

**LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA LEGISLACIÓN REGIONAL ITALIANA\***

Nicola Vizioli\*\*

**Resumen**

Tras definir la democracia participativa como aquel conjunto de mecanismos que prevén la participación popular pero reservan a los órganos representativos la decisión final, el artículo muestra un panorama de los ordenamientos de las regiones italianas de estatuto ordinario. Por un lado, se abordan algunos de los mecanismos de participación ya previstos en los estatutos de 1971 y retomados con pocas novedades por los estatutos aprobados tras las reformas constitucionales de 1999-2001. Por otro lado, el artículo se detiene en el análisis de las leyes de las tres regiones que poseen una legislación general relativa a mecanismos de *deliberative democracy*. Tanto los primeros como –sobre todo– los segundos son instrumentos que, si se usan bien, pueden contribuir a revitalizar la democracia representativa que vive, no solo en Italia, una profunda crisis.

Palabras clave: derecho constitucional; participación; Italia.

**PARTICIPATORY DEMOCRACY IN ITALIAN REGIONAL LEGISLATION****Abstract**

*After defining participatory democracy as the set of mechanisms that provide for popular participation but leave the final decisions in the hands of the representative bodies, this article offers a panorama of the systems of the Italian regions governed under ordinary statute. On the one hand, it addresses some of the mechanisms for participation already provided for in the 1971 statutes and incorporated with few changes in the statutes passed in the wake of the constitutional reforms of 1999-2001. On the other, the article stops to analyze the laws of the three regions that possess general legislation regarding mechanisms of deliberative democracy. Both types of mechanisms, especially the second, are instruments that if used well, can contribute to revitalizing representative democracy, which is undergoing a profound crisis, and not just in Italy.*

*Key words: Constitutional law; participation; Italy.*

---

\* El artículo es una versión actualizada y completada de la ponencia presentada en el III Seminario Mexicano-Italiano-Español de Derecho Constitucional «La democracia multinivel: perspectiva constitucional y experiencias comparadas a debate», Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona, 10 de junio de 2013, organizado por el Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO).

El autor agradece la traducción realizada por Francisco M. Ruiz-Risueño.

\*\* Nicola Vizioli, investigador de Istituzioni di diritto pubblico en el Dipartimento di Studi aziendali e giuridici, Università di Siena, Piazza San Francesco, 7-8, 53100 Siena, [nicola.vizioli@unisi.it](mailto:nicola.vizioli@unisi.it).

Artículo recibido el 12.03.2014. Evaluación ciega: 7.04.2014 y 9.04.2014. Fecha de aceptación de la versión final: 5/05/2014.

**Citación recomendada:** VIZIOLI, Nicola. «La democracia participativa en la legislación regional italiana». *Revista catalana de dret públic*. Núm. 48 (2014), p. 187-205, DOI: [10.2436/20.8030.01.28](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.28).

## Sumario

- 1 Una necesaria introducción terminológica
- 2 La participación antes de la reforma del Título V de la Constitución
- 3 La participación en los nuevos Estatutos regionales
- 4 Las formas clásicas de participación: la petición, la iniciativa legislativa y el referéndum
- 5 Las leyes regionales sobre la democracia deliberativa
  - 5.1 La experiencia de la Toscana
  - 5.2. La experiencia de la Emilia-Romaña
  - 5.3 La experiencia de la Umbría
- 6 A modo de conclusión

## 1 Una necesaria introducción terminológica

No son muchos los términos que asumen tantos significados como el de *democracia participativa*. Las razones son muchas, y estas páginas no serían suficientes para analizarlas en su totalidad. Nos contentaremos con subrayar que, si bien es cierto que el empleo extremadamente heterogéneo de este término se debe en parte al éxito enorme y rápido obtenido por el mismo en muchos contextos sociales y culturales, no puede silenciarse el hecho de que también los estudiosos de las ciencias sociales lo utilizan con significados muy diferentes. Es necesario, por lo tanto, intentar precisar su significado, al menos con el fin de delimitar el objeto de estas páginas.

Dada la amplia variedad de experiencias que se incluyen bajo la fórmula de *democracia participativa*, es quizás oportuno tratar de delimitar el concepto poniéndolo en relación con otras adjetivaciones del sustantivo que parecen tener una más arraigada tradición definitoria. Nos referimos, en primer lugar, a la *democracia representativa*, entendida como la elección por parte de los asociados (o más bien, del subconjunto de sujetos que poseen la condición de electores) de los que, representándolos, están autorizados para tomar decisiones en su nombre y por su cuenta. En algunos casos, la decisión final no está reservada a los representantes, sino que es tomada directamente por los asociados, bien porque el ordenamiento jurídico les atribuye a estos dicha competencia obligatoriamente (por ejemplo, en algunos Estados el referéndum es necesario para aprobar las normas de rango constitucional), bien porque el ordenamiento permite a los ciudadanos reapropiarse del poder decisorio que normalmente está atribuido a los representantes (por ejemplo, el referéndum derogatorio; *abrogativo* en italiano). Aunque estas dos categorías de institutos están caracterizadas por un elemento común —la decisión final está reservada a los electores— que permite su clasificación como formas de *democracia directa*, sin embargo, resulta oportuno poner en evidencia una radical diferencia entre ellas. La primera no se contrapone a la forma normal de adopción de decisiones, esto es, a la llevada a cabo a través de los representantes electos, en la medida en que su utilización tiene su origen en una decisión general preexistente. Lo mismo no puede decirse de la segunda subcategoría porque el recurso a tales institutos se caracteriza por su naturaleza opositora a la decisión de los representantes.

La democracia representativa es, por tanto, la forma normal de gobierno en los Estados modernos, y, hasta la fecha, no hay indicios de alternativas practicables por razones conocidas por todos (tamaño de los Estados, número de decisiones a tomar, complejidad de las mismas, etc.). La democracia directa es una excepción que se reserva para los casos de especial importancia o para aquellos en los que se quiere poner en cuestión la decisión de los representantes. Entre estas dos modalidades de expresión democrática puede situarse una tercera —precisamente, la *democracia participativa*— que, aunque atribuye la decisión final a los representantes, permite, sin embargo, la intervención de los destinatarios de la decisión en el proceso decisorio.<sup>1</sup> Precisamente porque la decisión queda —no solo formalmente sino también en sustancia— en manos de los representantes, la intervención de los representados no se concibe como opositora, sino necesariamente como colaboradora. Una colaboración que no puede prescindir de aquel principio de cooperación leal que, aunque haya sido descubierto por el Tribunal constitucional en ámbitos muy diferentes, resulta muy adecuado para describir también la relación que debe existir en estos casos entre los representantes y la sociedad.<sup>2</sup>

Incluso delimitada de este modo, bajo el concepto de democracia participativa se recogen institutos muy diversos desde múltiples perspectivas. Existen institutos ya consolidados, como la petición, la iniciativa legislativa popular, el referéndum consultivo, etc., y otros, en cambio, con una historia mucho más breve, como son el presupuesto participativo, el debate público, etc. Estas últimas son experiencias que, para

---

1 Se parte aquí de la tripartición entre democracia representativa, directa y participativa enunciada por PIZZORUSSO, Alessandro. («Democrazia partecipativa e attività parlamentare». En: *Studi in onore di Antonio Amorth, vol. II, Scritti di diritto costituzionale e altri*. Milán: Giuffrè, 1982, p. 518), que define las actividades correspondientes a la participación como «manifestaciones de opinión que no tienen necesariamente un efecto determinante sobre las decisiones que deben ser adoptadas por parte de las diversas autoridades, pero que sirven para insertar en el procedimiento de formación de los actos de los poderes públicos las propuestas u opiniones gracias a las cuales las autoridades podrán tomar en consideración, a la hora de formalizar sus decisiones, un abanico más amplio de informaciones e ideas».

2 Lo señala con referencia a las nuevas disposiciones estatutarias regionales en materia de participación OLIVETTI, Marco. «I referendum e gli altri strumenti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane». En: *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*. vol. I, Nápoles: Jovene, 2010, p. 722.

algunos estudiosos, pertenecen a la categoría de la *democracia deliberativa*, entendida como subcategoría de la democracia participativa,<sup>3</sup> que caracterizan dos elementos: «de un lado, el empleo de la confrontación argumentada y, de otro, la inclusión de todos los intereses y puntos de vista afectados por el asunto en discusión».<sup>4</sup> Estos instrumentos de democracia deliberativa han encontrado acomodo en diversos ordenamientos jurídicos desde principios de los años 90 e incluso han sido reconocidos rápidamente a nivel supranacional.<sup>5</sup>

En las páginas que siguen nos ocuparemos de trazar un cuadro sintético de los institutos de democracia participativa previstos por la normativa (estatutaria y legislativa) de las regiones de Estatuto ordinario que, a raíz de las reformas constitucionales de 1999 y del 2001, se han dotado de un nuevo Estatuto. Quedan excluidos del objeto de este trabajo tanto la problemática vinculada al reconocimiento general de las formas de participación de los particulares en el procedimiento administrativo reguladas en la Ley 241/1990, como las formas de subsidiariedad horizontal del artículo 118.4 de la Constitución, que, siguiendo una doctrina autorizada,<sup>6</sup> atienden «a la esfera del “hacer”», al contrario que las prácticas de democracia participativa, que pertenecen «a la del discutir y decidir».

## 2 La participación antes de la reforma del Título V de la Constitución

El artículo 123 de la Constitución —tanto en el texto aprobado por la Asamblea constituyente en 1947 como en el texto modificado de 1999— establece que los Estatutos regionales deben incorporar un instrumento de intervención directa de la ciudadanía como el referéndum.<sup>7</sup> Se trata de un mandato genérico que puede referirse tanto a institutos propios de la democracia directa (como, por ejemplo, los referéndums derogatorios o de ratificación) como a institutos característicos de la democracia participativa (como son los referéndums consultivos). Desde su constitución a principio de los años 70, las regiones ordinarias italianas se vieron obligadas, por tanto, a prever uno o más tipos de referéndum. Las previsiones contenidas en los Estatutos de 1971 decepcionaron, sin embargo, las expectativas de aquellos que veían en esta disposición una oportunidad para introducir en Italia una rica tipología de referéndums. Los Estatutos regionales se caracterizaron en este aspecto por una notable homogeneidad —en parte a causa de la necesaria aprobación de los Estatutos por el

3 Así, BOBBIO, Luigi. «Dilemmi della democrazia partecipativa». *Democrazia e diritto*, núm. 4 (2006), p. 14, *contra* BIFULCO, Raffaele. «Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?». En: *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, ob. cit., p. 111 y ss., según el cual el término *democracia deliberativa* se referiría a los aspectos teóricos dentro de los cuales se realizarían experiencias de democracia participativa. Todavía diferente es el análisis de ALLEGRETTI, Umberto. «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa». *Rivista AIC*, núm. 1 (2011), p. 4, que ve en la democracia participativa y en la deliberativa «dos maneras de acercarse a la democracia destinadas a cruzarse y a ganar recíprocamente». Para una panorámica más amplia y para ulteriores referencias bibliográficas sobre los conceptos de democracia representativa y democracia deliberativa, véanse BIFULCO, Raffaele. «Democrazia deliberativa». *Enciclopedia del diritto. Annali*, núm. 4 (2011), p. 271 y ss.; y ALLEGRETTI, Umberto. «Democrazia partecipativa». *Enciclopedia del diritto. Annali*, núm. 4 (2011), p. 295 y ss.

4 Así, BOBBIO, Luigi. «Dilemmi della democrazia partecipativa», ob. cit., p. 14 (énfasis en el original). En este sentido hay también quien considera la democracia participativa como modelo teórico, como BIFULCO, Raffaele. «Democrazia deliberativa», ob. cit., p. 271.

5 Basta recordar, entre otros, el Convenio de Aarhus de 1998, ratificado por Italia tres años más tarde con la Ley 108/2001 y el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea del 2001.

6 Así ALLEGRETTI, Umberto. «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa», ob. cit., p. 4 y s.; *contra* esta interpretación GIANFRANCESCO, Eduardo. «I consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo». *Quaderni regionali*, núm. 3 (2012), p. 496. Prescindiendo de las tesis mencionadas, en cualquier caso está fuera de duda que el artículo 118.4 de la Constitución «hace posible la construcción de un sistema administrativo fundado sobre un nuevo paradigma pluralista y paritario, en lugar del bipolar y jerárquico tradicional» (ARENA, Gregorio. *Cittadini attivi*. Roma-Bari: Laterza, 2006, p. 6) que es susceptible de repercutir de modo más amplio sobre todas las relaciones entre esfera pública y ciudadanos.

7 Sobre los referéndums regionales previstos por los estatutos antes de la reforma constitucional véanse, entre otros, SCUDIERO, Michele. *Il referendum nell'ordinamento regionale*. Nápoles: Jovene, 1971; NANIA, Roberto. «Il referendum nella normativa regionale». *Giur. cost.*, 1974, p. 2763 y ss.; SALERNO, Giulio Maria. Voz «Referendum», *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milán, 1988, p. 252 y ss.; BARRERA, Pietro. *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*. Nápoles: Jovene, 1992; BIANCO Alessandro. (coord.). *Il referendum regionale*. Padua: Cedam, 1993. Para una panorámica sobre las nuevas disposiciones estatutarias relativas al referéndum, véanse PASTORE, Fulvio. «Il referendum negli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria “di seconda generazione”». En: *Scritti in onore di Michele Scudiero*. Vol. III, Nápoles: Jovene, 2008, p. 1611 y ss.; DE SANTIS, Valeria. «Il referendum nei nuovi statuti regionali: molti elementi di continuità e qualche tentativo di innovazione». En: *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, ob. cit., vol. I, p. 479 y ss.; OLIVETTI, Marco. «Il referendum e gli altri strumenti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane», ob. cit., p. 719 y ss.

Parlamento—<sup>8</sup> y se limitaron a prever dos tipos de referéndum: el derogatorio y el consultivo.

Los viejos Estatutos regionales también recogieron, más allá de las imposiciones constitucionales, otros instrumentos previstos a nivel estatal por la Constitución: la iniciativa legislativa popular (artículo 71.2 de la Constitución italiana) y la petición (artículo 50 de la Constitución italiana). Estos institutos no han conocido un gran éxito a nivel regional, como tampoco, por lo demás, a nivel estatal.

Además de los institutos que se acaban de mencionar, los Estatutos concedieron cierta importancia, al menos en sus disposiciones de principio, al tema de la participación ciudadana. Una importancia que es consecuencia de un período político fuertemente innovador. Bajo el influjo de los fermentos mundiales de finales de los años 60, el orden estatal italiano vio desarrollarse una serie de normas constitucionales que habían permanecido como letra muerta durante largo tiempo (además de la institución de las regiones ordinarias, el Estatuto de los trabajadores, la ley sobre los referéndums estatales, la reforma del derecho de familia, etc.). Era, por tanto, previsible que esta tensión estuviera presente también a nivel regional y que se manifestara incluso con mayor fuerza a este nivel visto el momento «constituyente» que las regiones estaban viviendo. Si el marco cultural y político explica la importancia dada a la participación en los Estatutos, su reforma explica, aunque lo haga solo en parte, la escasa importancia práctica que esta tuvo en las décadas siguientes.

A nivel infrarregional habrá que esperar a la ley estatal sobre el ordenamiento de los entes locales, esto es, a la Ley 142/1990, que dedicó un capítulo entero a los «institutos de participación» (el tercero, arts. 6-8, en gran medida ahora recogidos en los arts. 8 y siguientes del Texto único de las leyes sobre el régimen de los entes locales). El artículo 6 establecía: a) la obligación para los municipios de valorizar las libres formas asociativas y promover organismos de participación de los ciudadanos en la Administración Local; b) la obligación de prever formas de participación de los interesados en los procedimientos relativos a la adopción de actos que incidieran en situaciones jurídicas subjetivas (situación regulada de forma general en la Ley 241/1990 sobre el procedimiento administrativo); c) la obligación de prever formas de consulta de la población y procedimientos para la admisión de instancias, peticiones y propuestas de ciudadanos individuales o asociados destinadas a promover medidas para la mejor tutela de intereses colectivos (incluida la posibilidad de prever referéndums consultivos). A estas previsiones, el artículo 8 del Texto refundido añade ahora la obligación de que los Estatutos locales incentiven la participación de los extranjeros (comunitarios y no comunitarios, siempre que su presencia en territorio italiano sea regular).

El artículo 7 de la Ley 142/1990 preveía también la acción popular (posibilidad de los electores de hacer valer en un juicio administrativo las acciones y los recursos que competen al ente) y el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información.

Entre los objetivos de estas páginas no está el de hacer un balance de las experiencias locales, que inevitablemente mostraría, por un lado, que algunas han sido extremadamente positivas (con la introducción de importantes instrumentos de democracia deliberativa como el presupuesto participativo y el presupuesto social) y, por otro lado, que otras, por el contrario, han sido un fracaso. Las razones que explican resultados tan dispares son diversas, pero tienen relación con la normativa adoptada por cada ente local, con el espíritu de colaboración o no de las instituciones locales y con la presencia de una base social más o menos organizada y receptiva.

### 3 La participación en los nuevos Estatutos regionales

A pesar del tiempo transcurrido desde la reforma constitucional que ha modificado enteramente el Título V

8 El viejo texto del artículo 123 de la Constitución italiana preveía que el Estatuto adoptado por la Asamblea regional fuera aprobado por el Parlamento y promulgado y publicado como ley del Estado. El Parlamento, a pesar de no tener la posibilidad de modificar los textos adoptados por las regiones, estableció un procedimiento oficioso de negociación con cada una de las regiones con el fin de modificar las propuestas regionales en los aspectos especialmente indeseables. La reforma constitucional de 1999 modificó el texto del artículo 123 de la Constitución para establecer un procedimiento de aprobación diferente que se desarrolla exclusivamente a nivel regional.

de la segunda parte de la Constitución italiana, solo catorce de las quince regiones con Estatuto ordinario han procedido a la aprobación de un nuevo Estatuto.<sup>9</sup> Antes de exponer cada uno de los diferentes institutos previstos por los nuevos Estatutos, resulta oportuno ofrecer un cuadro, aunque sea de manera sintética, de algunos aspectos que comparten todos o buena parte de los Estatutos con respecto a la participación.

Casi todos los nuevos Estatutos dan mucha importancia a la participación de los ciudadanos. En este sentido, es significativo el hecho de que los Estatutos dediquen a la participación un título *ad hoc* que en ocasiones precede incluso a la parte dedicada a la organización institucional de la región.<sup>10</sup> Como confirmación de lo que acabamos de decir, muchos Estatutos contienen disposiciones de principio relativas a la participación. Aunque pongan énfasis en distintos aspectos, todos los Estatutos reconocen la importancia de la participación, hasta el punto de que dicho reconocimiento viene acompañado en algunos casos de una atribución explícita a la región de una función de promoción de la misma.

Es lugar común que la participación exige como condición esencial la existencia de una amplia información. Muchos Estatutos hacen referencia a este vínculo y, más en general, los Estatutos imponen a los órganos regionales una obligación de transparencia y de información que es, sin duda, igualmente importante para el ejercicio responsable del derecho de voto en el contexto de la democracia representativa. El progreso tecnológico de los últimos lustros permite, en contraste con el pasado, una información sensiblemente más amplia a costes absolutamente sostenibles.<sup>11</sup> En este sentido, las regiones, aunque de diferente manera, vienen siendo activas desde hace tiempo, con independencia de lo que sus Estatutos establecieran.

También existe el convencimiento de que la participación es especialmente difícil para algunas categorías de individuos y que, por tanto, esta debe fomentarse como medio de integración y emancipación. De ahí que muchos Estatutos reconozcan explícitamente el derecho a participar de algunos colectivos y personas: discapacitados, ciudadanos de la región residentes en el extranjero, extranjeros con residencia regular en la región, los menores y las mujeres.

Por lo que se refiere a los institutos a través de los cuales se produce esta participación, existe esencialmente una continuidad entre los nuevos Estatutos y los aprobados en 1971. Sobre estos institutos —petición, iniciativa legislativa popular, referéndums consultivos— tendremos ocasión de detenernos en el siguiente apartado.

El reconocimiento de la participación no se limita a la participación directa de los ciudadanos, sino que se extiende también a los entes locales (provincias, municipios) presentes en el territorio. Esto se produce mediante el reconocimiento a dichos entes de un poder de iniciativa legislativa y de solicitud de referéndum o a través de la institución del Consejo de las Autonomías Locales (CAL) previsto por el artículo 123.4 de la

---

9 Se trata de la Apulia, la Calabria, el Lacio (2004), la Toscana, el Piamonte, las Marcas, la Emilia-Romaña, la Umbría (2005), los Abruzos, la Liguria (2007), la Lombardía (2008), la Campania (2009), el Véneto (2012) y el Molise (2014). En la Basilicata continúa en vigor el Estatuto aprobado en 1971.

10 Esto sucede con los Estatutos de la Calabria, la Campania, la Emilia-Romaña, la Liguria, el Molise, la Apulia y la Umbría. El título relativo a la participación sigue a la parte dedicada a la organización institucional en los Estatutos de los Abruzos, el Lacio, la Lombardía, Las Marcas, el Piamonte y la Toscana. El Estatuto véneto es el único que no dedica un título específico a la participación, pero esto se debe a la peculiar decisión del legislador, que ha contemplado sólo tres títulos, de los cuales el tercero lo integran solo dos artículos y está dedicado a las disposiciones finales). A la vista de esta estructura, el hecho de que el Véneto dedique el capítulo IV del Título I a los referéndums lo acerca al primer grupo de regiones.

11 Sobre el tema ha incidido recientemente el decreto legislativo 33/2013 («Reordenación de la disciplina relativa a las obligaciones de publicidad, transparencia y difusión de información por parte de las Administraciones Públicas»), a propósito del cual pueden verse BOMBARDELLI, Marco. «Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza». *Le istituzioni del federalismo*, núm. 3-4 (2013), p. 657 y ss. —que subraya las dos finalidades de la nueva disposición: por una parte, ser un freno a la corrupción y a la mala administración; por otra, la apertura a los ciudadanos a fin de aumentar la participación de estos—; y SARTORI, Laura. «Open government: what else?». *Le istituzioni del federalismo*, núm. 3-4 (2013), p. 753 y ss.



Constitución italiana.<sup>12</sup> Se trata de una especie de segunda cámara regional<sup>13</sup> que en el procedimiento legislativo interviene, sin embargo, solo mediante dictámenes, dado que la competencia de aprobar las leyes la tiene en exclusiva la Asamblea regional (art. 121.2 de la Constitución italiana). Diversos Estatutos reconocen también un derecho a participar en las decisiones públicas a las llamadas «autonomías funcionales» (cámaras de comercio, universidades), a las que algunos Estatutos atribuyen excepcionalmente representación en el Consejo de las Autonomías Locales.

#### 4 Las formas clásicas de participación: la petición, la iniciativa legislativa y el referéndum

La petición<sup>14</sup> consiste en la posibilidad de dirigirse a la Asamblea regional —y en algunas regiones también al Gobierno regional— para «pedir medidas o exponer necesidades comunes», y está prevista en casi todos los Estatutos aprobados a partir del 2004 (a excepción del de la Toscana y el Véneto). Los titulares del derecho varían de una región a otra: ciudadanos (art. 16 Est. Campania, art. 11 Est. Molise, art. 85 Est. Piamonte, art. 16 Est. Apulia, art. 20 Est. Umbría), residentes (art. 50 Est. Lombardía), ciudadanos y residentes (art. 12 Est. Abruzos, art. 12 Est. Liguria, art. 41 Est. Marcas), toda persona con independencia de su ciudadanía y residencia (art. 10 Est. Calabria, art. 16 Est. Emilia-Romaña, art. 65 Est. Lacio). La petición la ejerce tradicionalmente un individuo, pero algún Estatuto prevé expresamente que pueda ejercerse de manera colectiva. La mayor parte de los Estatutos atribuyen un derecho similar a entes locales, asociaciones, etc., aunque el instrumento asume con frecuencia un *nomen iuris* diferente (instancias, votos, solicitudes, interrogaciones). El destinatario de la petición es tradicionalmente la Asamblea, pero algunos Estatutos (Calabria, Campania y Molise) hablan genéricamente de órganos regionales, mientras que otros (Abruzos y Liguria) se refieren a la región y precisan que la petición tiene que ser presentada «según las respectivas competencias, al presidente del Gobierno o al presidente de la Asamblea regional». Los Estatutos guardan silencio sobre la respuesta institucional a las peticiones. Únicamente el Estatuto de la Campania prevé la obligación de examinarlas y de ofrecer una respuesta por escrito. Emilia-Romaña prevé la obligación de ofrecer una respuesta por escrito solo cuando las peticiones provienen de «provincias, municipios y otros entes locales, además de entes, organizaciones y asociaciones con representatividad al menos provincial».

Si la petición es un derecho individual, el instituto de la iniciativa legislativa popular<sup>15</sup> exige, por el contrario, un ejercicio colectivo. Los nuevos Estatutos reconocen este derecho a un cierto número de electores de los municipios de la región.<sup>16</sup> Aunque no es el tema de estas páginas, resulta interesante señalar aquí que, como ya se mencionó, casi todos los Estatutos atribuyen el derecho de iniciativa también a los entes locales (provincias, municipios capitales de provincia, un cierto número de municipios, municipios que representan al menos un cierto número de habitantes, etc.) y al Consejo de las Autonomías Locales. Tal y como se prevé a nivel estatal, todos los Estatutos

12 Según el cual «en cada región, el Estatuto regulará el Consejo de las Autonomías Locales como órgano de consulta entre las regiones y los entes locales».

13 Para un análisis del Consejo de las Autonomías Locales como especie de segunda cámara regional, permítaseme remitir a VIZIOLI Nicola., «I rapporti tra Regioni a statuto ordinario e enti locali: il Consiglio delle autonomie locali». En: IRACE, Antonia. y MAVIGLIA, Carlo. (coords.). *Rapporti e concorrenza tra ordinamenti*. Milán: Giuffrè, 2007, p. 121 y ss.

14 Sobre la petición, véase BERTOLINO, Cristina. «Il diritto di petizione negli Statuti regionali. Un istituto obsoleto o nuove ipotesi di utilizzazione?» [en línea] núm. 17 (2011). <[federalismi.it](http://federalismi.it)> .

15 El artículo 74.1 del Estatuto del Piamonte permite la iniciativa popular también «para la conformación [...] de medidas administrativas de interés general, así como de propuestas de ley que se someterán a las Cámaras»; por su parte, el Estatuto del Véneto amplía en su artículo 20.1 la iniciativa popular a los reglamentos regionales. Sobre la iniciativa legislativa popular, véase DE SANTIS, Valeria. *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*. Turín: Giappichelli, 2013, p. 112 y ss.

16 Se trata de 2000 electores (art. 40 Est. Molise), 3000 (art. 35 Est. Umbría), 5000 (art. 31 Est. Abruzos, art. 39 Est. Calabria, art. 18 Est. Emilia-Romaña, art. 7 Est. Liguria, art. 34 Est. Lombardía, art. 30 Est. Marcas, art. 74 Est. Toscana), 7000 (art. 20 Est. Véneto), 8000 (art. 74 Est. Piamonte), 10 000 (art. 12 Est. Campania, art. 37 Est. Lacio), 15 000 (art. 15 Est. Apulia). En general habría sido preferible que, en lugar de un número determinado, los Estatutos hubieran establecido un determinado porcentaje del cuerpo electoral regional, aunque puede decirse que, desde hace años, la población y el cuerpo electoral de las regiones no ha experimentado variaciones de importancia, lo que hace menos probable la obsolescencia del número de electores fijado por los Estatutos. La expresión en porcentaje habría hecho evidente, desde el principio, la desproporción del número requerido en varias regiones para el ejercicio del derecho de iniciativa: la región que exige el porcentaje más alto en proporción al cuerpo electoral es la del Molise (0,76 %), once veces superior al establecido en la Lombardía (0,07 %). En todo caso, se trata de porcentajes que, a excepción de la Lombardía, son superiores a los requeridos para la iniciativa legislativa estatal.

exigen que el proyecto sea articulado y generalmente que venga acompañado de un informe explicativo. Algunos Estatutos (Calabria, Campania) exigen, además, un informe técnico-financiero para los casos en que el proyecto implique gastos para la región.

Es interesante señalar que el Estatuto de la Emilia-Romaña prevé que algunos de los titulares de la iniciativa legislativa —fracción del cuerpo electoral y entes locales— puedan «someter a la Asamblea una cuestión de interés relevante mediante la presentación de eventuales propuestas que pueden realizarse en términos generales» (art. 18.6). Se trata así de superar un obstáculo de carácter técnico que podría desincentivar la participación. El mismo objetivo tienen otras normas estatutarias (Emilia-Romaña, Molise, Apulia, Véneto) que permiten a quien quiera presentar una iniciativa legislativa popular recabar la asistencia técnica de las oficinas regionales.

Algunos Estatutos establecen límites materiales a la iniciativa legislativa popular<sup>17</sup> (Campania, Emilia-Romaña, Liguria, Lombardía, Molise, Apulia) o temporales (Campania, Emilia-Romaña y Apulia) prevén que la iniciativa popular no pueda ejercitarse durante los seis meses anteriores a la caducidad de la Asamblea.

La comprobación de la regularidad (y, en el caso en que estén previstos límites, de la admisibilidad) de la iniciativa se atribuye en algunos casos (Emilia-Romaña, Liguria, Lombardía, Apulia, Véneto) al órgano de garantía estatutaria, un órgano no previsto por la Constitución pero que contemplan casi todos los Estatutos<sup>18</sup> como garantía de la conformidad de algunos actos al Estatuto regional.

En muchas regiones, el Estatuto contiene normas específicas favorables a la iniciativa legislativa popular: además de la posibilidad, ya señalada, de acudir a las oficinas de la región para obtener asistencia técnica, se prevé la audiencia en comisión de los representantes de los firmantes de la iniciativa (Calabria, Piamonte, Toscana, Véneto), las modalidades de inserción de la propuesta en la agenda del órgano competente (Emilia-Romaña, Lacio, Liguria, Molise, Piamonte, Toscana, Umbría, Véneto)<sup>19</sup> y, finalmente, que la iniciativa popular no decae al término de la legislatura (Calabria, Campania, Emilia-Romaña, Lacio, Liguria, Molise, Apulia, Umbría, Véneto).

Nos referimos finalmente al referéndum que, como ya se ha tenido ocasión de señalar, es un contenido necesario de los Estatutos regionales (art. 123.1 de la Constitución). En esta ocasión no nos ocuparemos de los tipos de referéndum propios de la democracia directa, esto es, de los referéndums derogatorios<sup>20</sup> y estatutarios,<sup>21</sup> sino solo de los referéndums consultivos y haremos mención a dos tipos de referéndum atípicos en el panorama italiano previstos en los Estatutos de la Campania y del Lacio.

---

17 Compartimos la opinión de OLIVETTI, Marco. («I referéndum e gli altri strumenti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane», ob. cit., p. 728-729), que señala la incomprensibilidad de una limitación que, si tiene su lógica *para* el referéndum derogatorio —excluir que el pueblo pueda decidir directamente sobre algunas materias delicadas—, no la tiene en relación con la iniciativa legislativa, ya que la decisión final corresponde, en todo caso, a la Asamblea regional. Diferente discurso debe hacerse, como veremos más adelante, en relación con el referéndum aprobatorio de la Campania, en que un procedimiento que nace como iniciativa legislativa puede comportar una decisión popular directa.

18 Entre las trece regiones que a día de hoy han aprobado el nuevo Estatuto, tan solo no lo han previsto Las Marcas y la Calabria. Este última lo había previsto en el 2004 en el artículo 57 del Estatuto, pero lo suprimió con una modificación estatutaria en el 2010.

19 Los Estatutos de otras regiones, por el contrario, contienen normas genéricas o de reenvío a los reglamentos de la Asamblea. Así, la Lombardia prevé que «en la programación de los trabajos de la Asamblea se incluyan periódicamente los proyectos de ley de iniciativa popular, sometidos obligatoriamente al voto de la Asamblea» (art. 21.2). En cambio, Las Marcas remiten al reglamento interior de la Asamblea para que prevea «los modos y los términos para el examen de las propuestas de iniciativa popular» (art. 30.3). Parecida es la elección de la Apulia, que prevé que el reglamento conciliar «establece las modalidades y los tiempos de examen de las propuestas» (art. 15.5).

20 Este instituto está previsto en todos los Estatutos y tiene por objeto la ley regional, los reglamentos (a excepción de la Campania y la Liguria) y, en muchas regiones, también los actos administrativos de carácter general y/o de programación. Su celebración puede ser solicitada por una fracción del cuerpo electoral o bien por un cierto número de entes locales. En general, la única diferencia digna de mención con respecto a los Estatutos de 1971 se refiere al sujeto que ha de decidir sobre la regularidad y admisibilidad de la solicitud. Tal tarea se atribuye, en las regiones que lo prevén, al órgano de garantía estatutaria.

21 Se trata de referéndums previstos directamente por la Constitución (art. 123.3) que tienen por objeto los Estatutos y las leyes que los modifican. Después de la aprobación del Estatuto (o de la ley que lo modifica) por parte de la Asamblea regional, el texto puede ser sometido a referéndum «si dentro de los tres meses siguientes a su publicación así lo pidiera una cincuentésima parte de los electores de la región o un quinto de los componentes de la Asamblea regional». El referéndum tiene valor opositor y tiene como objetivo permitir a los ciudadanos interrumpir definitivamente el iter legislativo con anterioridad a la promulgación de la ley.



El referéndum consultivo está previsto en los catorce Estatutos aprobados después de la revisión constitucional y se presta a una ulterior clasificación en atención a cuál sea su objeto. Una primera subcategoría comprende los referéndums que tienen como objetivo la obtención del parecer de las poblaciones afectadas en caso de creación de nuevos municipios o de modificación de su territorio o su denominación. Se trata de consultas populares exigidas por la Constitución (art. 133.2) y que, por tanto, podrían ser reguladas directamente por ley regional con independencia de la existencia de una disposición estatutaria.<sup>22</sup> Dejando a un lado estos referéndums —cuya disciplina estatutaria poco o nada añade a la previsión constitucional—, nos detendremos en la segunda subcategoría, que integra todos los restantes referéndums consultivos.

La lectura de los Estatutos es particularmente interesante porque de esta es posible deducir dos posibles usos del referéndum íntimamente vinculados a los sujetos promotores del mismo. Algunos Estatutos atribuyen la decisión sobre la convocatoria de un referéndum consultivo a la mayoría política en la Asamblea regional: a la mayoría simple (art. 14 Est. Campania, art. 64 Est. Lacio, art. 27 Est. Véneto)<sup>23</sup> o a la mayoría absoluta de sus miembros (art. 9 Est. Liguria, art. 13 Est. Molise, art. 83 Est. Piamonte, art. 19 Est. Apulia, art. 23 Est. Umbría). En otros casos, la decisión se confía a la Asamblea, pero por mayoría de dos tercios de sus miembros, por lo que es necesario el consentimiento de la oposición o, al menos, de parte de ella (art. 52 Est. Lombardía, art. 44 Est. Marcas, art. 76 Est. Toscana). La opción del Estatuto calabrés (art. 12) es peculiar en la medida en que para la convocatoria de un referéndum exige el consentimiento de una minoría de los diputados (40 %), por lo que puede celebrarse a iniciativa de la mayoría política o de la oposición. Dos de las regiones que prevén que el referéndum pueda ser promovido por la Asamblea regional también atribuyen dicha facultad a una fracción del cuerpo electoral: se trata de Calabria (cuyo Estatuto prevé que el referéndum se celebre si así lo solicita el 10 % del electorado regional) y de la Toscana (30 000 electores). Estas dos experiencias regionales, ambas lejanas del modelo adoptado por la mayoría de las regiones, parten de presupuestos diferentes: una favorece el empleo del referéndum por las fuerzas políticas, mientras que la otra privilegia la iniciativa popular.<sup>24</sup> Completamente excéntrica por diversas razones es la opción acogida por el Estatuto de la Emilia-Romaña (art. 21): en primer lugar, no prevé la solicitud del referéndum por parte de la Asamblea regional; en segundo lugar, entre los posibles promotores están los entes locales (al menos diez Asambleas municipales que representen como mínimo 1/5 de los habitantes de la región o al menos cuatro Asambleas provinciales); en tercer lugar, cuando la iniciativa proviene de la sociedad civil, entre los solicitantes (80 000) puede haber no electores siempre que sean residentes en la región.<sup>25</sup> Está también el caso de los Abruzos, cuyo Estatuto (art. 78) se limita a remitir a la ley regional de desarrollo. La regulación contenida en esta ley incorpora los Abruzos al grupo de regiones en que el referéndum consultivo es prerrogativa de la mayoría política de la Asamblea.<sup>26</sup> Es evidente que, cuando la celebración de un referéndum depende (exclusivamente) de la voluntad de la mayoría gubernativa, esta puede utilizarlo para dar mayor legitimidad a las decisiones contestadas por la oposición. De este modo, el referéndum consultivo deja de ser una verdadera forma de participación popular para ser usado de forma instrumental con el fin de reforzar una decisión ya tomada a través de los mecanismos típicos de la democracia representativa. Distinto es, obviamente, el caso en que la solicitud viene del exterior de las instituciones regionales o de la Asamblea, cuando la mayoría exigida requiere el consenso de la oposición.

22 Es esta la opción adoptada por los Estatutos calabrés, molisano y piamontés, los cuales no contienen ninguna referencia a estos referéndums en sus Estatutos.

23 Según el artículo 27.1 del Estatuto véneto, «la Asamblea regional puede convocar referéndums consultivos en las poblaciones interesadas sobre decisiones o propuestas de decisión de competencia de la Asamblea si así lo solicitan la Asamblea regional (¡sic!), ciudadanos o entes locales, de acuerdo con lo previsto por ley regional»; ley que, sin embargo, no ha sido aprobada todavía. La regulación vigente sigue siendo la de la Ley 1/1973 que contradice en diversos puntos el Estatuto vigente.

24 Los 30 000 electores exigidos por la Toscana corresponden a un porcentaje de poco más del 1 % del electorado.

25 El artículo 35.1.a, de la Ley 34/1999 modificado por la Ley 8/2008, especifica que deben haber estado «domiciliados regularmente y de manera continuada durante al menos dos años en municipios de Emilia-Romaña». En coherencia con lo anterior, el artículo 37.2 —también modificado por la Ley 8/2008— atribuye a los mismos sujetos el derecho de voto en los referéndums consultivos.

26 Los Abruzos atribuye la decisión a la Asamblea regional sin prever mayorías particulares. La decisión se adopta tras un procedimiento que puede ser iniciado por varios sujetos (5000 electores, Asambleas municipales que representen al menos un quinto de los habitantes de la región, dos Asambleas provinciales, cada diputado regional y el Gobierno regional) y un examen por el Colegio regional para las garantías estatutarias (art. 32 de la Ley 44/2007).

En relación con el objeto de la consulta, las expresiones utilizadas por los Estatutos son muy genéricas: algunos simplemente se refieren al carácter regional del interés implicado; otros hacen, también, referencia a medidas de competencia regional (Campania, Lombardía) o de la Asamblea regional (Lacio, Liguria, Véneto), sin excluir —a veces incluso previéndolo de modo explícito (Emilia-Romaña, Piamonte, Apulia, Toscana en el caso en que el referéndum se desarrolle a iniciativa de la Asamblea)— la posibilidad de que el objeto del referéndum pueda ser una ley o una propuesta de ley.

El Estatuto de la Umbría<sup>27</sup> y el del Molise<sup>28</sup> prevén expresamente que el referéndum pueda afectar solamente a una parte del territorio regional. Otros Estatutos<sup>29</sup> emplean expresiones más genéricas de las que podría deducirse no solo que el referéndum podría concernir exclusivamente a los electores residentes en una parte concreta del territorio regional, sino incluso a electores seleccionados en atención a otras características.<sup>30</sup>

Los Estatutos de la Emilia-Romaña y del Véneto prevén que el referéndum consultivo tenga los mismos límites materiales que el derogatorio y que la pregunta dirigida a los electores sea homogénea.<sup>31</sup> El primero, además, prevé que no puedan ser sometidas a referéndum consultivo materias que han sido objeto de referéndum derogatorio en el curso de la misma legislatura y, en todo caso, durante los dos años precedentes (art. 21.2).

Raras son las previsiones estatutarias sobre las consecuencias del referéndum: Calabria y el Véneto han previsto que en el caso en que el número de votantes supere un cierto porcentaje del electorado, la Asamblea regional esté obligada a pronunciarse en un plazo determinado y, en el caso del Véneto, a motivar las decisiones que se separen del resultado del mismo.<sup>32</sup> El Estatuto del Piamonte prevé, por su parte, que «en el plazo de sesenta días desde la proclamación de los resultados del referéndum, si el resultado ha sido favorable, el presidente del Gobierno regional deberá proponer a la Asamblea un proyecto de ley sobre el objeto de la cuestión sometida a referéndum» (art. 83.2); si, en cambio, «el resultado ha sido negativo, el presidente del Gobierno estará facultado igualmente para proponer asimismo a la Asamblea un proyecto de ley sobre el objeto de la pregunta sometida a referéndum» (art. 83.3).<sup>33</sup>

27 Según el artículo 23.1, «el referéndum consultivo tiene como finalidad conocer la opinión de la comunidad regional y las comunidades locales sobre temas concretos».

28 De acuerdo con el artículo 13, párrafo 1: «El Consejo regional puede decidir, por mayoría absoluta de sus componentes, la convocatoria de referéndum consultivo de la población de todo el territorio regional o de parte del mismo, sobre cuestiones de particular interés».

29 Es el caso, por ejemplo, del Estatuto de los Abruzos que habla de «referéndum consultivo para materias que afectan a particulares categorías y sectores de la población regional» (art. 78.2); del Estatuto del Lacio que se refiere a «referéndums consultivos de las poblaciones interesadas» (art. 64.1); de la Liguria, según el cual el referéndum tiene como finalidad «conocer la opinión de las poblaciones interesadas en determinadas medidas de competencia de la Asamblea» (art. 9.1); de la Lombardía, para el que el referéndum puede tener por objeto «medidas que afecten a poblaciones determinadas» (art. 52.1); de la Apulia, según el cual los referéndums consultivos tienen por finalidad «conocer la opinión de la población regional, o de parte de ella» (art. 19.1), y del Véneto, que habla de «referéndums consultivos de las poblaciones interesadas sobre decisiones o propuestas de decisión de competencia de la Asamblea» (art. 27.1).

30 Lo señala BARRERA, Pietro., «Gli istituti di partecipazione». En: PIZZETTI, Franco. y POGGI, Annamaria. (coords.). *Commento allo statuto della Regione Piemonte*. Turín, 2006, p. 135.

31 El requisito de la homogeneidad de la *cuestión* ha sido afirmado por la Corte Constitucional en los juicios de admisibilidad del *referéndum derogatorio* estatal. Una pregunta no homogénea haría, según la Corte, que el voto del elector no fuera libre —y por lo tanto vulneraría el artículo 48 de la Constitución— porque el elector podría ser favorable a la derogación de algunas partes y contrario al de otras. Este requisito ha sido retomado por muchos Estatutos en relación con los referéndums derogatorios regionales, pero está previsto para los referéndums consultivos solo por los dos Estatutos citados.

32 Según el Estatuto calabrés, el referéndum debe considerarse válido sólo si los votantes superan el 30 % (art. 12.2) y en este caso «la Asamblea regional está obligada a pronunciarse sobre el objeto del referéndum durante los ciento veinte días posteriores a su desarrollo» (art. 12.3). Parecida es la regulación establecida por el Estatuto véneto, que, sin distinguir entre referéndums válidos e inválidos, establece que «si en la votación ha participado la mayoría del electorado, la Asamblea deberá examinar la cuestión en el plazo de noventa días desde la proclamación de los resultados y motivar las decisiones divergentes eventualmente adoptadas» (art. 27.2).

33 El alcance de estas disposiciones es oscuro, por decir poco. Dado que el referéndum tiene como objeto exclusivamente «iniciativas legislativas o determinadas medidas administrativas» (art. 83.1), no se entiende por qué, en caso de resultado positivo del referéndum, el presidente del Gobierno tenga que presentar un proyecto de ley, ni en caso de que este se limite a reproducir el

Queda aquí por analizar los dos otros modelos de referéndum anómalos con respecto al panorama que acaba de exponerse. Se trata de los referéndums que los Estatutos de la Campania y del Lacio definen, respectivamente, como referéndum aprobatorio y referéndum propositivo.

El Estatuto de la Campania prevé en su artículo 12 que 10 000 electores puedan ejercer la iniciativa legislativa y reglamentaria popular. El artículo 15 del mismo Estatuto prevé un segundo tipo de iniciativa legislativa y reglamentaria popular que deberán ejercer 50 000 electores. Este número más amplio de solicitantes se explica por el hecho de que, si en el plazo de seis meses la propuesta no es aprobada o es aprobada «con modificaciones sustanciales», se someterá a un referéndum aprobatorio.<sup>34</sup> Este referéndum comparte con el derogatorio el quórum para su validez (tienen que participar en el voto al menos la mitad de los electores) y los límites materiales (no pueden tener por objeto las leyes presupuestarias, tributarias, financieras, de gobierno del territorio, de tutela ambiental y del Estatuto jurídico de los diputados regionales, las relativas a las relaciones internacionales y con la Unión Europea ni el Estatuto y las leyes de revisión estatutaria). Merece la pena observar que, paradójicamente, el número de ciudadanos que pueden iniciar el procedimiento para la celebración de un referéndum aprobatorio (que, por supuesto, también puede tener efectos derogatorios) es inferior al requerido para la celebración de un referéndum meramente derogatorio (100 000 electores). Desde la perspectiva asumida en estas páginas, puede bien decirse que este referéndum aprobatorio nace como instituto de democracia participativa, aunque puede transformarse luego en un instituto de democracia directa. Puede entenderse como una iniciativa legislativa (o reglamentaria) «reforzada» acompañada por un fuerte estímulo al legislador —la «amenaza» del desarrollo del referéndum— para que la examine y la apruebe sin desnaturalizar su contenido.<sup>35</sup>

El referéndum propositivo previsto por el Estatuto de Lacio resulta, en cambio, extremadamente débil con respecto al apenas expuesto, hasta el punto de que es razonable pensar que su impacto será prácticamente nulo. El artículo 62 del Estatuto del Lacio prevé que los mismos sujetos que pueden solicitar un referéndum derogatorio también puedan presentar un proyecto de ley susceptible de ser sometido a referéndum en caso de que transcurrido un año «la Asamblea regional no haya deliberado sobre la propuesta». Es, por tanto, suficiente que la Asamblea decida rechazarlo para frustrar la solicitud popular. Si eso no fuera suficiente, en caso de que fuera aprobado por referéndum, el único efecto consistiría en la obligación por parte de la Asamblea de «examinar la propuesta de ley sometida a referéndum» en el plazo de sesenta días. En otras palabras, no se trata sino de una iniciativa legislativa popular que solo en caso de absoluta inercia por parte de la Asamblea se «transforma» en un referéndum consultivo. Por usar palabras de Horacio, «*parturient montes, nascetur ridiculus mus*».

---

texto sometido a votación popular, ni en caso de que sea diferente. Habría bastado con prever la obligación para la Asamblea regional —que, se recuerda aquí, decidió por mayoría que se celebrara un referéndum— de pronunciarse sobre la iniciativa legislativa sometida a voto popular, a la que, como a cualquier texto, podrían presentarse enmiendas, también por parte del Gobierno. Tampoco es claro el sentido del artículo 83.3, que, en caso de resultado negativo del referéndum, reconoce al presidente del Gobierno el poder de presentar dentro de sesenta días un proyecto de ley, poder que, en todo caso, el Gobierno tiene en términos generales y sin límite temporal. La disposición podría entenderse, por tanto, o como voluntad de limitar temporalmente el poder de iniciativa del Gobierno sobre esa materia, o bien como voluntad de atribuir la iniciativa legislativa al presidente no como representante del Gobierno, sino como órgano individual. En ninguna de las hipótesis queda clara cuál sea la *ratio* de la disposición.

34 Sobre este referéndum, véase DE SANTIS, Valeria. «Il referendum approvativo nel nuovo statuto della Regione Campania», [en línea] núm. 10 (2009). <[federalismi.it](#)>.

35 Aunque excediendo del objeto de estas páginas, es oportuno advertir que referéndums similares al de la Campania están previstos también en algunas autonomías especiales: la región del Valle de Aosta (arts. 12-15, L. reg. 19/2003) y la provincia autónoma de Bolzano (art. 15, L. prov. 11/2005). Sobre el referéndum valdostano, con indicaciones interesantes también para el campano, pueden verse, LOUVIN, Roberto. «Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari», [en línea] núm. 14 (2007). <[federalismi.it](#)>; ONIDA, Valerio. «Parere sulla legittimità di referendum propositivi sulle materie di cui all'art. 15 dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle D'Aosta», [en línea] núm. 15 (2007). <[federalismi.it](#)>; GUZZETTA Giovanni; MARINI, Francesco Saverio. «Parere in merito ai profili di legittimità della disciplina e del procedimento per il referendum propositivo su proposte di legge di iniziativa popolare nella Regione Valle d'Aosta ed alle particolari attribuzioni e responsabilità del Presidente della Regione», [en línea] núm. 15 (2007). <[federalismi.it](#)>; MANGIAMELI, Stelio. «Parere reso ai Delegati dei Comitati promotori delle proposte di iniziativa popolare in materia di riforma elettorale da sottoporre a referendum propositivo», [en línea] núm. 15 (2007). <[federalismi.it](#)>. Distinto es el caso de la provincia de Trento, sea porque el desarrollo del referéndum tiene lugar automáticamente, sea porque no comporta la aprobación de un texto normativo, sino de una directriz legislativa que después debe traducirse en ley del Consejo (arts. 1-17, L. prov. 3/2003).

El breve análisis realizado en este apartado sobre las disposiciones estatutarias relativas a los instrumentos de democracia participativa muestra que no existen grandes diferencias con respecto a los Estatutos anteriores, durante cuya vigencia estos institutos se demostraron pocos eficaces. No existen, por tanto, razones para ser particularmente optimistas sobre su empleo futuro a pesar de que la normativa de desarrollo (reglamentos de las diferentes Asambleas regionales y leyes ordinarias)—que no hemos examinado en esta ocasión—contenga a veces normas merecedoras de un juicio positivo desde la óptica de un incremento de la participación.

## 5 Las leyes regionales sobre la democracia deliberativa

Tras esta panorámica, amplia aunque veloz, de los institutos de democracia participativa que gozan de una consolidada tradición regional, en esta última parte nos detendremos en aquellas leyes regionales que regulan, en desarrollo de las correspondientes disposiciones estatutarias, mecanismos que facilitan prácticas de democracia deliberativa.

Es conveniente recordar previamente que son cuantiosas las leyes que han regulado en numerosas regiones la participación en determinados sectores específicos (planificación territorial, asistencia, salud, comercio, turismo, industria).<sup>36</sup> Son pocas, sin embargo, las regiones que han aprobado leyes de carácter general. Es sobre estas leyes que nos vamos a detener a continuación.

### 5.1 La experiencia de la Toscana

La región toscana fue la primera en aprobar una ley general sobre la democracia deliberativa. Se trata de la Ley 69/2007, de 27 de diciembre, que regula las «normas sobre la promoción de la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales».<sup>37</sup> Ella misma fue el resultado de un procedimiento de tipo deliberativo,<sup>38</sup> con lo que se convirtió en un significativo ejemplo para otros ordenamientos regionales. Al tratarse de una ley, y al no existir precedentes en el ordenamiento italiano, el legislador acertó en aprobar esta ley como *sunset law*,<sup>39</sup> con el propósito de examinar detenidamente sus resultados y adoptar una nueva ley a la luz de los mismos.<sup>40</sup>

La valoración llevada a cabo por el Consejo Regional de los resultados de la Ley 69/2007 fue enteramente positiva aunque constató la necesidad de introducir «algunas modificaciones importantes y reformas que

36 Cfr. VALASTRO, Alessandra. «Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali». *Le Regioni*, 2009, p. 95 y ss. Para una panorámica más amplia sobre uno de los sectores más significativos, véase CUDIA, Chiara. «La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato». *Diritto pubblico*, núm. 1 (2008), p. 263 y ss.

37 Sobre el tema, véanse FLORIDIA, Antonio. «La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione». *Le istituzioni del federalismo*, núm. 5 (2007), p. 603 y ss.; PIZZANELLI, G. «Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l. r. 27 dicembre 2007, n. 69)». *Le istituzioni del federalismo*, núm. 1 (2008), p. 129 y ss.; CIANCAGLINI, Marco. «La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007». *Osservatorio sulle fonti*, núm. 3 (2008); STRADELLA, Elettra. «Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007». *Osservatorio sulle fonti*, núm. 3 (2008); LEWANSKI, Rodolfo. «Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione». En: ALLEGRETTI, Umberto. (coord.). *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Florencia, 2010, p. 241 y ss.; CORCHIA, Luca. «Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana», *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, núm. 4 (2011), p. 79 y ss.; PICCHI, Marta. «La partecipazione all'attività legislativa e amministrativa della regione Toscana», [en línea] núm. 7 (2012). <[federalismi.it](http://federalismi.it)>; DE SANTIS, Valeria. *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, ob. cit., p. 200 y ss.

38 Sobre el procedimiento que condujo a la aprobación de dicha ley, véase el estudio elaborado por el Departamento de Estudios políticos de la Universidad de Turín por cuenta del Departamento de la función pública dependiente de la Presidencia del Gobierno: BOBBIO, Luigi. (coord.). *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2007, p. 91 y ss.

39 La Ley *preveía* una vigencia limitada hasta el 31 de diciembre de 2012, que fue ampliada hasta el 31 de marzo de 2013 por la Ley 72/2012 para permitir la regular conclusión de los procedimientos de participación en curso.

40 La nueva ley no concreta un plazo de vigencia, pero prevé que «transcurridos cinco años de la entrada en vigor [...] el Consejo Regional [...] realizará una valoración de sus efectos con el fin de promover eventuales actualizaciones y reformas» (art. 24.5).



permitan superar las críticas surgidas». <sup>41</sup> Por esta razón, la Ley 46/2013, de 2 de agosto <sup>42</sup> —«Debate público regional y promoción de la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales»—, asume el contenido de la anterior acompañándolo de novedades importantes.

Al margen de sus concretas disposiciones, el sentido de la ley lo reflejan bien sus objetivos, sin duda ambiciosos, que se contienen en su artículo 1 y que son reiterativos de los recogidos en la ley anterior. Entre ellos se establecen: «contribuir a reforzar y renovar la democracia y sus instituciones, completando su acción con prácticas, procesos e instrumentos de democracia participativa»; «promover la participación como forma ordinaria de administración y de gobierno de la región en todos los sectores y en todos los niveles administrativos»; «reforzar, a través de la participación de los habitantes, la capacidad de construcción, definición y elaboración de las políticas públicas»; «contribuir a una mayor cohesión social mediante la difusión de la cultura de la participación y el desarrollo de todas las formas de compromiso cívico, de los conocimientos y habilidades existentes en la sociedad»; e incluso desarrollar las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación como instrumentos al servicio de la democracia deliberativa; favorecer la igualdad de género, favorecer la inclusión de los colectivos vulnerables y la aparición de los intereses difusos y poco representados, y promover la difusión de las experiencias participativas.

El artículo 2 de la ley, en línea con los objetivos enunciados y con la intención de incluir disposiciones de este tipo, reconoce el derecho a participar en los procesos deliberativos a todos los individuos que tengan su domicilio en territorio regional (incluidos los extranjeros y los apátridas con situación regular), y a todos aquellos que trabajen, estudien o residan en este mismo territorio. <sup>43</sup>

Antes de detenernos en los procedimientos que la ley prevé, es importante resaltar que esta, además de subrayar el papel que desempeñan las nuevas tecnologías en la difusión de información y en la comunicación, elementos que resultan esenciales para garantizar la participación (art. 22), dedica normas específicas a la formación de los dirigentes, de los funcionarios públicos y de los ciudadanos, con la finalidad de promover una cultura de la participación, tanto en relación con las instituciones públicas como de la propia sociedad y, en especial, entre los jóvenes (art. 21).

La nueva ley, como la anterior, se articula fundamentalmente en torno a dos tipos de participación: a) el debate público regional (arts. 7-12) y b) los proyectos deliberativos locales «distintos del debate público» (arts. 13-19). En ambos supuestos, la Autoridad regional para la garantía y la promoción de la participación (art. 3-6) desempeña un papel esencial en el proceso. En la anterior Ley, 69/2007, esta Autoridad se configuraba como órgano monocrático. En la actual se transforma en un órgano colegiado integrado por tres miembros a los que se añade, en los procesos deliberativos relativos al gobierno del territorio, y siempre y cuando no formara parte de la Autoridad, el garante regional de la comunicación previsto por la ley toscana. <sup>44</sup>

El debate público regional —denominado en la ley precedente «debate público sobre las grandes actuaciones»— ha sido el instituto más decepcionante de la Ley 69/2007, y de ahí que haya sido el instituto que ha experimentado mayores modificaciones. Tiene como objeto «obras, proyectos o actuaciones de especial trascendencia para la comunidad regional, en materia ambiental, territorial, paisajística, sociocultural o económica» (art. 7.1) y «se lleva a cabo, como regla general, en las primeras fases de elaboración del

41 Resolución del Consejo regional 168/2012, de 29 de diciembre.

42 Sobre el tema, véase DE SANTIS, Valeria. «La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione». *Osservatorio costituzionale*, núm. 0 (2013); y *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, ob. cit., p. 200 y ss.

43 No obstante, en relación con estos últimos —que no tienen que ser formalmente residentes—, la ley contempla que deben tener un interés en el territorio o en el objeto del proceso deliberativo y que su contribución debe considerarse útil por parte de los responsables del debate.

44 La Ley regional toscana 1/2005 sobre «Normas para el gobierno del territorio» prevé que la región, las provincias y los municipios designen un garante para la comunicación con el fin de garantizar la participación de los ciudadanos en todas las fases del procedimiento de conformación y adopción de instrumentos de planificación, de sus modificaciones o de los actos de gobierno del territorio.



proyecto, obra o actuación, cuando todavía es posible realizar todas las distintas opciones que puedan plantearse. También puede llevarse a cabo en etapas posteriores, aunque no más tarde del inicio de la fase final de la propuesta» (art. 7.2). El debate no puede referirse a cuestiones que hayan sido sometidas a un referéndum consultivo (art. 25), así como tampoco pueden someterse a referéndum consultivo los temas que hayan sido objeto de un proceso de debate público hasta que no hayan transcurrido al menos seis meses desde la finalización del mismo (art. 46.1c de la Ley 62/2007).

Para remediar la ausencia absoluta de debates públicos durante los cinco años de vigencia de la Ley 69/2007, el legislador ha considerado necesario dar un repaso a los titulares de la iniciativa. En el pasado, el debate sólo lo podía iniciar alguno de los sujetos enumerados en la ley<sup>45</sup> (art. 8.1 de la Ley 69/2007). La nueva ley prevé en su artículo 8 que tanto en los casos en que el debate público es obligatorio (art. 8.1 y 2) como en aquellos en que su realización depende de la decisión de la Autoridad regional para la garantía y promoción de la participación, este debate pueda realizarse a iniciativa de la propia Autoridad, a instancia de la Junta o del Consejo regional, de los entes locales territorialmente interesados en la realización de las obras, de los sujetos que estén interesados por diferentes motivos en su realización y de un número de ciudadanos mayores de dieciséis años que representen, al menos, un 0,1 % de la población total de la región (art. 8.3). Quedan excluidas del debate público las acciones urgentes de protección civil destinadas a garantizar la seguridad de las personas y de los inmuebles ante situaciones de peligro inminente o resultantes de una catástrofe, así como las actuaciones de mantenimiento ordinario o extraordinario (art. 8.4).

La Autoridad regional para la garantía y la promoción de la participación dispone de un plazo de treinta días para convocar el debate desde que se emite la memoria de la obra, en los casos en que el debate público sea preceptivo, o desde que este se solicita. En esa misma decisión se establece el plazo (no superior a noventa días) para la finalización de la instrucción técnica del debate, sus fases y la duración del mismo (no superior a noventa días, prorrogables por otros treinta desde el momento en que se concluye la instrucción técnica). Se determinan, además, los procedimientos e instrumentos del debate de manera que se asegure la máxima información, se promueva la participación, se garantice la imparcialidad en la dirección del debate, la equidad en la expresión de todos los puntos de vista y la igualdad en el acceso al mismo. Junto con el acto de convocatoria del debate público se nombra a un responsable del debate (art. 11.1). La apertura del procedimiento suspende la adopción y la realización de actos regionales que puedan condicionar o perjudicar el resultado del debate (art. 11.2-4).

Al finalizar el debate, el responsable entrega a la Autoridad un informe en el que se hacen «constar los contenidos y los resultados del debate público, exponiendo todos los argumentos defendidos y las propuestas finales a las que ha dado lugar» (art. 12.1). A dicho informe se le da una adecuada publicidad y, transcurridos noventa días desde su publicación en el Boletín Oficial, el sujeto titular o el responsable de la realización de la obra debe exponer de manera motivada si considera: «a) renunciar a la obra, al proyecto o a la intervención o presentar propuestas alternativas; b) proponer las modificaciones que pretenda realizar; c) confirmar el proyecto objeto del debate público» (art. 12.3).

Si las expectativas puestas en el debate público previsto por la Ley 69/2007 se vieron frustradas, la valoración del resto de instrumentos de participación no tipificados resultó, por el contrario, enteramente positiva,<sup>46</sup> y de ahí que estos fueran retomados en la Ley 46/2013 con escasas modificaciones.

Para estas actuaciones se ha previsto la posibilidad de recibir apoyo, que puede ser de diverso tipo: financiero, metodológico, logístico y organizativo (art. 14.5).

45 Esto es, del sujeto que proponía la gran actuación (ya fuera pública o privada), del sujeto que contribuía a la realización de dicha actuación, de los entes locales territorialmente implicados y de al menos un 0,50 de los ciudadanos, de los extranjeros o de los apátridas residentes legalmente en la región.

46 Según el último informe anual (marzo de 2013) de la Autoridad regional para participación, las solicitudes de financiación presentadas durante el periodo de vigencia de la ley fueron 220, de las que 116 fueron financiadas. 25 fueron las solicitudes de los ciudadanos (11,36 % del total), de las que 11 fueron financiadas (9,48 % de las financiadas); 146 fueron las solicitudes de los entes locales (66,36 %), de las que 91 fueron financiadas (78,45 %); 48 las procedentes de institutos escolares (21,82 %), de las que 14 fueron financiadas (12,07 %); una sola solicitud, 0,45 %, que no se financió, fue presentada por las empresas.

La solicitud puede presentarla un porcentaje de residentes de un determinado ámbito territorial<sup>47</sup> o asociaciones o comités, siempre que gocen del mismo apoyo de los residentes; entes locales (individuales o asociados, también con el apoyo de residentes y asociaciones y siempre que hayan suscrito un protocolo de acuerdo<sup>48</sup> con la región) y empresas, sobre propuestas o actuaciones propias que presenten un relevante impacto de carácter ambiental, social o económico (art. 13.1). Del mismo modo que hacía la Ley 69/2007, la Ley 46/2013 prevé que una solicitud de ayuda pueda ser presentada por instituciones educativas. El legislador ha considerado que estas solicitudes tienen un fin educativo —diferente, por tanto, respecto de las procedentes de otros sujetos—, y de ahí que haya previsto una regulación diferente, reservando a las mismas, de conformidad con la voluntad de promover la difusión de la cultura de la participación, un porcentaje de los recursos financieros disponibles<sup>49</sup> (art. 19).

Las solicitudes deben contener una serie de elementos, entre los cuales se exige una definición concreta del objeto, el plazo de realización (generalmente no superior a 180 días), la situación en que se encuentra el objeto del proceso deliberativo, los recursos que los solicitantes pretenden vincular al proceso deliberativo, las alternativas y las propuestas metodológicas sobre los procedimientos (art. 14.2). En el caso de que el proceso lo promuevan entes locales, la solicitud debe cumplir requisitos adicionales, entre los que se contempla el compromiso de «tener en cuenta los resultados de los procesos participativos o, incluso, de motivar públicamente y de forma puntual la falta de adopción de los mismos o su adopción parcial» (art. 16).

La Autoridad regional para la participación evalúa si admite el proyecto a partir de una serie de elementos, entre los cuales se cuenta la relevancia del objeto del procedimiento, los costes del procedimiento (también en relación con su objeto), la valoración de sus efectos sobre la comunidad local, sobre el incremento de la cohesión social, sobre la relación de confianza entre ciudadanos e instituciones y sobre el aumento de la cultura de la participación (art. 14.4). Se prevén igualmente tanto criterios de prioridad general (participación de personas pertenecientes a colectivos vulnerables o desaventajados, facilitación de la participación paritaria de género, impacto potencial sobre el paisaje o sobre el ambiente de los planes, obras y actuaciones objeto del procedimiento) como específicos para los procesos promovidos por los entes locales (son considerados prioritarios aquellos que dan continuidad, estabilidad y transparencia a los procesos de participación en las actuaciones de los entes locales, aquellos de carácter integrado e intersectorial, los presentados conjuntamente por diversos entes locales o los que utilizan medios telemáticos para difundir la información) (art. 17).

En un plazo de treinta días desde la presentación de la solicitud, la Autoridad decide sobre si admitirla o no a trámite (art. 18.1). La Autoridad puede condicionar su autorización a que se lleven a cabo modificaciones, como, por ejemplo, la de ampliar el ámbito territorial (y, en consecuencia, el número de solicitantes necesario). Si entre los que la solicitan no se encuentra el ente competente en atención al objeto de la solicitud (o uno de los entes competentes en caso de que se trate de más de uno), la Autoridad comprueba si dicha Administración es partidaria y, en caso de que no lo sea, rechaza la solicitud (art. 18.2 y 3).

## 5.2 La experiencia de la Emilia-Romaña

La experiencia emilio-romañola de democracia deliberativa es producto de dos leyes: la Ley 8/2008, de 27 de mayo, que modificó la Ley 34/1999 introduciendo, en desarrollo del artículo 17 del Estatuto regional, el

47 El porcentaje varía en función del número de habitantes residentes en el ámbito territorial interesado y decrece según aumenta el número de residentes, partiendo de un 5 % para el territorio de hasta 1000 habitantes.

48 La Ley 69/2007 ya preveía el protocolo de acuerdo entre la región y los entes locales. Los entes locales que lo suscriben asumen los principios de la ley y aceptan los procedimientos que esta regula. Se comprometen, además, a suspender la adopción o la ejecución de los actos administrativos de su competencia que puedan resultar en una decisión que anticipe o prejuzgue el resultado del debate público o de otros procesos deliberativos. El protocolo también puede incluir, al margen de los concretos procedimientos deliberativos admitidos, una ayuda regional a los entes locales que lo suscriban destinada a incrementar la participación (artículo 20 de la Ley 46/2013).

49 El artículo 18.4 también reserva un porcentaje de los recursos para proyectos deliberativos inherentes a los actos de gobierno del territorio.

examen preliminar público<sup>50</sup> (*istruttoria pubblica*, en italiano), y la Ley 3/2010, de 9 de febrero.

El examen preliminar público de los actos normativos o administrativos de carácter general puede ser convocado por la Asamblea regional a solicitud de 5000 personas que hayan cumplido dieciséis años y que pertenezcan a alguna de las siguientes categorías: a) ciudadanos italianos residentes en alguno de los municipios de la región, b) extranjeros o apátridas siempre que estén en el territorio de manera regular y hayan residido en la región durante al menos un año, c) los que, sin pertenecer a las categorías anteriores, «ejercen en el territorio de la Emilia-Romaña, durante al menos un año, su actividad de trabajo o estudio». El examen preliminar público, que se desarrolla en la Asamblea legislativa, suspende el procedimiento de adopción del acto (art. 50-bis de la Ley 34/1999).

El examen preliminar público no es admisible en caso de que haya sido presentada una solicitud de convocatoria de referéndum consultivo con el mismo objeto o si este es parcialmente coincidente (art. 50-quinquies). Si la solicitud de examen preliminar público es aceptada, el responsable del procedimiento —nombrado por la Asamblea regional— da amplia publicidad (incluso mediante la publicación en la prensa regional) al calendario de sesiones y al modo en que el expediente puede ser consultado (art. 50-ter).

Las sesiones del examen preliminar público son presididas por el presidente de la Asamblea legislativa, y de ellas se levanta acta que acompañará al dictamen final. El examen preliminar público se desarrolla como un debate público en el que pueden intervenir los diputados regionales, los miembros del Gobierno regional, asociaciones, comités y colectivos de ciudadanos con un interés de carácter no individual, por sí mismos o a través y con la ayuda de expertos. Pueden presentarse, además, informes escritos. El examen tiene una duración máxima de treinta días (prorrogables por otros treinta) a partir de la fecha de la primera sesión.

Tras la última sesión, el presidente de la Asamblea elabora un informe que recoge el modo en que se ha desarrollado el procedimiento, las alegaciones presentadas y las eventuales propuestas a las que estas han dado lugar. Dicho informe recibe la adecuada publicidad. La medida final se motiva a la luz de los resultados alcanzados durante el procedimiento. Además, «los elementos surgidos en el curso del examen preliminar público pueden ser utilizados para la incorporación en el proyecto de ley de una cláusula valorativa a efectos de control sobre su realización y seguimiento de sus efectos» (art. 50-quater.9).

El artículo 17 del Estatuto regional, que es el que, como ya se ha dicho, prevé el instituto del examen preliminar público, fue impugnado por el Gobierno porque, en su opinión, cuando el procedimiento recaía sobre un acto administrativo, este violaba el principio de buen funcionamiento de la Administración pública (art. 97 de la Constitución italiana) y, cuando recaía sobre leyes, violaba la reserva de poder legislativo de la Asamblea regional (art. 121 de la Constitución). La Corte constitucional, tras recordar que se trataba «de institutos ya experimentados y en funcionamiento, también en algunas de las principales democracias contemporáneas», sostuvo que estos «no tenían como objetivo en ningún caso arrebatar sus poderes a los órganos legislativos u obstaculizar o retardar la actividad de los órganos de la Administración pública, sino que este era mejorar y hacer más transparentes los procedimientos de conexión de los órganos representativos con los sujetos más interesados en las diferentes políticas públicas» (sentencia 379/2004, FJ 5).

El cuadro de la democracia participativa en la Emilia-Romaña lo completa la Ley 3/2010<sup>51</sup> que prevé, como en el caso de la Toscana, el apoyo regional a los procedimientos participativos. También esta ley reserva un amplio espacio a los objetivos (art. 2) que persigue y que, aun haciendo énfasis en aspectos distintos, coinciden en gran medida con los previstos por la Ley toscana 69/2007.

El procedimiento participativo puede recaer sobre «decisiones contenidas en un acto regional o local de planificación estratégica, general o sectorial, o de actos de proyecto y de desarrollo» y «en el caso en que

50 Sobre el tema, véase DE SANTIS, Valeria. *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, ob. cit., p. 187 y ss.

51 Véanse sobre el tema, CIANCAGLINI, Marco. «Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna». *Le istituzioni del federalismo*, núm. 2 (2011), p. 215 y ss.; y DE SANTIS, Valeria. «La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni», ob. cit., p. 227 y ss.

la región y los entes locales tengan que expresar pareceres no puramente técnicos respecto a obras públicas nacionales» (art. 3).

Tienen derecho a participar en el procedimiento «todas las personas, las asociaciones y las empresas que sean destinatarias, singular o colectivamente, de las decisiones» (art. 3). El procedimiento puede iniciarse a solicitud del ente interesado.<sup>52</sup> La solicitud de inicio del procedimiento participativo puede presentarse también por «otros sujetos públicos y privados, siempre que hayan conseguido la adhesión formal de al menos un sujeto» de los que pueden iniciar el procedimiento y «que sean titular de la decisión administrativa pública relativa al proceso» (art. 5). Si el procedimiento versa sobre actos de los entes locales, es necesario el consentimiento del ente local para que el procedimiento pueda llevarse a cabo. En caso de rechazo o de falta de respuesta del ente local, es posible iniciar una mediación dirigida por el técnico de garantía en materia de participación (figura regulada por el art. 8 de la Ley). El técnico de garantía preside el Núcleo Técnico de Integración con las Autonomías Locales formado por cuatro miembros (de los cuales dos son nombrados por el Consejo de las Autonomías Locales) (art. 7).

Para un «desarrollo coordinado de los procesos de inclusión participativa y simplificación de los procedimientos», el artículo 6 de la Ley prevé «una sesión anual específica sobre la participación de la Asamblea legislativa» que «aprueba el programa de iniciativas para la participación, que contiene asimismo los principios orientadores sobre criterios y mecanismos para la concesión de subvenciones regionales». A partir de dichos principios orientadores, el Gobierno regional establece anualmente «a) los requisitos de los proyectos de participación que pueden recibir una subvención regional; b) los mecanismos para la presentación de las solicitudes; c) los criterios para la valoración de las solicitudes y las correspondientes prioridades» (art. 9).

La Ley no individualiza tipos específicos de procesos participativos y la definición dada a los mismos permite la puesta en marcha de instrumentos muy diferentes: «por proceso participativo se entiende un proceso de discusión organizada que se inicia en relación con un proyecto futuro o con una futura norma en el marco de competencia de las Asambleas electivas o de los Gobiernos, regionales o locales, con vistas a su elaboración, poniendo en comunicación actores e instituciones, a fin de conseguir la completa representación de las posiciones, de los intereses o de las necesidades sobre la cuestión, además de llegar a una mediación o negociación, buscando un acuerdo de las partes implicadas sobre la cuestión objeto de los actos en discusión» (art. 10.3).

Si el procedimiento, que tiene una duración máxima de seis meses prorrogable por otros seis como máximo<sup>53</sup> (art. 11) finaliza en resultado positivo, se concluye con «un documento de propuesta participada que las autoridades decisorias deberán tener en cuenta en sus deliberaciones. En su acta de deliberación las instituciones dan cuenta del procedimiento y de la aceptación de todo o parte de las propuestas contenidas en el documento de propuesta participada. En caso de que las decisiones se alejen del documento de propuesta participada, las autoridades decisorias deben expresar razonadamente los motivos de dicha medida» (art. 10.4).

Esta ley tiene muchos puntos en común con las leyes toscanas: la flexibilidad, dada la falta de tipificación de los procedimientos; el apoyo, no solo económico sino también administrativo; la actividad de promoción de los procesos de participación, más allá incluso de los procesos individuales mediante actividades de carácter cultural, formativo y educativo; el énfasis puesto en la difusión de la información (condición indispensable para la participación), en el carácter inclusivo de los procedimientos, sobre todo en beneficio de algunas categorías de ciudadanos, y en la continuidad de la práctica de la participación. La principal diferencia radica en el diferente enfoque dado a los criterios, que en la ley emilio-romañola están menos detallados (arts. 12 y 13). Esta falta de detalle permite cada año a la Asamblea y al Gobierno regional modificar dichos criterios o darles mayor precisión; una posibilidad que no aparecía en la ley toscana 69/2007, lo que es perfectamente comprensible a la luz de su carácter de ley con vigencia temporal limitada. La nueva ley toscana, que recoge una serie de criterios no muy distintos a los que contenía la norma precedente, prevé, sin embargo, que el

<sup>52</sup> La región (a iniciativa del Gobierno o de la Asamblea), los entes locales (individual o colectivamente) o sus circunscripciones (art. 5).

<sup>53</sup> Sin perjuicio de que los procedimientos participados «en ningún caso pueden afectar a los tiempos establecidos por la ley para la conclusión de los procedimientos administrativos» (art. 2.3).

Consejo dedique una sesión a la discusión del informe anual presentado por la Autoridad regional para la garantía y la promoción de la participación y a la «elaboración y aprobación de directrices que transmitirá para su evaluación a la comisión del consejo competente» (art. 24.3 de la ley toscana 46/2013), sin atribuir a las mismas valor jurídico.

### 5.3 La experiencia de la Umbría

Para cerrar esta breve reseña sobre las leyes regionales, parece oportuno referirse a una tercera medida legislativa: la ley de la región de Umbría 14/2010, de 16 de febrero,<sup>54</sup> que regula la iniciativa legislativa, el referéndum, la petición y —único instituto que vamos a analizar aquí— la consulta.

Esta ley de Umbría, como las ya analizadas en los subapartados anteriores, enumera una serie de objetivos que no difieren mucho de los que recogidos en las leyes toscana y emilio-romañola. Algunos de estos, por su naturaleza, no parece que puedan ser realizados por los tres primeros instrumentos regulados por la ley y que constituyen expresión típica de la democracia participativa. Se trata de objetivos considerados ambiciosos también en relación con la legislación toscana y emilio-romañola y que, por tanto, parecen decididamente desproporcionados a la vista de la debilidad estructural del instituto de la consulta tal y como este está regulado en la legislación umbra.

La consulta, definida como un «instrumento que permite la implicación del ciudadano en el ejercicio de las funciones de las instituciones regionales, a través de canales de escucha inmediata y directa de sus opiniones» (art. 62.1), «está garantizada en todas las fases de los procedimientos administrativos y normativos, de modo que la contribución participativa esté asegurada tanto en la fase de valoración previa como en la fase de evaluación posterior de la medida en examen, como instrumento de verificación de la eficacia y de la calidad de la regulación aplicada» (art. 63). Una garantía que, sin embargo, como veremos enseguida, es extremadamente débil en relación con la evaluación posterior de los actos finales.

La consulta se realiza mediante tres mecanismos distintos (art. 64). El primero consiste en «encuentros consultivos públicos, que pueden adoptar la forma de congreso o de conferencia de estudio»; la invitación para participar en estos encuentros «es difundida por el presidente de la Asamblea» regional (art. 64.2). El segundo está dirigido exclusivamente a colectivos y consiste en la «audiencia directa de los entes locales, de las autonomías funcionales, de los sindicatos, de las organizaciones sociales, económicas, profesionales y de las asociaciones de consumidores interesadas en la medida sometida al examen de la comisión». El tercer mecanismo de participación lo constituye la «solicitud de informes escritos, lo que puede hacerse por medio del envío de formularios específicos», que tienen que ser presentados a la Presidencia de la Asamblea regional «en el plazo de veinte días desde la publicación de las medidas». Estas opiniones escritas pueden presentarlas también los individuos con derecho a participar en la audiencia directa; y, en este caso, la Comisión de la Asamblea regional competente tiene la obligación de examinarlos (art. 64.3 y 4). Resulta evidente que, dados los breves plazos en que deben presentarse tras la aprobación de las medidas por la región, estos pareceres escritos no podrán contener una valoración eficaz sobre su aplicación; como máximo, podrán valorar el procedimiento seguido para su adopción y su contenido, pero de manera abstracta.

La consulta se realiza cuando la solicitan tres miembros de la Comisión o un quinto de los miembros de la Asamblea en el plazo de «dos días laborables desde la publicación del orden del día que contiene el acto objeto de consulta» (art. 65.2). En los otros casos se lleva a cabo solo si votan a favor la mayoría de los miembros de la Comisión (art. 65.1). En relación con los actos a los cuales se aplica el procedimiento de urgencia, para que la consulta pueda llevarse a cabo —la cual no podrá realizarse mediante el mecanismo de encuentros consultivos públicos—, será necesario, en todo caso, el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Comisión que pueden establecer también «otros mecanismos simplificados» de consulta<sup>55</sup> (art. 65.3).

54 A este respecto, véanse SGUEO, Gianluca. «La democrazia partecipativa nelle Regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria». *Quaderni regionali*, 2011, p. 559 y ss.; y DE SANTIS, Valeria. *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, ob. cit., p. 234 y ss.

55 Esta es la regulación introducida con la Ley 18/2010, del 3 de agosto. El texto inicial preveía —de modo indudablemente más



De estas esquemáticas informaciones se deduce claramente que la relevancia dada a la democracia deliberativa en el ordenamiento umbro es decididamente menor que la que se le otorga en la Toscana y la Emilia-Romaña. En primer lugar, porque la región de la Umbría se ha limitado a disciplinar la participación a nivel regional, mientras que las otras dos regiones también favorecen procedimientos deliberativos locales, mediante incentivos financieros y organizativos. Además, la comparación con los instrumentos aprobados por la Toscana (debate público) y la Emilia-Romaña (examen preliminar público) demuestra la debilidad del modelo umbro. Los instrumentos y los plazos establecidos dibujan un procedimiento más ágil y rápido, lo que si, por un lado, posibilita un mayor número de procesos participativos, por otro los hace mucho menos eficaces. No resulta menos relevante el diferente nivel de inclusión de los procedimientos, inclusión que, como se ha visto, es uno de los elementos que caracterizan las prácticas de democracia deliberativa. Si en la Toscana y la Emilia-Romaña los instrumentos de participación están abiertos a extranjeros y apátridas, en la consulta umbra el derecho de participación está reservado a los ciudadanos (art. 62.1).

## 6 A modo de conclusión

Las nuevas formas de participación desarrollan, o mejor dicho, pueden desarrollar, un papel importante en la que parece ser una etapa crucial para la democracia, no solo en Italia.

Como se ha señalado en estas páginas y a la luz de lo dicho en las mismas, es indudable que los procedimientos participativos conllevan costes en términos económicos, de recursos humanos y de tiempo. Pero, es por todos conocido que la democracia siempre conlleva un coste. Este hecho no puede justificar, por sí mismo, la marginalización de las prácticas de democracia participativa y, en particular, de las de la democracia deliberativa. La clásica democracia representativa parece, en efecto, vivir por todas partes una crisis de legitimidad. Crisis que en Italia se ve acentuada por elementos de carácter nacional relativos a dos aspectos distintos: crisis de legitimación de los que adoptan las decisiones políticas (desconfianza en los partidos, escasa participación electoral) y crisis de legitimación de las decisiones adoptadas (bien como resultado de la crisis de legitimación de los que toman decisiones, bien porque —y esta no es una peculiaridad solamente italiana— las decisiones parecen responder a lógicas de heterodirección que presentan a menudo una huella tecnocrática). Los procedimientos de participación, precisamente porque provocan un diálogo entre representantes y población, constituyen un importante instrumento en manos de las fuerzas políticas en la medida en que pueden devolverles, al menos parcialmente, a ellas y a sus decisiones la legitimación democrática perdida, entre otras cosas ampliando el número de sujetos implicados (no residentes, extranjeros, menores) que se encuentran alejados del circuito de democracia representativa. También ha sido consciente de ello el Grupo de trabajo sobre las reformas institucionales nombrado por el presidente napolitano, que en su informe final de 12 de abril de 2013, recordando la Convención de Aarhus y la Ley francesa 276/2002 sobre la *démocratie de proximité*, auspicia la introducción de un «debate público sobre grandes infraestructuras», que debería desarrollarse en la fase inicial y que debería tener por objeto tanto la oportunidad de la construcción como el modo y las características de su realización.

Obviamente, toda forma de democracia participativa tiene que ser real, tiene que poder influenciar efectivamente las decisiones finales y no puede ser una simple mano de pintura para dar nuevo brillo a la democracia representativa. Cabe, por tanto, preguntarse si está en el ánimo de las fuerzas políticas ponerse en cuestionamiento y afrontar los desafíos. Hacerlo sería una señal de fortaleza, una fortaleza que los representantes políticos parecen tener hoy dificultad en encontrar.<sup>56</sup>

---

coherente con el artículo 63 ya mencionado— que «todos los actos de competencia de las Comisiones de la Asamblea [podían] ser objeto de consulta, salvo que la mayoría absoluta de sus miembros [decidiera] excluir dicho acto de la misma» (art. 63.1). Además, para las medidas declaradas urgentes, el artículo 63.3 se limitaba a prever que la Comisión podía optar por mecanismos distintos a los previstos en el artículo 64 siempre que fueran «compatibles con el respeto a los plazos de examen reducidos establecidos por las Comisiones de la Asamblea», sin excluir la posibilidad de que realizaran encuentros consultivos públicos.

56 Sobre los obstáculos que encuentra la participación a causa de las dinámicas institucionales, véase AZZARITI, G. «Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali», [en línea] núm. 3 (2009). <[costituzionalismo.it](http://costituzionalismo.it)>.