciudadana en el procedimiento administrativo general. Los artículos suponían la concreción legal, con carácter general para el procedimiento administrativo común, de los preceptos constitucionales. El apartado a del 105 recibía concreción también a través de estos dos (84 y 86) y posteriormente con las previsiones que para la elaboración normativa se establecían en el artículo 24 de la Ley de Gobierno, en su redacción original de 1997¹². Hasta la regulación actual, el trámite de audiencia e información pública pensaba siempre en la afectación en los derechos e intereses como clave del elemento participativo, en vinculación estrecha con el concepto de interesado. Precisamente la posible multiplicidad de afectados por la medida y las dificultades de identificación era el elemento central sobre el que operaba la diferenciación entre la audiencia y la información pública. Esta última más pensada para abrir las contribuciones sin la necesidad de identificación de personas ni intereses particulares

¹⁰ Art. 133.1 LPAC

¹¹ Art. 26.3 g) LG

¹² Artículo 24 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en su redacción original: ... c) *Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado. Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan.* d) *No será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b).* e) *El trámite de audiencia a los ciudadanos, en sus diversas formas, reguladas en la letra c), no se aplicará a las disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades de la presente Ley, así como a las disposiciones orgánicas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella.*

afectados. Y permitiendo a sujetos con una menor intensidad de relación con la medida la posible intervención.

La consulta pública, asume de partida la pluralidad de afectados por la propia naturaleza y entidad de la decisión normativa. En los tres trámites (audiencia, información pública y consulta) pervive la previsión de que las aportaciones se realizarán sobre todo para aquellos sujetos afectados por las propuestas, en referencia a la precisión que los distintos preceptos hacen con el inciso “que les afecten”. Sin embargo, la especificación carece de virtualidad para la real intervención puesto que todos se encuentran completamente abiertas al conjunto de la ciudadanía. La afectación, también prevista para el trámite de consulta (art 133.1 LPAC y art. 26.2 LG¹³), opera en éste solo como presunción de que la opinión versada tiene una mayor entidad o relevancia con respecto al tema regulado. Pero de cuya participación pueden aparecer, no olvidemos, indicios y ofrecerse recursos para la determinación de la condición de interesado ante una posible afectación real.

La opinión emitida en la consulta versa sobre: “a) *Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.* b) *La necesidad y oportunidad de su aprobación.* c) *Los objetivos de la norma.* d) *Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*” La opinión aquí prevista puede ser vista como un tanteo de posibles apoyos u objeciones a la norma, pero en esencia supone una vía para mejorar la información y el conocimiento del decisor sobre el contexto en el que se circunscribe la posible norma. Información a acerca del problema social, medioambiental o económico, por ejemplo, la magnitud del mismo, la concreción de la finalidad y conveniencia de la actuación pública normativa y esbozos creativos de posibles soluciones (asumiendo también la alternativa no jurídica o de no intervención).

La publicidad dada al proyecto aspira una participación plenamente abierta. Su materialización viene expresamente prevista por la ley en los siguientes términos: “... *a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma*”. La publicación a través de la web de la Administración desde la que se gesta la propuesta posibilita una favorable accesibilidad, muy acorde a los nuevos tiempos, pese a las deficiencias que todavía hoy se presentan, como veremos. Se prevé además que las aportaciones sean abiertas y originales, pues la Orden que recoge las instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa en los portales web de los departamentos ministeriales determina: *se ofrecerá al ciudadano la posibilidad de realizar sus aportaciones*

¹³ Art. 133.1 LPAC: ... *se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma...*

*mediante un cuadro de texto libre, con la opción de adjuntar documentos. Se enviará al ciudadano un aviso de la recepción de sus aportaciones.*¹⁴

En la consulta, en plena coincidencia con la audiencia e información pública, se otorga la posibilidad de dar acceso al expediente que conforma la decisión administrativa normativa con el objeto de que se puedan formular aportaciones, alegaciones o presentar documentos para que la Administración pueda tener un mejor conocimiento, antes de tomar la decisión. Ello se encuentra en plena consonancia con las previsiones del artículo 105 apartado b de la CE y las previsiones de la ley de transparencia. En concreto, las referencias que el artículo 7 hace a la publicidad activa de la información de relevancia jurídica¹⁵.

Sin embargo, la diferencia estriba en que el expediente sobre el que se apoya la participación es distinto. La audiencia y la información pública, son la opción normativa o alternativa elegida, el texto ya redactado, el proyecto de norma en un determinado estadio, sobre el que identificar directamente afecciones en derechos e intereses legítimos. El trámite de consulta requiere también de un expediente o soporte sobre el que poder recabar una verdadera opinión. Y consiste, según las previsiones legales, *en los documentos necesarios, claros y concisos, que contengan toda la información para poder pronunciarse sobre la materia*¹⁶. Nada más específica, tampoco, la Orden Ministerial que desarrolla el trámite a nivel de la AGE¹⁷.

Podría en este sentido resultar útil, llevar a cabo una aproximación de lo que viene ocurriendo en la práctica para facilitar la intervención. Exploramos, por ejemplo, el portal web del Ministerio de Justicia del Gobierno de España y las consultas públicas

¹⁴ Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

¹⁵ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, artículo 7. *Información de relevancia jurídica: Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos. b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación. c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública. d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio. e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.*

¹⁶ Art. 133.3 LPAC.

¹⁷ Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

sustanciadas en el año 2022¹⁸. En todas ellas (10 en total), se cuelga un documento en el que se explican brevemente los problemas a los que se pretende hacer frente, la necesidad y oportunidad, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias. En este documento, de variable profundidad, pero cuya extensión media ronda las 3 páginas, constan algunas veces los antecedentes normativos (en 6 proyectos) y se indica un correo electrónico al que realizar las aportaciones. Solo un uno de ellos el documento incluye unas preguntas concretas que pueden concretar las opiniones vertidas u orientar hacia los contenidos de la información que se precisa. El plazo para la recepción de aportaciones no suele sobre pasar los 15 días naturales mínimos que establece la LG en su artículo 26.2.

La consulta pública para la modificación de la Ley de transparencia¹⁹, por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, opta, sin embargo, por un formato algo distinto, posiblemente por tratarse, además, no de producción normativa *ex novo*, sino de una modificación de una norma existente y de rango de ley. Se ofrece una ficha normativa, como en los anteriores (como documento informativo de los antecedentes, el problema, la necesidad y oportunidad, lo objetivos y las posibles soluciones), pero este documento es algo más completo, en el que se establecen enlaces a informes, seminarios y reuniones de trabajo en el marco de la propuesta e, incluso, una síntesis de las principales conclusiones y elementos que merecen consideración. Además, la intervención se canaliza a través de un formulario online de campos abiertos que va guiando la participación y el plazo para las aportaciones es de un mes de duración.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CLÍNICAS, POSIBLES VÍAS DE TRABAJO Y ELEMENTOS FORMATIVOS.

Entrando a considerar cómo pueden las clínicas jurídicas intervenir en este trámite, podemos señalar, dos grandes vías. En primer lugar, podrían hacerlo directamente, presentando opiniones en nombre propio, atendiendo por ejemplo a cuestiones o problemas de índole jurídica que pudieran percibirse o plantearse a priori con la modificación o el nacimiento de una nueva norma. Pero también, más en línea con su contribución a la justicia social, las clínicas podrían actuar prestando apoyo a aquellos sujetos que pudiesen presentar dificultades para participar e incidir en el proceso de la toma de decisiones normativas pero cuyas aportaciones pudiesen ser relevantes atendido a los contenidos. Dificultades de distinta índole y que las clínicas contribuirían a reducir, priorizando con su intervención esencialmente aquella destinada a colmar déficits y lagunas de acceso a la justicia. Y ello desde el estadio más temprano, antes incluso de fraguarse la nueva norma, identificando la posible incidencia en derechos e intereses con dificultades de articulación o con voz silenciada.

¹⁸ Ministerio de Justicia, Gobierno de España, participación pública en proyectos normativos. <https://www.mjusticia.gob.es/es/areas-tematicas/actividad-legislativa/normativa/participacion-publica-proyectos-normativos/proyectos-real-decreto> (Consultado 13/02/2023)

¹⁹<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/NormasEnTramitacion/Paginas/ConsultaAbiertas.aspx>

Las dos formas de participación generan resultados de aprendizaje y variadas posibilidades desde el punto de vista formativo. La primera perspectiva impulsaría un ejercicio jurídico, más clásico y formal, en términos de coherencia y plenitud del ordenamiento en su conjunto. Implicaría un repaso de diferentes normas circundantes a la propuesta, sobre cuyas previsiones podrían observarse incidencias, promoviendo por ejemplo desde un primer momento, la localización de lagunas, antinomias o posibles afecciones en derechos. Se podría realizar también un análisis de adecuación de las potestades normativas desde la óptica competencial o, asimismo, el seguimiento de la norma jurídica, desde este trámite en un momento tan incipiente, posibilitaría el aprendizaje del procedimiento formal e informal de elaboración.

La segunda forma de intervención ofrece un conocimiento más profundo de los contenidos normativos y adentrarse en la realidad que a ellos subyace. Se desprende de este tipo de intervención un conocimiento más especializado y profundo de las materias reguladas. Si bien, el grado de especialización podría suponer una dificultad difícil de sobrellevar por la enorme variedad de asuntos o temas, la solución pasa por habilitar cauces de conocimiento extrajurídico que enriquezcan y den soporte a las aportaciones. Es decir, las clínicas canalizarían la información para el “legislador”, por ejemplo, creando redes de colaboración con la entera comunidad académica o con los sectores especialmente afectados. Podrían actuar como puente, nexo y elemento de conexión entre el conocimiento experto sobre las materias reguladas y el ente dotado de las potestades normativas. Pudiendo pronosticar la necesidad de puntuales informes técnicos o ejerciendo funciones de coordinación y colaboración a la tarea de los informantes.

Pero creemos existe, además, una tercera línea de trabajo que, de manera más sencilla, pueden considerarse a día de hoy muy relevante, y de la que se deriva una directa contribución al buen funcionamiento y la transparencia de las instituciones públicas. Al tratarse de un trámite algo “novedoso”, en las tareas de elaboración normativa, parece que todavía no está plenamente implantado y genera algunas incógnitas²⁰. El análisis y seguimiento del trámite de consulta pública, en sí, permitiría dejar patente un diagnóstico de las principales carencias o incidencias en su desarrollo. El estudio contribuiría sin duda a impulsar, no solo, el cumplimiento legal formal para las instituciones, sino, la mejora de la entidad y función del procedimiento en sí. Constituyendo éste, un recurso para una decisión pública más transparente, informada y consensuada. Y un primer cauce de entrada a reivindicaciones de derechos, mecanismo preventivo de impactos negativos y herramienta para control de la arbitrariedad de los poderes públicos.

²⁰ CIERCO SEIRA, C., y ROPERO VILARÓ, A. “La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias, en *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, Ejemplar dedicado a: Participación ciudadana y regeneración política. Retos de la gestión de los servicios públicos y de los derechos sociales, 2017, pp. 93-129. También, CASADO CASADO, L. “La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 52, 2018, pp. 159-210.

Entre las principales carencias que, de una primera aproximación superficial, se detectan son las dificultades de localizar las propuestas normativas, debido a la gran variedad de entes con potestades normativas. Ya se ha visto como se excluye, por ejemplo, de este trabajo el ámbito autonómico y municipal. La AGE ya se ha percatado de la necesidad de dotar de cierta uniformidad, sobre todo visual, a las vías y mecanismos de participación pública en los proyectos normativos que se ofrecen a través de los portales web de los ministerios. Y por ello encontramos un punto de acceso en cada web para este fin vinculado a una imagen única para la identificación de los trámites de consulta, audiencia e información pública²¹ de los proyectos normativos.



*Fuente: administracion.gob.es punto de acceso general
Participación en proyectos normativos*

Todo ello se ha desarrollado a tenor de las instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa en la AGE²² en las que se establece además la existencia de un punto de acceso general en el que encontrar un enlace a los procesos de los distintos departamentos ministeriales. Se atenúan así las dificultades de localizar y seguir los procesos de elaboración normativa mejorando la transparencia e impulsando la participación efectiva.

Por otra parte, parece que todavía la participación es escasa viendo las aportaciones de algunos proyectos²³. Las nuevas tecnologías facilitan la puesta a disposición de las iniciativas y los cauces de participación, sin embargo, la intervención sigue siendo muy reducida y poco significativa. El poder público normativo no parece potenciar mucho los mecanismos de participación, más allá del formal cumplimiento del trámite, más cuando en algunos supuestos es posible identificar individuos u

²¹ Punto general de acceso administracion.gob.es
<https://administracion.gob.es/pag/Home/actualidadParticipacion/ParticipacionPublicaProyectosNormativos0.html> (Consultada 14/02/2023)

²² Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales. *Resulta conveniente armonizar la imagen identificativa y la estructura del punto de acceso que facilite esta participación pública en los portales web de los distintos ministerios, de forma que se garantice su visibilidad y fácil acceso. Por las mismas razones, se establecerá en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración General del Estado un enlace a cada uno de los puntos de acceso ministeriales.*

²³ Treinta y cinco, por ejemplo, fueron el total de correos recibidos por el Ministerio de Política territorial en la consulta pública del "Anteproyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado." Véase la nota resumen: https://mpt.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-17.html. O las 14 de la consulta pública previa sobre el "Anteproyecto de Ley de prevención de conflictos de intereses del personal al servicio del sector público", del mismo Ministerio. Véase nota resumen: https://mpt.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-29.html

organismos cuyas aportaciones pudieran resultar significativas para alcanzar el acierto y la oportunidad de la norma desde múltiples y variadas aportaciones.

4. CONCLUSIONES

Esta perspectiva se incluye plenamente en el paso hacia un modelo de aprendizaje del derecho, más que un modelo de enseñanza del derecho²⁴. Con plena conciencia de los contenidos cambiantes y el carácter efímero de las normas jurídicas. Y en el que el estudiante adopta plenamente un papel activo, pues éste se convierte en protagonista del proceso de conocimiento guiado en su esfuerzo por el docente.

La aproximación al derecho desde la *lege ferenda* hace que el aprendizaje sea plenamente compartido, por alumnos y profesores. E incluso entran en este proceso de aprendizaje otros actores, como son las instituciones públicas con poderes normativos, así como los “clientes” o sujetos a los que la Clínica ayuda a articular su reivindicación de derechos y la expresión de intereses.

La teoría adquiere un carácter instrumental cercano e inseparable de la práctica con este enfoque²⁵, pues los vínculos entre las normas y la realidad social cobran vida de manera manifiesta y patente en este momento, el nacimiento de una nueva norma. El trabajo desarrollado por los alumnos en la clínica, con la participación en los trámites de consulta pública, proporciona habilidades de investigación y les permite tomar conciencia de necesidades y problemas reales de individuos, comunidades o la sociedad misma y la relación de éstos con la ley, impulsando su espíritu crítico.

La intervención de las clínicas en los trámites de consulta las posiciona en el ámbito de las *legislative drafting clinics* que *brindan a los estudiantes de derecho la oportunidad de hacer una contribución importante a cambio social*.²⁶ Es precisamente el conocimiento y la comprensión del derecho como elemento de cambio social, lo que permite una perfecta unión y simbiosis de los dos grandes fines de las clínicas jurídicas, ser herramienta de aprendizaje y recurso de servicio a la sociedad. Se contribuye de este modo a acercar el cambio *formal e interno* hacia un cambio *externo*²⁷, con consecuencias y efectos reales en beneficio de la justicia social.

²⁴ GONZÁLEZ RUS, J. J. “Reflexiones sobre el futuro de la enseñanza del derecho y sobre la enseñanza del derecho en el futuro”, en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, N.º. 5, 2003.

²⁵ Ídem. “... la teoría no es algo cuya importancia y necesidad de estudio se justifique por sí misma, sino que la adquiere en la medida en que resulta necesaria para el conocimiento, la interpretación y aplicación del Derecho que debe de llevar a cabo el alumno de una Facultad de Derecho”

²⁶ McQUOID-MASON, D. PALMER, R. *African Law Clinicians' Manual*, Open Society Foundations, p. 35.

²⁷ FRIEDMAN, L y LANDINSKI, J. “El derecho como instrumento de cambio social incremental” en *Derecho PUCP*, n.º2, 1969, p.33: “El derecho agudiza la percepción de los problemas sociales. El derecho es también un instrumento de educación; un instrumento de persuasión moral; un bien simbólico. El derecho pone de relieve debates que clarifican (u oscurecen) los problemas.”

5. BIBLIOGRAFÍA, LEGISLACION Y OTRAS FUENTES CONSULTADAS

CALVO LANGDON, C. “Instrucción del procedimiento: alegaciones y participación de los interesados, prueba e informes. Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común” en *Lecciones Fundamentales de Derecho administrativo (Parte General y Parte Especial)*, VVAA, BUENO SÁNCHEZ, J. M. DE HOCES ÍNIGUEZ, J. R. et al., Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, p. 569-600.

CASADO CASADO, L. “La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 52, 2018, pp. 159-210

CIERCO SEIRA, C., y ROPERO VILARÓ, A. “La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias”, en *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, Ejemplar dedicado a: Participación ciudadana y regeneración política. Retos de la gestión de los servicios públicos y de los derechos sociales, 2017, pp. 93-129.

FRIEDMAN, L y LANDINSKI, J. “El derecho como instrumento de cambio social incremental”, en *Derecho PUCP*, n.º 2, 1969.

GARCÍA AÑÓN, J. “La evolución de la Educación Jurídica Clínica en España”, *Revista de Educación y Derecho* n.º 11, 2015.

GONZÁLEZ RUS, J. J. “Reflexiones sobre el futuro de la enseñanza del derecho y sobre la enseñanza del derecho en el futuro”, en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, n.º 5, 2003.

IKAWA, D. “El Impacto del Derecho de Interés Público en la Formación del Jurista” en FRANK S. BLOCH (Ed.), *El Movimiento Global de Clínicas Jurídicas. Formando Juristas en la Justicia Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 301- 316.

MCCRIMMON, L., y SANTOW E., “Educación en la Justicia, Reforma Legislativa y Método Clínico”, en *El Movimiento Global de Clínicas Jurídicas. Formando Juristas en la Justicia Social*, FRANK S. BLOCH (Ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013. 317-334.

McQUOID-MASON, D., y PALMER, R., *African Law Clinicians’ Manual*, Open Society Foundations, p. 35. Disponible en:

<https://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/handle/10092/15366/African-Law-Clinicians-Manual-McQuoid-Mason.pdf?sequence=2>

LEGISLACIÓN

Constitución española 1978

Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG)

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (LPAC)

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

STS 108/2023, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, de 31 de enero de 2023.

PÁGINAS WEB

administracion.gob.es Punto de acceso general. Participación en proyectos normativos. https://administracion.gob.es/pag_Home/actualidadParticipacion/ParticipacionPublicaProyectosNormativos0.html

Ministerio de Hacienda y Función Pública. Normativa en tramitación. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/NormasEnTramitacion/Paginas/ConsultaAbiertas.aspx>

Ministerio de Justicia, Gobierno de España, participación pública en proyectos normativos. <https://www.mjusticia.gob.es/es/areas-tematicas/actividad-legislativa/normativa/participacion-publica-proyectos-normativos/proyectos-real-decreto>

Ministerio de Política territorial, https://mpt.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-17.html