



**Resolución 2017R-92-17 del Ararteko, de 11 de julio de 2017, por la que se formulan recomendaciones a la Diputación Foral de Gipuzkoa en relación con la iniciativa de consulta popular sobre la pasante del “Metro de Donostialdea”.**

### Antecedentes

1. El Ararteko ha recibido una queja formulada por la “Plataforma vecinal para la paralización de la pasante del metro en Donostia Satorralaia” (en adelante, “la Plataforma vecinal”) por la desestimación de la petición para promover una iniciativa de consulta popular con el aval de 8.916 firmas de donostiarras sobre la participación de la Diputación Foral de Gipuzkoa (en adelante, “DFG”) en la financiación de la pasante del Metro.

Esta plataforma vecinal expone su disconformidad con el acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno Foral, en su reunión de 11 de octubre de 2016 y la posterior desestimación del recurso de reposición presentado contra el anterior acuerdo, según acuerdo del Consejo de Gobierno Foral, de 29 de noviembre de 2016.

La plataforma estima que la petición presentada delimita adecuadamente el contenido de la consulta popular solicitada a la DFG, al proponer realizarla sobre la participación del ente foral en la financiación de la pasante del metro en Donostia, según la siguiente pregunta: *“¿Está de acuerdo con que la Diputación Foral Gipuzkoa participe en la cofinanciación y gestión del proyecto de la pasante del metro de Donostia/San Sebastián? SI/NO”.*

Sin embargo, la plataforma vecinal reclamante entiende que el acuerdo desestimatorio del Consejo de Gobierno Foral, alegando que la competencia sobre el proyecto de la pasante del Metro le corresponde al Gobierno Vasco y no a la Diputación, no guarda relación con el contenido de la solicitud para la realización de la consulta popular, que no se refiere al proyecto propiamente dicho sino a la voluntad del ente foral de participar en la financiación de ese proyecto.

En segundo lugar, discrepa del otro motivo alegado para desestimar la realización de la consulta, a saber, que *“En este caso, se propone que la consulta popular sea referida a la ejecución de una partida del presupuesto, lo cual no se considera lo más oportuno en estos momentos”.*

El acuerdo añade que era intención de la DFG *apoyar dicho proyecto para lo que destinó 400.000 euros* en el presupuesto de 2016. Sin embargo en la actualidad esa partida presupuestaria ha sido transferida para financiar otras prestaciones.





Sobre este particular, cabe indicar que la pregunta que se proponía en la consulta no se refería a si se habían destinado fondos a la financiación del referido proyecto sino a la intención foral de participar en la financiación y gestión de ese proyecto. Tal propósito viene recogido expresamente en los documentos programáticos del actual Gobierno de la Diputación para toda la legislatura 2015-2019, donde figura como proyecto estratégico del Departamento de Movilidad y Ordenación del Territorio *“Impulsar el metro de Donostialdea a través de una estrategia de inversiones de largo plazo que permita alumbrar en 2030 una ambiciosa red de transporte público metropolitano. La meta es firmar los convenios necesarios para el desarrollo de los proyectos estratégicos e iniciar las obras de la pasante soterrada del Metro.”*

El objetivo nº 2 de ese proyecto estratégico prevé, entre otras líneas de acción, la siguiente:

*“Apuesta a favor del Metro de Donostialdea como conexión ferroviaria del corredor Este de Gipuzkoa, participando en la co-financiación y gestión del proyecto, junto al Gobierno Vasco.”*

Añadido a lo anterior, indica la plataforma vecinal que con posterioridad al mencionado acuerdo de 11 de octubre de 2016, la Diputada foral de Movilidad realizó una declaración pública el día 26 de octubre de 2016 indicando que la DFG *“participará en la cofinanciación y gestión”* del metro de Donostialdea, a pesar de que el presupuesto de la institución para 2017 carece de partida para colaborar en esa obra.

En suma, la plataforma reclamante entiende que, sin perjuicio de que ni en el presupuesto de 2016 ni en el correspondiente al ejercicio de 2017 se hayan destinado fondos a la financiación, la DFG tiene previsto participar en la financiación y gestión del proyecto razón por la cual lo que la consulta pretende obtener es un pronunciamiento sobre la oportunidad de esa cofinanciación.

2. Tras valorar las cuestiones descritas en la reclamación, el Ararteko solicitó información al Departamento de Gobernanza y Comunicación con la Sociedad de la DFG.
3. El Departamento de Gobernanza y Comunicación con la Sociedad remitió el informe emitido por el Director Foral de Participación ciudadana de 10 de marzo de 2017, en respuesta a la solicitud de información formulada por esta institución, informe al que nos referiremos en el apartado siguiente de consideraciones, a los efectos de no ser reiterativos.





## Consideraciones

1. La Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana, regula la consulta popular que pretendía promover la plataforma vecinal que presenta la queja, iniciativa que fue desestimada en los términos expuestos en los antecedentes de esta resolución.

La DFG ha remitido un exhaustivo informe con los argumentos por los que considera que no se daban los requisitos necesarios para aceptar la iniciativa de realización de una consulta popular sobre el proyecto de metro de Donostialdea. En los apartados siguientes, se analiza de manera pormenorizada el documento confrontándolo, en su caso, con las alegaciones que contiene la queja.

2. El preámbulo de la Norma Foral, tal como indica la respuesta recibida de la DFG, contextualiza la regulación sobre la participación ciudadana señalando que la organización de procesos de deliberación participativa se insertará en los procedimientos administrativos de decisión de las políticas públicas que corresponden a este ente foral. Se trata de una técnica que permite incorporar al procedimiento de decisión toda la riqueza de los intereses y expectativas sociales de una forma que sea beneficiosa para el procedimiento de adopción de decisiones. Junto a los procesos de deliberación participativa, se prevén otro tipo de *instrumentos complementarios*, como las consultas populares o la participación en la elaboración de anteproyectos de normas forales.

El Título III estructura los instrumentos de participación ciudadana en los siguientes:

- Los procesos de deliberación participativa.
- De las consultas populares.
- De la participación en la elaboración de anteproyectos de Normas Forales.
- De la participación ciudadana a través de otros instrumentos complementarios de deliberación participativa.

El artículo 17 define y establece el contenido de las consultas populares, en los siguientes términos:

*1. Las consultas populares constituirán una forma de participación ciudadana en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.*

*2. La Diputación Foral, en el marco de la legislación vigente y en el ámbito de las competencias forales, podrá realizar consultas populares en los supuestos en que considere oportuno conocer la opinión de la ciudadanía*





*del Territorio Histórico, en su conjunto o de forma limitada a alguna parte del mismo, sobre alguna decisión o política a adoptar.*

*3. Las consultas populares reguladas en esta Norma Foral se configurarán en cualquier modalidad con la salvedad del referéndum, por lo que no podrán consistir en la convocatoria formal al cuerpo electoral para que se pronuncie sobre una determinada cuestión con las formalidades y garantías propias de los procesos electorales.*

*4. Las consultas populares podrán realizarse a través de los procedimientos demoscópicos que en cada situación sean más adecuados a la naturaleza o características del asunto con el fin de materializar de la forma más transparente la participación de las personas residentes a través de la manifestación de su opinión sobre la cuestión de que se trate. En la planificación de las consultas populares se desarrollarán las medidas necesarias para impulsar la participación equilibrada de mujeres y hombres. En las demoscópicas se ampliará la muestra cuanto sea necesaria para recoger las opiniones de mujeres y de hombres.”*

De conformidad con el articulado, las consultas populares pueden abarcar bien sea todo el Territorio Histórico de Gipuzkoa en los asuntos de la competencia de la DFG cuando considere oportuno conocer la opinión de la ciudadanía en su conjunto, bien sea, de forma limitada, alguna parte del mismo sobre alguna decisión o política a adoptar.

El informe del ente foral precisa que el ámbito de aplicación viene estrictamente delimitado a *“las políticas de la Diputación Foral. Es decir, se sitúa en el estricto ámbito de la gestión ejecutiva que corresponde a la Diputación como órgano ejecutivo de gobierno del Territorio Histórico de Gipuzkoa. No se trata, por tanto, de una norma de participación ciudadana del conjunto del sistema institucional del Territorio Histórico, sino, únicamente, de las actuaciones que corresponden a su órgano ejecutivo de gobierno.”*

Efectivamente, de conformidad con la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, las Juntas Generales, son el órgano máximo de representación y participación popular, con funciones parlamentarias, que impulsan y controlan la acción de la Diputación Foral, que realiza las funciones del ejecutivo y es responsable ante aquéllas (Preámbulo). En este sentido, la Diputación Foral ostenta la representación legal del Territorio Histórico de Gipuzkoa y en la esfera de sus competencias, asume su *gobierno y administración*, correspondiéndole las funciones ejecutivas y administrativas, la potestad reglamentaria y la iniciativa normativa (artículo 15).



Por otra parte, según el apartado tercero, la consulta popular es una forma de participación ciudadana distinta al referéndum, de tal manera que mediante este instrumento no puede ser convocado formalmente el cuerpo electoral, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Sobre esta delimitación del contenido de la consulta popular, el informe foral se refiere a los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión, entre otras, las STC 103/2008, de 11 de septiembre (Sobre la Ley vasca de la consulta de 31/2010, de 28 junio) y la STC 31/2015, de 25 de febrero (Sobre la Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre).

Se deja apuntada esa doctrina que debe entenderse expresamente recogida en este artículo 17, sin necesidad de una mayor profundización, ya que la solicitud formulada por la plataforma vecinal indica que el objeto de la consulta popular que pretenden es una mera expresión de opiniones, sin eficacia jurídica vinculante y añaden, en otro apartado, que las personas que participarían en la consulta en ningún caso se correspondería con el cuerpo electoral y la consulta no sería la propia de los referéndums, puesto que no se llevaría a cabo por el procedimiento electoral ni mediante la elaboración y gestión del censo electoral. Aunque de la petición formulada por la plataforma vecinal no puede deducirse, sin más, su encaje en los límites constitucionales y legales, sí que se puede considerar, sin perjuicio de lo que más adelante se indicará, que la iniciativa busca adecuarse a los términos del apartado 3 del artículo 17.

Sobre este particular, el informe foral indica que *“A pesar de lo indicado por los promotores, en relación a su no configuración como referéndum, del escrito de solicitud parece deducirse que se está planteando una “consulta” a los ciudadanos de Donostia; lo que, configurado de cualquier forma que fuere, a la vista de la jurisprudencia constitucional, habría que identificarlo como el cuerpo electoral de ese ámbito territorial. En este sentido, hay que tener en cuenta que consultas populares de esas características solo son posibles en el ámbito municipal, previa autorización por parte del Gobierno del Estado, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 71 de la LBRL; es decir, ‘asuntos dentro de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos’”*

Como ya se ha apuntado más arriba, del texto de la iniciativa no puede inferirse, a juicio de esta institución, que la plataforma vecinal haya solicitado un tipo de consulta no permitida por el bloque de la constitucionalidad al que el informe foral hace referencia, sino que, por el contrario, cita expresamente los límites previstos en el artículo 17.3 como indisponibles para la celebración de las consultas populares. El texto de la iniciativa habla de la “consulta” que es, justamente, el instrumento de participación ciudadana que regula el artículo que se está analizando.



Sobre la imposibilidad de configurar la consulta como un referéndum y al hilo de la invocación del artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que realiza el informe foral, resulta oportuno citar la reciente Resolución de 3 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (BOE nº 41, de 17 de febrero). Este acuerdo se refiere, entre otras cuestiones, al artículo 80 que regula las “consultas populares” e indica que: *“Ambas partes entienden que el citado apartado del artículo 80 de la Ley, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad y la normativa estatal de aplicación, ha de interpretarse en el sentido de que el aludido carácter excepcional del supuesto previsto en el apartado 5 debe entenderse referido a las consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado, cuyo destinatario no incluya el conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial, es decir, el cuerpo electoral de dicho ámbito”*.

Por último, del apartado 4 del artículo 17, se infiere que la consulta popular se instrumentará a través de “procedimientos demoscópicos”, si bien la referencia en la frase final del apartado 4 *“En las demoscópicas...”*, parece que quiere señalar que puede haber otros procedimientos distintos a los demoscópicos para instrumentar la consulta popular.

A falta de desarrollo reglamentario previsto en el artículo 18.5, la Norma Foral no concreta las modalidades posibles de los procedimientos demoscópicos. La RAE define la **demoscopia** como el *“estudio de las opiniones, aficiones y comportamiento humanos mediante sondeos de opinión”* y, a su vez, precisa el término **sondeo** como la *“investigación de la opinión de una colectividad acerca de un asunto mediante encuestas realizadas en pequeñas muestras, que se juzgan representativas del conjunto a que pertenecen”*. En consecuencia, en términos generales, en su acepción terminológica, estaríamos ante una encuesta de opinión realizada mediante muestreo.

Al respecto, por establecer un término de comparación, a modo de ejemplo, parece oportuno citar la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón que, utilizando la misma expresión de los procedimientos demoscópicos, determina que las consultas populares se realizarán mediante los siguientes instrumentos: audiencias públicas, foros de consulta, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos, sin que ninguno de estos instrumentos parece tenga su encaje en la definición arriba citada (artículo 53.2). Por el contrario, el artículo 55 de la citada Ley aragonesa determina que el Gobierno podrá recabar la opinión de los ciudadanos y las ciudadanas sobre asuntos de interés, de

competencia autonómica, mediante sondeos, encuestas, estudios de opinión o cualquier otro instrumento.

En suma, en el término “procedimientos demoscópicos” podría tener cabida un amplio abanico de opciones según la naturaleza o características del asunto sobre el que se pretendiera recabar la opinión, reforzada además por el hecho de que las consultas populares “se configurarían en cualquier modalidad con la salvedad del referéndum”.

3. La disposición expresamente invocada por la plataforma vecinal es el artículo 18.3 de la Norma Foral, que regula el derecho de iniciativa de las personas individuales, para lo que los interesados aportaron un total de 8.916 firmas de donostiaras, término municipal para el que solicitaban la consulta al tratarse del proyecto de pasante del metro previsto para la ciudad de Donostia/San Sebastián.

Este apartado determina lo siguiente:

*“Igualmente, tendrán derecho de iniciativa para la realización de las consultas populares previstas en esta Norma Foral las personas residentes, individualmente, siempre que representen, al menos, el dos por ciento de las personas residentes mayores de edad del conjunto del Territorio Histórico de Gipuzkoa o de un municipio o comarca determinada cuando resulte afectado de forma especialmente relevante por la política o decisión a adoptar por la Diputación Foral de Gipuzkoa.”*

El informe del ente foral indica sobre este particular que “Los autores de la iniciativa no indican qué formas, distintas a las que excluyen -y que se excluyen en la Norma Foral de participación-, caracterizarían la consulta popular que solicitan, en los términos a que se refiere el art. 17.4 de la mencionada NF; es decir, qué tipo de procedimiento demoscópico debiera realizarse. Con ello, los proponentes incumplían la exigencia establecida en el art. 18.2 de la Norma Foral de participación, en el que se establece que en el escrito de iniciativa deberá indicarse, expresamente, ‘la forma de consulta más apropiada a las circunstancias del asunto a juicio de los proponentes’”.

Ahora bien, aunque el empleo de la palabra “Igualmente” al inicio del artículo 18.3 lleva, a la aplicación del artículo 18.2 que regula el derecho de iniciativa de las entidades ciudadanas – y es el que determina, precisamente, la exigencia de señalar en la solicitud la forma de consulta más apropiada a las circunstancias del asunto – de ello no se puede extraer la consecuencia jurídica del rechazo de plano de la iniciativa por incumplimiento de ese requisito sino que, en vez de ello, hubiera debido llevar a formular un requerimiento para la subsanación de lo exigido, en virtud del artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Además, tal circunstancia ni



siquiera fue mencionada como causa de rechazo en la propia resolución desestimatoria de la iniciativa de consulta popular.

4. La propuesta de consulta popular que ya se ha citado en los antecedentes literalmente decía: *“¿Está de acuerdo con que la Diputación Foral Gipuzkoa participe en la cofinanciación y gestión del proyecto de la pasante del metro de Donostia/San Sebastián? SI/NO”*.

A estos efectos, el informe foral indica que *“es necesario clarificar una cuestión central a los efectos de este Informe solicitado por el Ararteko: la correcta delimitación del ámbito de aplicación de los procedimientos de participación ciudadana regulados en la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana.”*

Tal como se ha indicado en la consideración segunda y subraya el informe foral, el ámbito de aplicación de la Norma Foral 1/2010, de participación ciudadana, se circunscribe a las funciones ejecutivas y de gestión que corresponden a la Diputación Foral, es decir, ostenta el *gobierno y administración* del Territorio Histórico de Gipuzkoa, correspondiéndole, en la esfera de sus competencias forales, las funciones ejecutivas y administrativas, la potestad reglamentaria y la iniciativa normativa.

Entiende el informe foral que la regulación contenida en la Norma Foral pone de manifiesto que el objeto y fin de la misma y de los instrumentos en ella establecidos es la participación ciudadana en el desarrollo de la actuación de ejecución y gestión por parte de la Diputación Foral de las políticas del Territorio Histórico, de tal forma que la norma regula *“únicamente”* la participación ciudadana en la concreta gestión y ejecución que le corresponde a la Diputación Foral de las políticas del Territorio Histórico adoptadas por la institución competente para ello.

Al respecto, añade el informe sobre el sistema institucional previsto (gobierno y administración del ejecutivo y Parlamento de la Juntas Generales), lo siguiente:

*“En esta organización institucional, no es la Diputación Foral el órgano que decide la realización de una determinada política, sino cómo se ejecuta y gestiona la misma, siempre dentro de lo establecido por las Juntas Generales del Territorio Histórico. Es decir, utilizando el término utilizado por los autores de la Queja ante el Ararteko, la Diputación Foral no es el órgano que decide acerca de la “intención” de una determinada política, lo que corresponde a las Juntas Generales, sino, únicamente, de cómo se ejecuta y gestiona esa política. Ese es el ámbito al que se refiere la Norma Foral sobre participación y en el que se insertarán, en su caso, los procedimientos de participación ciudadana previstos en la Norma Foral 1/2010. Es decir, en el desarrollo del proyecto de ejecución.”*







El Ararteko considera que es necesario matizar esta apreciación del informe foral. La DFG tiene, en efecto, competencias de gestión y ejecución de todas las cuestiones cuya decisión jurídica corresponde a las Juntas Generales del Territorio Histórico (TH). No obstante, debe resaltarse que a la DFG también le corresponde la iniciativa general ante las JJGG, especialmente en el procedimiento de aprobación de las Normas Forales y, dentro de este ámbito, de forma muy relevante, en la aprobación de la Norma Foral presupuestaria. Por lo tanto, hay que diferenciar la iniciativa, que corresponde a la DFG, de la decisión, que corresponde a las JJGG. Esto tiene importantes efectos en relación a la participación ciudadana, que aquí nos ocupa, en la medida en que en cada una de las diferentes fases se podrá articular un procedimiento de participación ciudadana, pero dentro de los límites temporales propio de cada fase procedimental y de los límites materiales propios de cada una de ellas. En la fase de iniciativa, cuya elaboración corresponde a la DFG, se podrán articular los procedimientos de participación relativos a la elaboración de los Anteproyectos de Norma Foral, específicamente regulados en el art. 22 de la Norma Foral 1/2010; en la fase de debate en las JJGG, para la aprobación, en su caso, de la iniciativa planteada por la DFG, se podrá realizar, en su caso, la participación establecida en la Norma Foral 7/2007, de 10 de abril, reguladora de la iniciativa normativa popular ante las Juntas Generales de Gipuzkoa; por último, una vez adoptada ya la decisión por parte de las JJGG, en la fase de ejecución de la misma por parte de la DFG, podrán plantearse, en su caso, los demás procedimientos participativos previstos en la Norma Foral 1/2010. Pero en cada una de estas fases, el procedimiento participativo solo podrá afectar a lo que es propio de cada una de ellas: la elaboración de la iniciativa, en el primer caso, la decisión que corresponde a las JJGG, en el segundo caso, y la forma de ejecución por la DFG de la decisión adoptada por las JJGG, en el tercer caso. Lo que quiere decir que en la fase de ejecución de una decisión ya adoptada por las JJGG no se puede pretender poner en cuestión la decisión ya adoptada por aquellas. Cuestión distinta es la obligación de la DFG de dar publicidad al inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Norma Foral, a los efectos de que las personas que quieran ejercer la iniciativa de un proceso participativo tengan la oportunidad de hacerlo de forma efectiva. Eso es, precisamente, lo que exige el art. 6 de la Norma Foral 1/2010.

La Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, de Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, precisa esa identidad de la función de iniciativa de la DFG ante las JJGG diferenciada, jurídicamente, de la decisión que éstas adopten, en su caso.

Partiendo de las funciones ya indicadas en el artículo 15, la Norma Foral 6/2005, determina como funciones del Consejo de Gobierno, como órgano colegiado de la Diputación Foral, el gobierno de los ciudadanos del Territorio Histórico (artículo 31). En concreto, a los efectos del tema que nos ocupa, entre otras competencias y funciones, cabe señalar las siguientes:





- Aprobar los Proyectos de Norma Foral para su remisión a las Juntas Generales.
- Aprobar los proyectos de Presupuestos del Territorio Histórico y de sus Cuentas Generales y someterlos a la deliberación de las Juntas Generales para su aprobación definitiva.
- Aprobar y remitir a Juntas Generales para su ratificación las propuestas a que se refiere el artículo 8. 3 de la presente Norma Foral (entre otros, convenios a formalizar con el Gobierno Vasco).
- Conocer la declaración de política general que anualmente debe formular el Diputado o Diputada General a las Juntas Generales.

Por lo tanto, la Diputación Foral tiene, efectivamente, , la capacidad de iniciativa y de propuesta, pudiendo incluir en el proyecto de presupuesto que aprueba para un ejercicio determinado, por ejemplo, una determinada partida presupuestaria en función del programa que tenga intención de llevar a cabo. Es en este ámbito en el que la DFG tiene que garantizar las condiciones para que, en su caso, las personas interesadas puedan ejercer la iniciativa para un proceso de participación en esa fase. Sin embargo, debe insistirse en que se trata de una fase distinta a la adopción de la decisión sobre su aprobación, la cual corresponde a las JJGG .

En igual sentido, la aprobación de los convenios que el ente foral puede formalizar con el Gobierno Vasco está sujeta a la ratificación de las Juntas Generales, aunque previa aprobación por parte de la DFG.

Esto es lo que se pone de relieve en la información que la propia Diputación Foral ha remitido al Ararteko en relación con el proceso participativo de los presupuestos abiertos 2017, que *“ha garantizado la incorporación efectiva de la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos forales”*. Se plantea este proceso participativo, según indica la introducción del documento remitido, para *“Empoderar a toda la sociedad gipuzkoana (con su amplia riqueza y diversidad) para que sea consciente de que tomar parte e influir en las decisiones políticas y públicas que les afectan es un derecho que les asiste y también una obligación de todas y todos las y los que formamos parte de esta sociedad”*

En concreto, por poner un ejemplo sobre las aportaciones ciudadanas específicas realizadas tanto sobre las líneas de actuación como sobre los proyectos (canal online), se indica que resultan reiterativas las menciones sobre infraestructuras de transporte en general y sobre la movilidad sostenible. En el apartado 5.2 sobre el análisis discursivo de las propuestas ciudadanas, se expresa que el Departamento de Movilidad y Ordenación del Territorio ha recogido, después de las políticas sociales, el mayor número de menciones y en concreto diversas propuestas relativas a la necesidad de adecuar, planificar o mejorar la red de transportes públicos y su acceso al territorio, además de una serie de posiciones que específicamente *“solicitan*



*mejoras en la red ferroviaria, el posicionamiento acerca de la eventual ejecución del proyecto de dotación de un suburbano en Donostia-San Sebastián...”.*

A estos efectos, el informe foral señala que en el proceso participativo de referencia para la elaboración de los presupuestos, esta cuestión del metro de San Sebastián tuvo una relevancia muy baja, lo que es una cuestión distinta a los efectos de la oportuna tramitación de la consulta que se demanda.

Al hilo de esta experiencia práctica de participación ciudadana y aplicado a la consulta popular que se solicita, cabe subrayar en este punto lo que ya se ha indicado en la anterior consideración segunda citando el Preámbulo de la Norma foral, en el sentido de que los resultados de la participación ciudadana se insertan en el procedimiento administrativo de la toma de decisiones, con el fin de incorporar toda la riqueza de los intereses y expectativas sociales en la adopción de las decisiones que competen al ente foral.

En este sentido, la Norma foral se refiere en distintos apartados de su articulado a que las distintas formas de participación ciudadana tienen por finalidad incidir en la toma de decisiones. Así, el artículo 7.2, incardinado en el Título II, referido a los derechos relativos a la participación ciudadana, especifica que el derecho de petición de las personas residentes para la realización de un proceso participativo se inserta en el seno de cualquier procedimiento de decisión y de manera específica así lo indica también el artículo 17.2 para la consulta que consiste en conocer la opinión sobre alguna decisión o política **“a adoptar”**.

En el marco anterior, habría que admitir, no obstante, la circunstancia de que actualmente no existe partida presupuestaria prevista para dicha finalidad por lo que carece de sentido recabar la opinión sobre este particular en este momento. Ahora bien, dado que el resultado de la consulta debe incorporarse al procedimiento de la decisión que se adopte, a la vista de la petición de la plataforma vecinal reclamante, el ente foral debería garantizar que con carácter previo a la decisión sobre la financiación de este proyecto dará trámite y respuesta adecuados a la petición de consulta popular solicitada. De lo contrario el derecho de petición que pretenden ejercer esas personas quedaría en la práctica vacío de contenido, al no disponer el proyecto de presupuesto que aprueba el Consejo de Gobierno de ningún trámite previo de puesta a disposición pública.

En fin, desde una perspectiva formal del asunto, no procede, en estos momentos, volver a examinar la petición de consulta popular. Sin embargo, resulta evidente que, en el contexto de la definición de las políticas y prioridades del ente foral sobre esta materia, a la vista de los antecedentes existentes, del contenido del plan estratégico que incluye este proyecto y de



las comparecencias públicas realizadas al máximo nivel de representación, la DFG debe estar en disposición de garantizar que cuando prevea la puesta en marcha de la colaboración para la financiación de la pasante del metro, incorporará el debido examen de la propuesta de llevar a cabo un procedimiento de consulta popular en la toma de decisión sobre el particular.

Por otra parte, el informe foral precisa que el proyecto de metro que en el futuro pueda llevarse a la práctica no forma parte de las competencias del Territorio Histórico de Gipuzkoa, por lo que la hipotética colaboración no es la cuestión determinante respecto a la realización o desestimación del mismo. Efectivamente, la decisión sobre la ejecución del proyecto no es competencia de la Diputación Foral pero, tal como se ha indicado en las consideraciones anteriores, la decisión sobre la participación o no en su financiación y gestión, a través de la formalización del correspondiente convenio de colaboración sí que compete al ente foral, sin perjuicio de que para su efectividad, requiera de trámites tales como la ratificación, para el caso del convenio, o la aprobación de la financiación, vía aprobación del presupuesto, que corresponde a las Juntas Generales de Gipuzkoa.

En suma, a juicio del Ararteko, la cuestión que plantea la plataforma vecinal para su sometimiento a consulta tiene por objeto la inclusión o no de una partida presupuestaria en el presupuesto foral que, en fase de iniciativa, debe aprobar el Consejo de Gobierno para su remisión a las Juntas Generales, al igual que, en su caso, la aprobación del convenio que pudiera firmarse con el Gobierno Vasco para determinar la colaboración foral en el proyecto de pasante de metro. Por lo tanto, con carácter previo a la toma de decisión sobre todo ello, la DFG deberá pronunciarse motivadamente sobre la propuesta de consulta popular que se solicita, a través del procedimiento demoscópico oportuno.

5. La plataforma vecinal en la queja presentada ante el Ararteko reprocha a los acuerdos adoptados por el Consejo de Gobierno Foral su incongruencia y falta de motivación.

Lo primero que hay que reseñar es que, básicamente, todo el razonamiento del informe foral analizado en los apartados anteriores responde a aspectos que no fueron argumentados ni en el acuerdo denegatorio de la celebración de la consulta ni en la posterior desestimación del recurso de reposición tramitado, lo que da una idea del esfuerzo argumental realizado por el ente foral en la respuesta remitida a esta institución para enmarcar el sentido de las decisiones adoptadas.

Además, tal y como ya se ha expresado, la respuesta de la DFG a la plataforma vecinal no contiene argumentación suficiente para desestimar la iniciativa de la consulta popular con apoyo en la normativa de aplicación que ahora expone el informe foral. Por ello, sin perjuicio de lo indicado en el considerando anterior sobre el momento en el que debería darse trámite a la



petición de la consulta, el Ararteko debe, de todos modos, pronunciarse sobre el reproche de la plataforma vecinal en relación con la falta de motivación e incongruencia de las decisiones adoptadas hasta ahora por la DFG en respuesta a lo solicitado.

En cuestiones como la que aquí nos ocupa, las decisiones a adoptar pueden enmarcarse en el ámbito de las denominadas potestades discrecionales, si bien tal discrecionalidad no exime de la motivación que se erige en factor clave. Así, el Tribunal Supremo, en sentencia de 1 de junio de 1999 (recurso 6767/1993, fundamento quinto), indica:

*“...la decisión discrecional exige, como inseparable de ella, la motivación, que es la que garantiza que se ha actuado racionalmente, y no arbitrariamente, y la que permite un adecuado control de los actos discrecionales, exigiéndose así una motivación "suficiente" que, al menos, exprese apoyo en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios esenciales fundamentales de la decisión ( sentencia del Tribunal Constitucional 14/91), fórmula un tanto vaga, si se quiere, pero que tiene la ventaja de poder medirse caso por caso si se cumple o no con la "suficiencia" ( sentencia del Tribunal Constitucional 100/87),...”*

La Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana, prevé que el acuerdo por el que se aprueba la realización de una consulta popular tiene por objeto una decisión o política a adoptar por la Diputación Foral y que *“El acuerdo deberá ser motivado indicando, en caso de rechazo de la iniciativa, las razones por las que la Diputación Foral **no considera oportuna la realización de la consulta popular...**”* (Artículo 19).

Tres han sido los motivos aducidos por la Diputación Foral para desestimar la iniciativa de consulta popular según exponen los reclamantes. A saber:

- La competencia sobre el proyecto de la pasante del Metro le corresponde al Gobierno Vasco y no a la Diputación Foral. El hecho de apoyar un proyecto o una política cuya competencia es de otra institución, no deriva en que dicho proyecto o política pase a ser competencia de aquella.
- La consulta popular se refiere a la ejecución de una partida del presupuesto, lo cual no se considera lo más oportuno en estos momentos.
- Era intención de la Diputación Foral apoyar dicho proyecto para lo que destinó 400.000 euros en el presupuesto de 2016, pero que, en la actualidad, ese crédito está destinado a financiar otras prestaciones.

Tal como ya se ha argumentado en las consideraciones anteriores, el contenido de la consulta no se refiere propiamente al proyecto de pasante.





Como ya se ha indicado previamente, es ésta una cuestión que corresponde al Gobierno Vasco. En cambio, la consulta popular propuesta tiene un objeto distinto a saber, la conveniencia o posibilidad de que el Territorio Histórico participe en su financiación y gestión, cuestión que le compete en el marco de la definición de las políticas forales, vía elaboración del presupuesto y aprobación de convenios.

No se trata, por lo tanto, de pronunciarse sobre una mera declaración institucional de apoyo, sino sobre la decisión específica de la DFG, en el ejercicio de sus propias competencias, de colaborar con el Gobierno Vasco, mediante la inclusión en el proyecto de presupuesto de una partida destinada a este fin en razón del interés que tiene el ente foral en que dicho proyecto llegue a buen fin. Se trata, pues, de una aplicación del principio de cooperación, prevista en el artículo 143 de la Ley 140/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de **manera voluntaria** la forma de ejercer sus respectivas competencias al servicio del interés general. En los convenios y acuerdos en los que se formalice la cooperación se preverán las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben.

El segundo motivo aducido por el ente foral en su respuesta a la plataforma vecinal no es realmente tal ya que la expresión "no considera oportuna la realización de la consulta popular" se limita a enunciar el propio contenido de la norma, sin que se conozcan las razones por las que el ente foral estima que no es oportuna la celebración de la consulta "en este momento".

Finalmente, el hecho de que como consecuencia de una transferencia de crédito, la partida de gasto prevista en el presupuesto de 2016, por un importe de 400.000 euros haya quedado sin consignación, no significa que no lo vaya a volver a tener. De hecho sería posible llevar a cabo dicha política incorporando, por ejemplo, la dotación presupuestaria correspondiente al proyecto de presupuestos forales para 2018. También podría hacerse a través de la misma figura de transferencia de crédito u otra afín de las que dispone la Diputación Foral, en su función de ejecución del presupuesto de cada ejercicio (Norma Foral 4/2007, 4/2007, de 27 de marzo, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa).

En conclusión, siendo intención de la Diputación Foral, según consta en las líneas de acción de su plan estratégico, que el TH participe en la cofinanciación y gestión del proyecto de metro de Donostialdea, entendiéndose que tal "previsión" entra dentro de las competencias forales, de conformidad con el razonamiento expuesto en las consideraciones anteriores, el Ararteko estima que la Diputación Foral de Gipuzkoa deberá pronunciarse, en el momento adecuado, sobre la propuesta de iniciativa de consulta popular planteada por la plataforma vecinal.





Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva a la Diputación Foral de Gipuzkoa la siguiente

### RECOMENDACIÓN

Que en el supuesto de que prevea volver a incorporar, mediante iniciativa ante las JJGG para la inclusión de una partida en el proyecto de Presupuestos del TH, o mediante la elaboración del correspondiente convenio de ejecución, para colaborar con el Gobierno Vasco en la financiación del proyecto de pasante del metro de Donostialdea, dé la publicidad necesaria sobre la elaboración del proyecto de presupuestos o de convenio de forma que las personas interesadas en proponer un proceso participativo en esta fase puedan ejercer su derecho de forma efectiva.

Que, como quiera que la plataforma vecinal ya inició un procedimiento de este tipo que ha perdido el objeto en el momento en que nos encontramos, si la DFG volviera a pretender incluir una partida similar en algún Proyecto de Presupuestos futuro o pretendiese incorporarlo a través de cualquier operación de modificación presupuestaria, lo notifique, en tiempo y forma a los promotores o representantes de la Plataforma vecinal a los efectos de que manifiesten si mantienen viva su iniciativa o desisten de ella. Que, en el supuesto de que, en la hipótesis prevista en el párrafo anterior, se produjese cualquier iniciativa de participación ciudadana sobre esta misma cuestión, la DFG resuelva de forma expresa y adecuadamente motivada, de conformidad con las consideraciones que anteceden y en los términos que exige la Norma Foral 1/2010 de participación ciudadana de Gipuzkoa

