

Presupuestos participativos en la Comunidad Autónoma de Cantabria

Rocío Pérez Gañán
Dpto. de Sociología
Universidad de Oviedo

1. Marco institucional de los procesos

La Constitución española recoge la necesidad de posibilitar e impulsar los procesos de participación ciudadana en varias de sus disposiciones (CE, 1978). Por ejemplo, en su artículo 9.2 garantiza de forma expresa el deber de los poderes públicos de fomentar la participación en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2, CE). Asimismo, en el artículo 105 remite a la ley para regular la audiencia de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de las disposiciones que les afecten, así como el acceso a los archivos y registros administrativos (art. 105, CE), mientras encomienda a la ley, en el artículo 129.1, establecer las formas de participación de las y los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte al bienestar social (art. 129.1, CE). Por su parte, a nivel regional, el Estatuto de Autonomía para Cantabria, aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (EAC, 1981), en su artículo 5.2 establece que: “corresponde a las instituciones de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, cultural y social” (art. 5.2, EAC). Complementariamente, en su artículo 24.1, se atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma sobre la “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno” (art. 24.1, EAC).

En el marco de este contexto, a priori, posibilitador de procesos de participación ciudadana, la Comunidad Autónoma de Cantabria ha generado una propuesta de Ley de Participación

Ciudadana de Cantabria, en conformidad con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 51 de la Ley de Cantabria 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Este proyecto legislativo se incluye en el IV Plan de Gobierno Abierto de la Administración del Estado, que contiene todas las propuestas del Estado español en materia de transparencia, regeneración, buen gobierno y lucha contra la corrupción (Administración General del Estado, 2020).

La futura nueva ley autonómica pretende proporcionar un marco regulador general para realizar distintos procesos participativos, facilitando los cauces materiales y la información necesarias para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, con la intención de ampliar la gestión pública y mejorar la calidad democrática (Mayor Balsas y Alarcón, 2020). Asimismo, se plantea el objetivo de luchar contra la corrupción en la gestión pública a través de la implementación de diversos mecanismos como la creación de un Buzón ético contra la corrupción, que abre la posibilidad a las personas ajenas al Gobierno de la comunidad autónoma de Cantabria, de poner en conocimiento de la Administración, con protección de la identidad de la persona informante, presuntas situaciones de irregularidad.

Con esta propuesta de ley, Cantabria parece unirse al reto internacional actual de profundización democrática donde la participación se erige como un eje fundamental para el buen gobierno, que no puede ignorarse. En esta concepción democrática, una sociedad, no solo debe garantizar un conjunto inalienable de derechos, sino que tiene que posibilitar y fomentar una participación mayor y de más calidad de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. De este modo, el desarrollo de una participación ciudadana activa y de calidad constituye una condición esencial para la innovación y profundización democrática.

2. Las reglas de juego en los presupuestos participativos

A pesar de que el marco institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria pudiera parecer, en principio, un contexto impulsor y facilitador de procesos participativos en la comunidad, la realidad observada es que el número de municipios que han incorporado estos presupuestos, son aún, muy pocos, y parece existir una carencia generalizada tanto de

mecanismos, como de información y de formación ciudadana para poder desarrollarlos (González Salcedo, 2020). Incluso con la presentación pública del borrador del anteproyecto de la Ley de Participación Ciudadana de Cantabria, parece que esta situación no vaya a cambiar de forma notable en un corto plazo, ya que, tras realizar la correspondiente consulta pública para alegaciones a la ley, varias entidades y organizaciones (entre las que se encuentran los partidos políticos de Izquierda Unida Cantabria y Cantabristas, la Federación Cántabra de Asociaciones de Vecinos y la Organización Empresarial CEOE-CEPYME de Cantabria, y otras) han manifestado su disconformidad respecto a elementos esenciales de la ley como el limitado ámbito de aplicación previsto a las entidades locales, la redacción de los preceptos que regulan los principios básicos, los sujetos del derecho a la participación y los instrumentos de participación (El Faradio, 11/10/2022).

Aunque la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior manifestó la intención de analizar todas las alegaciones presentadas para tratar de darles respuesta e incluir las que fueran consideradas viables en el proyecto de ley, el resultado no ha sido satisfactorio para las entidades que han presentado alegaciones, señalando que el borrador de la Ley de Participación Ciudadana resulta “insuficiente, ineficaz y sin obligaciones por parte de la Administración” (El Faradio, 11/10/2022). El borrador de anteproyecto de Ley ha sido finalmente presentado y se encuentra en su tramitación administrativa en el Gobierno de Cantabria, tras lo cual, será aprobado el proyecto de ley y remitido al Parlamento para su debate y votación antes de que finalice la actual legislatura.

Las críticas principales a esta propuesta de ley que va a convertirse en el marco normativo de la participación ciudadana en Cantabria se dirigen a que dicha ley no contempla vías para desarrollar los casi inexistentes mecanismos de participación tanto en la administración autonómica de Cantabria como en los distintos ayuntamientos. Aquí, se insta a las administraciones a crear programas específicos de formación en materia de participación, dirigidos, en especial, a colectivos sensibles cuyo acceso a estas herramientas y mecanismos resulta más compleja. La formación en participación de la ciudadanía es una carencia que la literatura científica señala como generalizada, a la hora de poner en marcha presupuestos participativos (Mayor Balsas y Alarcón, 2020). No obstante, no solo la ciudadanía tiene que ser formada en esto, sino que la propia Administración tiene que ser

instruida y sensibilizada en dichos mecanismos y procesos. Resulta imprescindible que la Administración realice una (re)ingeniería de sí misma para comprender cual es el verdadero alcance de la participación ciudadana (que parece ha quedado naturalizada y limitada a la participación eleccionaria cada cuatro años), para avanzar en otros aspectos que potencien la acción ciudadana y, por ende, la democracia.

Asimismo, otra de las carencias presentes en la Comunidad Autónoma de Cantabria, que, según la literatura experta existente, parece ser compartida en otros territorios nacionales e internacionales, es que la normativa (en el caso de Cantabria no se refleja en el proyecto de Ley de Participación Ciudadana) tampoco contempla que los presupuestos participativos o las Iniciativas Legislativas Populares (que sí aparecen), sean vinculantes para los gobiernos, quedando a la discrecionalidad del signo político del momento. Esto es, que pueden no prosperar con un silencio administrativo o una justificación poco argumentada (Frances, 2017). Este hecho preocupa, especialmente, en temas coyunturales sensibles o importantes en cada momento, pudiendo quedar la flexibilidad de la participación condicionada por tales circunstancias, ya que la participación, cuando es reflexiva y cuestionadora, puede llegar a ser incómoda (Frances, 2017). La Administración aún tiene que recorrer un largo camino hasta abandonar la racionalidad vertical que opera de forma tradicional y sitúa a la ciudadanía en una posición de acatar decisiones y no tanto de debatirlas e interpelarlas cuando sea el caso.

3. La participación de la ciudadanía dentro de los procesos

Puede observarse que una de las grandes problemáticas de la participación ciudadana en Cantabria es la brecha que existe entre el contexto favorable en lo normativo y una realidad, en los diferentes espacios de gobernabilidad, donde no se generan mecanismos adecuados ni existe una formación ni una información adecuada a la ciudadanía para que dichos procesos puedan llevarse a cabo.

Esto es un hecho muy visible en la región. De los 21 municipios con más de 5.000 habitantes, tan solo 5, cuentan, en la actualidad, con presupuestos participativos (Cartes [cuantía variable desde 2020], Reinoso [100.000 euros desde 2018], Laredo [100.000

euros desde 2021], Torrelavega [cuantía variable desde 2020] y Santander [1.000.000 euros desde 2016]). En estos municipios, los procesos están reglamentados (en Reinosa por la propia ciudadanía) y las propuestas nacen de la propia población destinataria (excepto en Cartes, donde están definidas previamente). En general, el presupuesto dedicado no es muy elevado, excepto en la ciudad de Santander, que destinó en el año 2016, un millón de euros para presupuestos participativos dividido en 4 lotes de 250.000 euros según la distribución de distritos de la ciudad, aunque en el periodo 2019-2020, coincidente con la pandemia del Covid-19, no se retomaron dichos presupuestos. De los municipios de menos de 5.000 habitantes, tan solo 2, Puente Viesgo [18.000 euros desde 2020] y San Vicente de la Barquera [15.000 euros desde 2020], han empezado a desarrollar de forma reciente experiencias de participación ciudadana. La ciudadanía en los diferentes municipios usan tanto mecanismos de participación online (a través, principalmente, de plataformas habilitadas) y en persona, en procesos colaborativos.

Saliendo de los espacios de gobierno local, encontramos otras entidades que han incorporado presupuestos participativos a su gestión y toma de decisiones. Así, la universidad de Cantabria destina desde el año 2018, como presupuesto participativo, 20.000 euros a iniciativas propuestas desde la comunidad universitaria. También la Red Cántabra de Desarrollo Rural, a través de su Red Local de Sostenibilidad de Cantabria (RLSC) ha comenzado a trabajar desde el año 2020 en la implantación de presupuestos participativos en los ayuntamientos rurales de Cantabria (aunque depende de la voluntad política de los mismos, ya que no cuentan con presupuesto propio. Tan solo Puente Viesgo y San Vicente han apostado por esta iniciativa en el año 2020). Por su lado, el CIMA (Centro de Investigación del Medio Ambiente) prestará también apoyo técnico y asesoramiento para la implementación y desarrollo de procesos participativos en los municipios. Un caso particular de la región lo protagoniza la Junta vecinal de Mioño, que comenzó a desarrollar presupuestos participativos en el años 2003 con el envío de cuestionarios a vecinos y vecinas con el objetivo de que participasen en la confección de los presupuestos generales de la Junta Vecinal del siguiente año. En el año 2020, se ha interrumpido como consecuencia de problemas de sostenibilidad derivados, entre otros, de la pandemia por Covid-19.

En relación a las áreas donde se fomenta la participación ciudadana a través de presupuestos participativos, dichas áreas están bastante limitadas en Cantabria, enfocándose en pequeños proyectos sociales o educativos en la mayoría de los casos (en distintos campos como medioambiente, gestión de residuos, envejecimiento activo, sensibilización ciudadana, etc.). Puede observarse que la participación se vuelve reactiva o poco participativa (tanto desde los procesos y mecanismos habilitados por la Administración, como de las propuestas de la ciudadanía) cuando entran en juego decisiones que tienen que ver con temas relevantes o estratégicos como la salud, la calidad de vida, el patrimonio natural y la gestión de los recursos.

Esta baja participación en la comunidad autónoma, hace necesario instar y exigir a las instituciones y administraciones públicas que se doten de mecanismos que contribuyan a garantizar la formación, información y participación ciudadana en las diferentes esferas de la vida política para que se posibilite una gestión pública en línea con los principios de buen gobierno y administración (Francés, 2017). Es imprescindible recordar que el derecho de participación, estrechamente ligado a la transparencia, constituye un modelo de gobierno abierto y democrático que habilita instrumentos que permiten a los ciudadanos y las ciudadanas opinar, debatir, formular propuestas y ser parte de/en los asuntos públicos (Allegretti, García, y Paño, 2011).

Bibliografía

Administración General del Estado (2020). IV Plan de Gobierno abierto 2020-2024.

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/documentos_IVPlan.html

Allegretti, G., García, P. y Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga, Diputación de Málaga.

Constitución Española (CE) (1978). Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424.

El Faradio (11/10/2022). "Izquierda Unida lamenta que la Ley de Participación Ciudadana de Cantabria "vaya a nacer muerta"". Redacción, El Faradio.

<https://www.elfaradio.com/2022/10/11/izquierda-unida-lamenta-que-la-ley-de-participacion-ciudadana-de-cantabria-vaya-a-nacer-muerta/>

Estatuto de Autonomía para Cantabria (EAC) (1981). Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre. Boletín Oficial del Estado, 11 de enero de 1982, núm. 9, Referencia: BOE-A-1982-635

Francés, F. (2017). La interacción deliberativa en los procesos de participación vinculados a las decisiones públicas. *Papers*, 102(1): 53-72. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2149>

González Salcedo, A. (2020). Presupuestos participativos en el ámbito local. La experiencia española. En, Cabannes, I., Mayor Balsas, J. M. y Molina, J. (Coords.). *Presupuestos participativos. Aportes y límites para radicalizar la democracia* (pp. 57-78). Valencia, Tirant lo Blanch.

Mayor Balsas, J. M. y Alarcón, G. (2020). Presupuestos participativos: aspectos conceptuales y previos a su implementación. En, Cabannes, I., Mayor Balsas, J. M. y Molina, J. (Coords.). *Presupuestos participativos. Aportes y límites para radicalizar la democracia* (pp. 35-56). Valencia, Tirant lo Blanch.