

Las políticas de participación ciudadana: una visión comparada desde España e Italia

Matteo Nicolini

Universidad de Verona

Institute for Studies on Federalism and Regionalism

(EURAC – Bolzano/Bozen)

Las coordenadas

- El concepto de “políticas de participación”;
- La participación, al fomento de la cual esta preordinada la implementación de las políticas a las cuales acabamos de referirnos;
- La visión comparada.

Análisis del marco jurídico ...

- practicas participativas como concreción de los principios constitucionales sobre que se fundamentan los procesos de toma de decisiones públicas por parte de los “poderes” públicos (en sentido más amplio).
- Las “políticas de participación” son la finalidad y el resultado de las varias acciones impulsadas por parte del poder público en la espera de elevar la calidad y la transparencia de los procesos decisionales.

... y constitucional

- La participación ciudadana se relaciona directamente con la “dimensión” constitucional de la organización y el ejercicio de los poderes públicos.
- La *administración participada* consigue renovación de la relación entre Estado y sociedad y, en el mismo tiempo, realiza la apertura del proceso decisonal público a los ciudadanos. La administración se convierte en una modalidad de ejercicio de la soberanía en la que (*parte de*) su organización y función coincide con la sociedad y con el pueblo.
- Participacion como derecho (art. 2 Ley Toscana 46/2013 y Estatutos de Autonomia de varias CCAA)

Perspectiva “teórica” v. “dogmática”.

- El marco teórico examina los instrumentos de participación democrática determinándolos *abstractamente* – y, por ende, a dichos mecanismos participativos la *realidad jurídica y constitucional*
- no es tanto una “teoría”, sino una “dogmática” de la Constitución

La teoría no abarca la complejidad de la realidad constitucional

- **Hay formas participativas se declinan a lo largo del eje constitucional** (Irlanda, Islandia, Suráfrica) y subestatal (Alto Adige);
- **Hay distintas formas participativas:** debate publico (Toscana), apertura de los procedimientos administrativos (Art. 7 y 8 TUEL); “udienze legislative” frente la Camara de los Diputados; participación consultiva para la redacción de actos legislativos y administrativos de carácter general (Ley regional Umbria n. 14/2010); aperturas de los procedimientos legislativos a los ciudadanos (Cataluña; Andalucía; Baleares; Aragón; Castilla y León) o participación al propio procedimiento legislativo (Cataluña; Andalucía; Baleares; Aragón).
- **Hay diferentes ámbitos de aplicación:** en la Ley regional YToscana 10/2010, de 12 de febrero de 2010 (sobre evaluación medioambiental estratégica y evaluación de impacto medioambiental); la Ley regional Toscana 61/2012, de 6 de noviembre de 2012 (sobre transparencia en la gestión patrimonial de titulares de cargos electivos); “observaciones” de los ciudadanos a la actuación de los “Planes Estructurales Territoriales” (PAT) a nivel municipal (Ley regional Veneto n. 11/2004).

- El sujeto que participa: **participación “procedimental”** reconocida en favor de quienes tienen un derecho que puede ser restringido, limitado, ampliado o modificado por el ejercicio del poder público (art. 8.2 TUEL); **ciudadanos y extranjeros residentes en el territorio en que se apliquen los instrumentos participativos; trabajadores y estudiantes, etc.; cualquier ciudadano que, en la opinión del órgano gerente el debate público, tenga interés en los procesos participativos** (art. 2 Ley Toscana 46/2013).

Los efectos

- **Análisis teórica de la participación:** el único efecto “decisorio” que se reconoce a la participación ciudadana es la producción de un “enriquecimiento” del debate y del procedimiento al trasladar a los niveles de gobierno locales datos e informaciones que mejoren la calidad democrática y el contenido de los actos aprobados por parte de los poderes públicos.
- **Análisis dogmática:**
 - 1) hay co-determinación derivada por la participación de los interesados en los procedimientos administrativos que termina con la adopción de actos, de manera conforme a lo dispuesto en la ley general sobre procedimiento administrativo (art. 8.2 TUEL). El carácter decisorio de la participación ciudadana se sitúa, en este caso, en el marco de un procedimiento decisional establecido por la ley y implementado por los reglamentos municipales.
 - 2) **Presupuesto participativo:** la ciudadanía determina las prioridades de intervención y el contenido del acto final; finalmente, el poder público adquiere la deliberación ciudadana expresada según varios modelos participativos y deliberativos y la incorpora en un acto normativo o administrativo.

Es un mecanismo que compensaba la eliminación, por parte de la ley estatal, del nivel inframunicipal mediante la involucración directa de los ciudadanos en la toma de decisión puntuales a realizar dentro del territorio de la circunscripción suprimida. Con arreglo al presupuesto participativo, el modelo normativo requería que los ciudadanos y las instituciones solicitaran la activación de la participación.

¿ Qué comparamos?

- Hay experiencias analogas en los EEUU, Canada, Brazil;
- La doctrina de la Corte suprema estadounidense expresada en **ARIZONA STATE LEGISLATURE v. ARIZONA INDEPENDENT REDISTRICTING COMMISSION ET AL. (29 de Junio de 2015)** evalúa positivamente las prácticas mediante las cuales la ciudadanía de un Estado delibera y adopta actos del poder publico sin mediación alguna del órgano legislativo y representativo (*direct lawmaking*)

La doctrina de la Corte Suprema

“We hold, first, that the Arizona Legislature, having lost authority to draw congressional districts, has standing Next, we hold that lawmaking power in Arizona includes the initiative process”.

“[T]he meaning of the word ‘legislature,’ used several times in the Federal Constitution, differs according to the connection in which it is employed, depend[ent] upon the character of the function which that body in each instance is called upon to exercise.” ... Thus “the Legislature” comprises the referendum and the Governor’s veto in the context of regulating congressional elections.

The Framers may not have imagined the modern initiative process in which the people of a State exercise legislative power coextensive with the authority of an institutional legislature. But the invention of the initiative was in full harmony with the Constitution’s conception of the people as the font of governmental power. As Madison put it: “The genius of republican liberty seems to demand . . . not only that all power should be derived from the people, but that those intrusted with it should be kept in dependence on the people.” *Id.*, No. 37, at 223.

El requisito de la comparabilidad

- Es evidente que la experiencia estadounidense adscribe a la participación ciudadana mecanismos que, en la dogmática europea no incluye en el modelo participativo sino en aquello legislativo (entre otros, el referéndum de tipo propositivo, previsto también en unas regiones italianas: artt. 13 ss. L. stat. VdA; art. 15 St. CAM; art. 15 L. stat. BZ).
- La esta visión amplia de la participación se radica en el fundamento mismo de la legitimación del poder en los EEUU. Es la cuestión de la *ultimate sovereignty*, que reside esencialmente en el pueblo, según reza la X enmienda a la Constitución de 1787.

Limitar el Poder v. Fomentar la Calidad de la Democracia

- En los EEUU las políticas públicas están en favor de la libertad, individual y colectiva – la participación como “contrapoder” democrático y contramayoritario respecto a un sistema democrático-representativo.
- La procedencia de las experiencias constitucionales de Italia y España de regímenes autoritarios impone no solo fundamentar en la soberanía popular el poder político, sino conseguir la intromisión en la organización pública de toda exigencia expresiva del pluralismo.

1) arts. 1.2 CI («La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución») y del art. 1.1 y 1.2 CE (“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.”);

2) artts. 2 y 5 CI (garantía de las formaciones sociales y autonomía local) y 2 CE (“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”)

3) Artts. 3.2 CI y 9.2 CE (Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”).

Participación, Calidad democrática, estructura territorial

- La participación ciudadana se enlaza con la estructura político-territorial que caracteriza el ordenamiento italiano. Los mecanismos de participación son medios de ejercicio de la soberanía popular, que concretan la idea de la democracia constitucional y expresan, en formas distintas de las tradicionales, la voluntad popular.
- **En efecto, el sistema constitucional es democrático no solo porque hay distintos modelos de democracia que concretan la soberanía, sino también porque los modelos de democracia son formas de ejercicio de la soberanía que revelan el carácter efectivamente democrático del sistema constitucional.**
- Esto significa que la democracia participativa como medio de ejercicio de la soberanía (como índice democrático del sistema constitucional) es también un **método a conformarse en todos procedimientos decisoriales** y en todos los niveles de gobierno: estatal, regional, local. Dicho de otra manera: la democracia participativa se impone a todos niveles de gobierno y se deja apreciar como forma de ejercicio de una soberanía “territorialmente” organizada.
- El “transvase” de las formas “participativas” como forma de ejercicio de la soberanía, del método democrático que de ellas derivan y de la participación como expresión de la voluntad popular se comunica a los poderes territoriales.

No se compara todo ...

- La distinción, típica en los estudios de derecho comparado, entre *law in books* y *law in action*, exige apreciar si el ordenamiento constitucional prevea y regule formas participativas.
- Es necesario que a la previsión normativa le corresponda una aplicación concreta: pues es en la aplicación concreta de la previsión forma de los derecho participativos que se aprecia la índole democrática del ordenamiento.
- De lo que se acaba de decir consigue, en primer lugar, la necesidad de que una visión comparada de las políticas participativas no sea limitada a la mera exposición de datos formales (la previsión y regulación, por parte del decisor publico, de los medios de participación). Al contrario, la valoración requiere un análisis de los resultatos aplicativos de los prácticas participativas.

Se excluyen modelos “de papel” (Comunitat Valenciana, Illes Balears) porque no concretan los principios constitucionales que asume la participación como concreción del pluralismo democrático y social que se inscribe en la soberanía popular.

Se excluyen los anteproyectos de ley de participación ciudadana (Andalucía) porque no es derecho positivo.

Forma y valoración de los resultados

- La Ley Toscana 46/2013 dicta disposiciones sobre «debate público regional y promoción de la participación en la formación y la elaboración de políticas regionales y locales».
- No ha sido el primer acto legislativo regulador de los mecanismos, a través de los cuales se concreta la participación ciudadana en los procesos decisionales en el ámbito regional y local. Ya con la Ley regional 69/2007, de 27 de diciembre . Se trataba, pues, de una ley **experimental**.
- **De la exposición de motivos de la Ley 46/2013 resulta que la aprobación de la nueva Ley está justificada principalmente por el gran éxito –en términos de democratización, apertura del proceso decisional regional y local y procesos participativos impulsados (más de 100)– que obtuvieron los procesos participativos innovadores introducidos por la Ley 69/2007.**
- *Ley 8/2015 de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón*

La relación entre los medios de participación ciudadana y los conceptos de “democracia”

- El deslinde y el “problema de localización” de los ámbitos aplicativos de los instrumentos de participación
- La complejidad de la sociedad y su crecente pluralismo y fragmentación requiere la «ampliación de los cauces de comunicación entre sociedad y Estado ... formas de presencia del pueblo en el aparato autoritario», que sirvieron para fomentar el «proceso de integración entre los múltiples estratos de la colectividad social ... [su] agregación, mediación y composición de los intereses respectivos» (Mortati).
- **Lo que se quiere decir es que los distintos tipos de “democracia” se relacionan entre ellos según un criterio de complementariedad, y no de recíproca exclusión.** Se trata, entonces, de distintas formas de ejercicio de la soberanía popular: la participación ciudadana se deja apreciar como instrumento para gestionar la complejidad de la sociedad –una complejidad, muchas veces, que no consigue solucionar sus propios conflictos a través de los cauces tradicionales de la democracia representativa.

El caso de la ley Toscana

- Arts. 25 y 26 de la Ley 46/2013: la regulación de las posibles «colisiones» entre democracia participativa, semidirecta y representativa.
- Art. 25: el referéndum consultivo sobre obras y proyectos conlleva la inadmisibilidad del debate público sobre las mismas obras y los mismos proyectos.
- Art. 26.1: no se puede celebrar el debate público en los meses anteriores a las elecciones generales regionales por las que se renovarían la Asamblea y el Presidente de la región. Se trata, pues, de un plazo de tiempo excesivamente largo, puesto que el período en que se prohíben los debates públicos coincide con los 180 días anteriores al de la elección. Análogamente, los entes locales no pueden solicitar debates públicos y activar procesos participativos en los 180 días anteriores a las elecciones locales.
- No se entiende la idea de evitar conflictos entre democracia semidirecta, representativa y participativa. Con arreglo a la democracia participativa, es evidente que su ejercicio no supone generar conflictos con las demás «democracias», sino desarrollar mecanismos concretos de participación.
- El «transvase» de las formas «participativas» a la democracia semidirecta y representativa como forma de ejercicio de la soberanía se justifica solo a la luz de una preferencia – ¿constitucionalmente establecida?– por una democracia que esté «organizada» y pueda ser concretamente controlada por el *indirizzo politico di maggioranza*. A nivel regional, la idea de la inadmisibilidad de los procesos participativos en caso de elecciones y referéndum parece sustentarse en el hecho que los «grandes» proyectos de infraestructuras dependen de las decisiones del poder público –mejor dicho, de quienes representan la mayoría política en las instituciones representativas–, a las cuales deben ajustarse los procesos participativos y las exigencias de participación ciudadana.

Unos ejemplos más

- Ley regional Lazio 4/2006: **presupuesto participativo (periodo 2007-2010)**. Tres fases: información, consultación, control) mediante informes, asambleas públicas y *e-democracy*. Véanse además la Ley 20/2007 “Promoción de los instrumentos de participación institucional de las jóvenes generaciones a la vida pública política y administrativa local”.
- Ley *Provincia Autonoma di Trento* 12/2014 con normas sobre participación en los procesos decisionales de las Comunidades de Valle.

Conclusiones

- La participación afecta a la *dimensión institucional* de la sociedad. y que se refleja en la propia *forma de la organización del poder*. No fueron tanto los fenómenos participativos para impulsar la petición de nuevos modelos organizativos y participativos, sino la complejidad de la sociedad y su creciente pluralismo y fragmentación.
- La *participación-organización* no abarca la complejidad de realidad jurídicas. Ni que decir tiene, por lo tanto, sobre el carácter experimental de las normas sobre participación ciudadana.
- Cabe destacar como el nivel regional de gobierno se proponga como “laboratorio” de participación: no tanto por la creatividad, variedad y riqueza de las prácticas que se dan, sino –y sobre todo– porque impulsan **un cambio en la forma de intromisión de la sociedad en las instituciones**. Puede decirse, en efecto, **que al modelo de participación-organización se sustituye un distinto tipo de organización del poder, según el cual la participación, por medio de las funciones y actividades públicas, convierte la sociedad misma en institución y organización**.
- La sociedad misma la que, solicitando nuevas formas para la participación a la administración de sí misma, propone nuevos modelos y renovadas clasificaciones. Y el estudio de la participación ciudadana procede de la realidad constitucional hacia el marco teórico, al cual corresponderá esbozar los rasgos que delinearán el renovado modelo de administración participada.