

GUIA PRÀCTICA

PER A L'ELABORACIÓ D'UN REGLAMENT DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Direcció insular de participació ciutadana
Consell de Mallorca

Autora: Neus Ramis Seguí

Consultora en participació ciutadana

PhD Ciències polítiques i relacions internacionals (UAB)

amb la col·laboració de Joaquim Brugué Torruella

i Guillem Tudela Chamorro

19/12/2018

Sa Pobla, Mallorca

Contingut

1. Secció 1. Presentació	6		
1.1 Introducció	6		
1.2 Per què i per a què necessitem dedicar temps i recursos a la participació ciutadana?	7		
1.3 Què és aquesta guia?	9		
1.4 Què pot aportar aquesta guia?	9		
1.5 A qui s'adreça	9		
1.6 Com s'ha elaborat?	10		
1.7 Quina estructura té?	10		
1.8 Com utilitzar-la?	11		
2 Secció 2. PARTICIPACIÓ CIUTADANA	12		
2.1 Què entén aquesta guia per participació ciutadana?	12		
2.2 Qui pot participar?	15		
2.3 Com es pot participar?	15		
2.4 Quins són els efectes dels resultats de la participació?	18		
2.5 Ús de les TIC i les TEP	18		
2.6 Acotem el tema: quins són els objectius d'un reglament municipal?	19		
3 Secció 3. MARC NORMATIU	21		
3.1 Constitució Espanyola	22		
3.2 Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i Llei i Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell de Protecció de dades	23		
3.3 Estatut d'Autonomia de les Illes Balears.	24		
3.4 Avantprojecte de Llei de la Carta de Drets Socials per la ciutadania de les Illes Balears	25		
3.5 Projecte de Llei de consultes populars i processos participatius de les Illes Balears	25		
3.6 Decret 82/2009, de 13 de novembre, pel qual es regula la gestió de les queixes i els suggeriments sobre el funcionament dels serveis públics de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears	27		
3.7 El Reglament Orgànic Municipal (ROM)	28		
4 Secció 4. Instruments de participació	29		
4.1 El dret a la informació	29		
4.1.1 Concepte	29		
4.1.2 Què se pot informar i com?	29		
4.1.3 D'altres maneres de garantir el dret d'informació	30		
4.2 El dret de petició	32		
4.2.1 Concepte	32		
4.2.2 Què se pot demanar i com?	32		
4.3 El referèndum municipal/consultes populars	33		
4.3.1 Concepte	33		
4.3.2 Convocatòria i procediment de gestió	33		
4.3.3 Reflexions sobre el referèndum: raons i efectes	36		
4.4 Consultes ciutadanes	37		
4.4.1 Objecte	37		
4.4.2 Convocatòria i procediment de gestió	38		
4.4.3 Reflexions sobre la consulta: raons i efectes	43		
4.5 Iniciativa ciutadana	44		
4.5.1 Objecte	44		
4.5.2 Convocatòria i procediment de gestió	45		
4.5.3 Reflexions sobre la iniciativa ciutadana: raons i efectes	47		
4.6 Audiències públiques ciutadanes	48		
4.6.1 Objecte	48		
4.6.2 Procediment de gestió	48		
4.6.3 Reflexions sobre les audiències públiques ciutadanes: raons i efectes	49		
4.7 Sessions públiques del ple municipal: dret a la intervenció	50		
4.8 Dret a presentar queixes, reclamacions i suggeriments	53		
4.9 Espais de participació permanent	54		
4.9.1 Consells sectorials i territorials	54		

4.9.2	Consell de participació ciutadana	54	6.1.4	Creació del grup impulsor	73
4.9.3	Taules de participació	56	6.2	Segona fase: la informació	73
4.9.4	Reflexions sobre els espais de participació permanent: raons i efectes	56	6.3	Tercera fase: la deliberació.	74
4.10	Administració electrònica, portal de la transparència i participació ciutadana	57	6.3.1	El debat amb la ciutadania i/o entitats	74
4.10.1	L'Administració electrònica	57	6.3.2	Trobada amb el grup tècnic, el grup impulsor i l'equip de govern	74
4.10.2	Portal de la transparència	58	6.4	Quarta fase: El retorn:	75
4.10.3	Criteris per desenvolupar eines participatives de forma virtual	59	6.5	Quinta fase: Edició final i aprovació	75
4.10.4	Reflexions sobre els espais de participació permanent: raons i efectes	60	6.6	Difusió pública i aplicació	75
4.11	Processos participatius	61	6.7	Seguiment i avaluació.	75
4.12	Eines demoscòpiques	64	7	BIBLIOGRAFIA	76
4.13	Fòrums de participació ciutadana	65			
4.14	Registre Únic de Participació	67			
4.15	Participació en l'elaboració de normes municipals	67			
4.15.1	Participació en el procés d'elaboració de lleis i reglaments	67			
4.15.2	Propostes d'iniciatives reglamentàries	67			
4.15.3	Reflexions sobre la participació en normativa: raons i efectes	68			
5	Secció 5. Foment de la cultura participativa	69			
5.1	Foment del teixit associatiu organitzat i no organitzat	69			
5.2	Foment de la participació ciutadana	70			
5.3	Impuls i seguiment del reglament de participació ciutadana	70			
6	Secció 6. Elaboració d'un reglament de participació ciutadana	71			
6.1	Primera fase: la definició interna	71			
6.1.1	Pacte/definició política: consens amb l'equip de govern	71			
6.1.2	Breu diagnosi prèvia per fer una proposta d'esborrany de reglament amb la qual poder treballar:	72			
6.1.3	Impuls del Grup tècnic	72			

SECCIÓ 1. Presentació

1.1 Introducció

La guia pràctica per a l'elaboració d'un reglament de participació ciutadana s'emmarca en l'estratègia de la Direcció Insular de Participació Ciutadana del Consell de Mallorca de fomentar la pràctica participativa en l'àmbit municipal. Aquesta estratègia pretén incrementar la qualitat democràtica dels contextos locals a partir d'una cultura més participativa:

- que faciliti la intervenció de la ciutadania en els processos de decisió,
- aproximi les institucions i,
- generi unes polítiques municipals que donin resposta a les múltiples necessitats de la societat.

En aquest sentit, s'han detectat cinc reptes, comuns en els governs municipals que són:

- La necessitat de redefinir el concepte de participació ciutadana, més enllà de l'assistència als esdeveniments de lleure i festius del poble.
- El repte de co-pensar i co-decidir les decisions municipals.
- El repte d'adaptar-se a les innovacions que ofereixen les tecnologies de la informació i la comunicació.
- El repte de plantejar arquitectures institucionals que permetin la participació ciutadana.
- La necessitat de millorar l'organització interna en el sí de les estructures municipals i de disminuir la compartimentació que dificulta el flux d'informació interna.¹

Precisament, aquest document pretén donar

suport als ajuntaments perquè es resolguin aquestes qüestions. El seu format obert, flexible i adaptable permet que municipis amb morfologia dispar i tradicions participatives diverses, el puguin emprar.

Aquest document és rellevant també si l'entendem en el marc de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, la qual especifica que tots els municipis de l'estat, sense cap excepció, han de disposar d'un reglament de participació que desengrani els drets i deures de la les persones ciutadanes i de l'Ajuntament en aquesta matèria.

El seu propòsit és tant:

- formatiu, presentant o clarificant conceptes sobre canals i espais que permeten participar,
- orientatiu, brindant una pauta de treball per a la seva elaboració, adaptable a la realitat local,
- com pràctic, configurant-se com un procés participatiu en sí mateix que en permeti la seva deliberació i doni uns resultats tangibles i executables en el temps.

¹Carola Castellà, Maria Garcia, Joan Frígols i Elisa Stinus (2018). *Eines de participació ciutadana.*

1.2 Per què i per a què necessitem dedicar temps i recursos a la participació ciutadana?

A vui en dia, tant els governs municipals com l'Administració Pública actual es solen regir sota el criteri de la homogeneïtzació (tractant els casos complexos de cada persona ciutadana des d'una àrea o servei) i la no discrecionalitat. Aquests principis entren en contradicció amb la complexitat d'una societat plural, canviant, informada, amb demandes heterogènies, informatitzada i de cada cop més exigent. Això fa que la sensació general sigui la de tenir unes institucions "d'esquena a la societat", poc properes i amb mecanismes poc afinats a l'hora de respondre les necessitats del seu poble, que n'és el principal destinatari.

L'altra cara de la moneda és que, l'afebliment de la confiança de la gent respecte les institucions públiques es trasllada a una cultura de la queixa on es tendeix a responsabilitzar als/les mandataris/es i funcionariat sobre els problemes de l'entorn sense, per tant, adoptar-ne una actitud pro positiva de transformació i millora de l'entorn. Aquests factors mencionats dificulten **la governabilitat** i la configuració d'una **estructura social cohesionada** i amb **consciència col·lectiva o de comunitat**. Així mateix, corroboren que la participació en unes eleccions cada quatre anys ja no basta per assolir graus notables de qualitat democràtica.

La realitat política, social i tecnològica descrita està obligant als ajuntaments a cercar maneres diferents de respondre de forma efectiva a partir de nous models d'organització interna i de decisió i execució de polítiques públiques. En aquest sentit, les ciències socials aplicades han presentat tot una sèrie de metodologies, que de cada cop tenen més bona rebuda, encaminades a fomentar en l'Administració Pública criteris com

la transversalitat², la transparència³, l'administració relacional⁴ o la participació ciutadana. Tots ells interconnectats uns amb els altres.

La participació ciutadana en concret, ha emergit com una proposta eficaç per aprofundir la democràcia d'un territori i complementar els mecanismes de la democràcia representativa que es limiten a escollir uns representants cada quatre anys, al qui es deleguen totes les responsabilitats del govern municipal. A més de constituir un dret i una obligació dels governs i de la ciutadania:

- Suposa una oportunitat per fomentar una *societat més cohesionada i inclusiva*. Això és, les tècniques participatives permeten que tothom hi pugui participar, aportant el seu coneixement i punt de vista sobre els assumptes del municipi. Durant el procés es creen espais de deliberació conjunta que permeten contraposar visions distintes i fomentar la comprensió i la empatia.
- També contribueixen a la **recerca del consens**, incloent el màxim de sensibilitats i necessitats a les decisions finals i funcionant com a **mecanisme preventiu** del conflicte.

² La transversalitat és una eina organitzativa interna que permet a l'administració adaptar-se a la multidimensionalitat de la nova realitat social a partir d'una metodologia d'intervenció en polítiques públiques que aprofita sinergies de les distintes àrees implicades.

³ La transparència és un criteri que prioritza la comunicació i divulgació de tota la informació en matèria municipal i d'organització interna usant el màxim de mitjans i canals possibles.

⁴ L'administració relacional és aquella pròxima capaç de respondre a les demandes de la ciutadania així com a col·laborar i permetre el reconeixement mutu entre polítics, tècnics, agents socials i ciutadania.

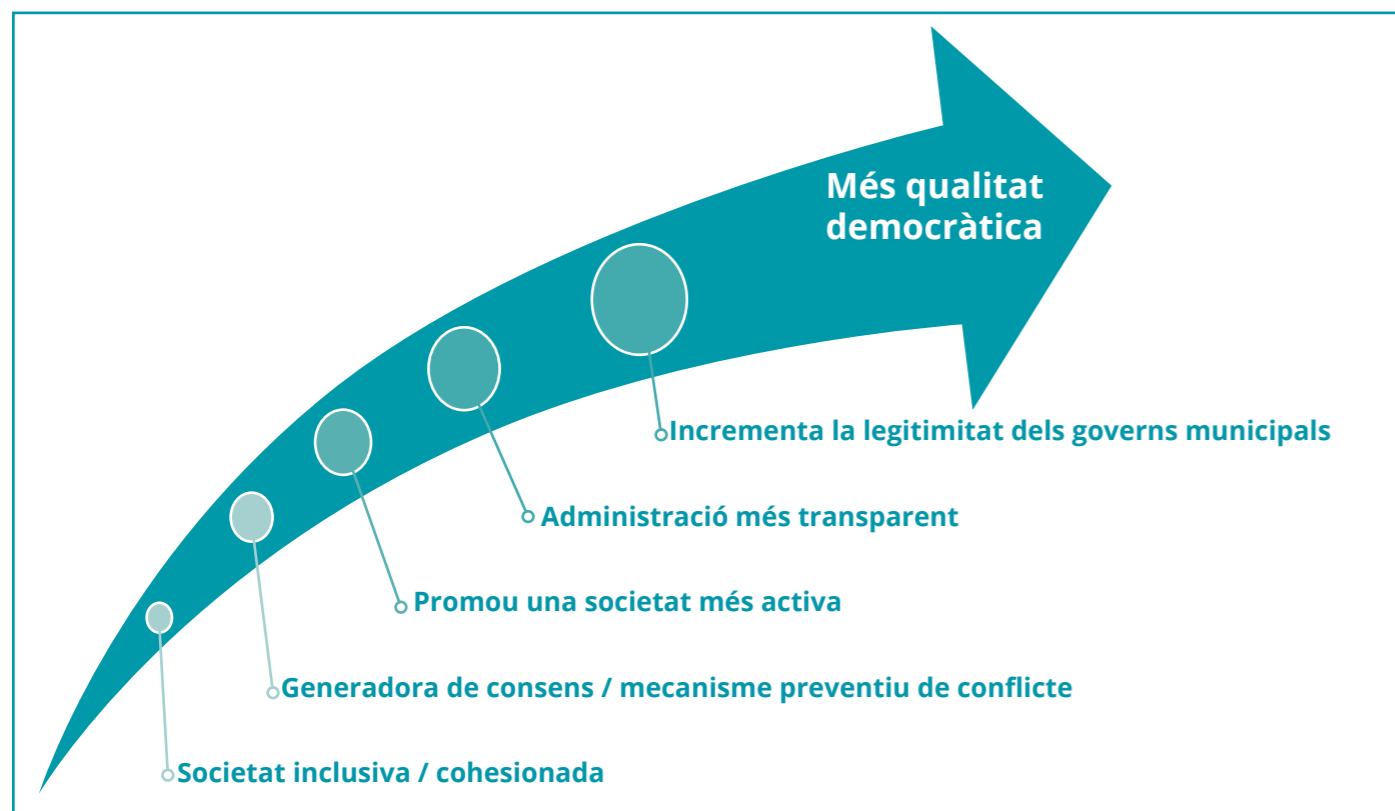
3. Permet un enriquiment democràtic i promoure la vida comunitària i associativa, facilitant una **societat més implicada**, activa, crítica i mobilitzada que té l'oportunitat de passar de la cultura de la queixa a la cultura de la proposta i coresponsabilització amb el bé comú.⁵
4. Constitueix una oportunitat per aconseguir una **administració més transparent, relacional i transversal** que aposti per un govern obert, amb

informació a l'abast de tota a ciutadania.

5. Contribueix a que es confii més amb la **res publica**. Això és, pot ajudar a incrementar la legitimitat dels governs municipals atès que les decisions tenen en compte les necessitats, demandes i anhels de la gent.⁶

Això, sempre que la metodologia participativa que s'apliqui es basi en processos que tinguin "un fonament polític i metodològic" per afrontar els reptes abans plantejats.⁷ Però, precisament, aquest no és l'objecte d'aquesta guia.

Gràfic 1. Efectes de la participació ciutadana



Font: elaboració pròpia

La participació ciutadana permet una societat més implicada que té l'oportunitat de passar de la cultura de la queixa a la cultura de la proposta i coresponsabilització amb el bé comú.

⁵ Quim Brugué (2017). *Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal*. Generalitat de Catalunya Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència. Direcció General de Transparència, Dades Obertes i Qualitat Democràtica, pàg. 12.

⁶ Brugué (2017). *Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal*, pàg. 13.

⁷ Joel Martí i Óscar Rebollo (2007). "Eines per a la participació ciutadana Participació ciutadana: bases, mètodes i tècniques" Diputació de Barcelona, pàg. 9.

1.3 Què és aquesta guia?

La guia pràctica és una eina que ajudaria a respondre als reptes abans plantejats. Representa una proposta normativa que va dirigida cap a un model de governança proper i relacional, que promogui el desenvolupament de polítiques participatives, d'implicació ciutadana i de foment de l'associacionisme. Respon a les preguntes clau de "qui" participa, "sobre quines qüestions" i "com" es participa.

Aquest document està plantejat des de la consideració de que partim d'un context d'asimetria entre municipis respecte el desplegament d'accions participatives. Trobem ajuntaments amb espais participatius establerts i experiència en la realització de processos que permeten la inclusió de les demandes ciutadanes, però també en trobem d'altres en que està tot per fer.

L'adopció o modificació d'un tipus o altre d'arquitectura institucional suposaria la concreció de responsabilitats i obligacions municipals en relació al seu contingut, des del respecte a les normes de rang superior i a les normes habilitadores de les competències municipals.

El objectius de la guia són:

1. Explicar els conceptes bàsics que fonamenten el reglament de participació ciutadana.
2. Proposar tot un seguit de processos i espais participatius presencials i virtuals que permetin a cada ajuntament definir la seva pròpia arquitectura institucional que garanteixi i afavoreixi la participació ciutadana.
3. Oferir una guia metodològica per elaborar un reglament de forma participada, que compti amb la col·laboració d'agents socials i professionals tècnics de l'ens municipal.

1.4 Què pot aportar aquesta guia?

Som conscients de que amb l'aplicació d'aquesta guia, això és, amb l'elaboració i aprovació d'un reglament de participació ciutadana no s'activarà **per se** la participació en un municipi. Més bé, fora bo que el reglament fos una mesura més dintre d'una estratègia municipal més ampla que aspiri a fomentar la participació. No obstant això, creiem que l'aplicació d'aquesta guia pot ajudar en els següents elements:

1. Pot **clarificar** entre els professionals tècnics i representants polítics les **tipologies d'espais i processos participatius** existents que permeten exercir el dret de la ciutadania a participar.
2. Pot **assentar uns pilars** per a la posterior acció participativa.
3. Pot **contribuir a aprofundir en el dret a participar**, permetent que el ciutadà tingui més vies per interactuar amb l'Ajuntament.
4. Pot ajudar a **renovar el reglament** ja existent, incorporant-hi les novetats en matèria de les TIC i d'altres experiències participatives.
5. El procés d'elaboració del reglament és ja, per sí mateix, un procés de participació ciutadana que pot servir com a **aprenentatge i com a primera passa cap a una nova manera de fer**.

1.5 A qui s'adreça

Sent conscients de que tant les tradicions i experiències participatives a Mallorca, com la morfologia dels municipis són dispars, aquesta guia serveix tant per als municipis que tenen poca experiència en participació i volen impulsar-la, com per als que es veuen amb la necessitat de repensar l'estructura normativa que la sustenta, ja obsoleta,

per ajustar-la als canvis socials i tecnològics que han emergit.

1.6 Com s'ha elaborat?

Aquest document ha estat fruit d'un esforç de síntesi sobre les tendències i pràctiques participatives més actuals. Així, s'han consultat diversos models i reglaments-tipus de diputacions i municipis de l'Estat espanyol per tal de tenir una visió comparada i innovadora (veure bibliografia). Ha estat supervisada pel catedràtic de Ciència Política de la UAB, Quim Brugué i ha comptat amb l'assessorament jurídic del personal de la FELIB (Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears). Finalment, ha estat avaluada de forma participada per l'equip de professionals tècnics de la Direcció Insular de Participació Ciutadana, Maria Antònia Llompart i Rosa Deyà, així com per la directora general, Maria Amengual.

1.7 Quina estructura té?

Es compon de sis seccions on cada una es desglossa amb subíndexs. La **primera secció** serveix per presentar la guia i el seu contingut, els objectius, manera d'usar-la i destinataris. La **segona secció** l'hem dedicada a aclarir el concepte de participació ciutadana, objecte de la guia. Explicuem qui són els actors que poden participar, de quina manera, sota quins criteris s'ha de realitzar la participació ciutadana i què són les TIC i les TEP. En la **tercera secció** hi trobem el marc normatiu que sustenta la pràctica participativa en totes les seves vessants. Comencem per citar el màxim ordenament jurídic de l'Estat, la Constitució Espanyola. Continuem citant instruments jurídics

autonòmics, amb especial menció a l'avant-proposta de Llei autonòmica de consultes populars i processos participatius (2018) que ha influït de forma notable en l'elaboració d'aquest document, intentant respectar-lo per evitar possibles contradiccions. Finalment, citem el ROM (reglament orgànic municipal), que regula precisament les competències i límits de les institucions locals.

En la **quarta secció** es descriuen els espais i processos de participació que poden donar resposta a les demandes de la societat complexa. Sabem que n'hi pot haver d'altres però hem optat per prioritzar aquests atès que ens semblen els més rellevants. S'explica el **dret a la informació** que té qualsevol ciutadà/na i que les Administracions públiques han de garantir, el **dret a sol·licitar aclariments**, explicacions, informació (de petició), el **referèndum o consulta** sobre un assumpte en concret que afecti a la gent del municipi, la capacitat de la ciutadania o entitats/associacions a elaborar una iniciativa que pugui ser implementada amb la col·laboració de l'Ajuntament, la possibilitat de plantejar **consultes ciutadanes**, que resulten ser similars als referèndums però amb algunes diferències de forma, la possibilitat de que l'equip de govern convoqui **audiències públiques** on s'expliqui en detall una/unes actuació/ns o programa/es municipal/s, la realització de sessions públiques del ple municipal on la ciutadania tingui **dret d'intervenir** o la possibilitat de que el/la ciutadana presenti **queixes, reclamacions i/o suggeriments**.

Igualment es defineix el significat d'**òrgan de participació formal** i se'n concreten tres tipologies (sectorials, territorials i de participació), es detalla el concepte i importància d'**Administració electrònica** que pot combatre el repte d'una burocràcia lenta i enrevesada, s'explica en què consisteix un **procés participatiu** i les seves fases, es fa una pinzellada sobre les **eines demoscòpiques** que permeten treure estadístiques sobre valoracions de la

ciutadania en relació a lo públic, es descriu un **fòrum de participació** i finalment, s'explica el **registre únic de participació** que es vol implementar a escala autonòmica, que permeti registrar a les persones que vulguin participar en distints processos i espais participatius.

A la **secció cinc** expliquem la importància de fomentar una cultura participativa a partir d'uns actors socials vius, cohesionats i dinàmics. També proposem uns indicadors de seguiment i avaluació del reglament que poden ajudar a valorar el grau d'èxit en la implementació dels diferents mecanismes prevists.

Finalment, a la **secció sis** proposem un procés participatiu que permeti coproduir una normativa en matèria de participació implicant als agents socials i professionals tècnics del municipi.

1.8 Com utilitzar-la?

Aquesta guia no pretén ser una proposta d'elaboració de reglament homogènia per a tots els municipis de Mallorca. Cal entendre-la com una proposta orientativa o de suggeriment. No recomanem, doncs, copiar-ne tots els processos o espais participatius tal i com es descriuen ja que considerem que això no farà més participatiu un territori. Més bé, pensem que pot servir com a inspiració per a cada ens local que cal que faci l'esforç de reconèixer el que és prioritari potenciar o pot funcionar millor en el context local on s'ubica.

Entenem que en el procés d'elaboració del Reglament, el fet de disposar d'aquesta guia orientativa pot facilitar la deliberació, que és del que es tracta: provocar el debat ciutadà, polític i tècnic respecte dels mecanismes municipals per a potenciar la participació ciutadana d'un territori.

En altres paraules, pot ajudar a orientar i ordenar

el treball, però no estalvia la dedicació necessària de temps i recursos que requereix la co-producció de les normes reguladores de la participació per a cada ciutat o poble.

Una altra consideració important a fer, com s'ha mencionat abans, és que entenem que aquest reglament és una peça més dintre de l'entramat d'actuacions participatives previstes. Per tant, cal que per una banda reculli les darreres experiències i innovacions en participació ciutadana o que les normativitzi en cas de no tenir-ne. I per l'altra, que impulsi una campanya de difusió que permeti a la gent implicar-se en el procés de creació i un cop estigui acabada, que difongui la manera de fer-ne.

Diguem, doncs, que per engegar una revisió conjunta o co-creació d'un reglament en matèria participativa cal:

Quadre 1. Elements clau que complementen l'ús de la guia.

Identificar a una persona de referència per cada Ajuntament que es compromet a dur-ho a terme i a responsabilitzar-se de les fases.

Obtenir la complicitat dels partits polítics del consistori.

Convèncer al personal tècnic de que l'aposta per la participació afavorirà la creació d'una Administració local més eficient i propera.

Revisar les darreres actuacions que s'han dut a terme en matèria participativa.

Plantejar una estratègia de difusió que permeti implicar al ciutadà/na en el procés de creació.

Font: elaboració pròpia

SECCIÓ 2. Participació Ciutadana

2.1 Què entén aquesta guia per participació ciutadana?

La participació ciutadana la podríem definir com el fet de “prendre part de les decisions polítiques”. Un “prendre part” que, pot exercir-se a través de l’elecció de representants (a qui controlar i demanar comptes), de debats públics que busquin incidir en la decisió, o de votar directament a través de consultes ciutadanes.

Una altra manera de definir-la seria la de l’escenari on trobem uns/nes representants electes que són els/les responsables finals de les polítiques públiques però que incorporen mètodes propis de la democràcia directa (espais, processos i mètodes formals) on la ciutadania, a partir de la deliberació, pot intervenir i construir de manera col·lectiva projectes comunitaris. La creació d’aquests espais on la gent dialoga, consensua, expressa les seves opinions o aprèn a escoltar, promou pedagogia participativa i crea “escola de la democràcia”. Això és degut a que en aquests espais s’aprenen valors com la convivència, el respecte i el reconeixement mutu, elements que formen part del desenvolupament tant humà com comunitari d’una societat.

Participació ciutadana: l’escenari on trobem uns/nes representants electes que són els/les responsables finals de les polítiques públiques però que incorporen mètodes propis de la democràcia directa (espais, processos i mètodes formals) on la ciutadania, a partir de la deliberació, pot intervenir i construir de manera col·lectiva projectes comunitaris.

El catedràtic de Ciència Política Joaquim Brugué situa de forma acurada la participació en el marc dels dos tipus de democràcia, la representativa i la directa (quadre 2), en la que es pot donar un model agregatiu (basat en les decisions de cada individu) o deliberatiu (basat en decisions que són fruit del diàleg i consens entre persones). Situa la democràcia representativa agregativa, com l’actual que tenim en la majoria de sistemes, que es basa en unes eleccions cada quatre anys per escollir les persones representants de les institucions, a les que es delega tota la responsabilitat de governar. Aquest espai no contempla mecanismes participatius i provoca els reptes abans comentats (veure apartat 1.2).

En el següent espai, on es combina la democràcia directa i l’agregativa, parla de la possibilitat d’engegar mecanismes de democràcia directa en determinats àmbits, com referèndums o consultes ciutadanes. Aquests mecanismes permeten recollir l’opinió de la gent mitjançant un procés de votació, emperò no impliquen de per sí un diàleg entre les persones. Sinó més bé, es basen en una acció individual que ve motivada a partir d’una reflexió o discerniment individual.

A continuació trobem l’espai que combina la democràcia representativa amb la deliberativa, que es refereix a situacions on s’engeguen processos participatius o es creen espai que permetin el diàleg i la co-producció de polítiques públiques, en el marc de les democràcies representatives. Pretén, doncs, combinar mecanismes d’ambdós models i així aconseguir millorar la qualitat democràtica d’un territori. Aquest model s’assimilaria més al que alguns municipis mallorquins estan apostant de cada cop més. Trobem exemples com Manacor,

on estan engegant un Consell d’Infants, un Consell d’Entitats o han dut a terme un Pla Director de participació ciutadana i un procés de pressuposts participatius. També, Artà seria un referent en matèria participativa, on s’ha elaborat un pla d’actuació municipal de forma participada i diversos processos de pressuposts participatius. Porreres, Esporles, Palma, Lluçmajor, Pollença o Sencelles serien altres exemples a analitzar.

Finalment, trobem l’espai que combina la democràcia directa amb la deliberativa que dona situacions similars a les assemblees dels grecs o al moviment del 15-M que es basa en un sistema de decisions assembleari on els/les representants tenen menys rellevància o són pràcticament inexistent.

Quadre 2. El qui i el com de les decisions en democràcia

	Democràcia representativa	Democràcia directa
Democràcia agregativa	Democràcia dels moderns, necessitats actuals de millorar la representació.	Referèndums i consultes: incorporar la veu dels ciutadans de manera vinculant
Democràcia deliberativa	Processos participatius: democratitzar les polítiques públiques.	Democràcia dels antics: assemblees per decidir des de l’intercanvi d’arguments.

Font: Brugué (2017), *Guia per dissenyar i executar processos participatius en l’àmbit municipal*, pàg. 9.

Un cop hem definit i situat la participació entre els conceptes i models que existeixen, a continuació esmentem alguns principis que qualsevol forma de participació ha de tenir (veure quadre 3).

Quadre 3. Principis de la participació ciutadana

Principis	Descripció
Transparència	Els mecanismes que s'engeguin han de poder ser consultats en tot moment.
Publicitat	Cal fer un procés de difusió que permeti que la gent s'assabenti de que s'activen certs processos o espais participatius en els quals es convida a tothom a implicar-s'hi.
Claredat	El llenguatge ha de ser clar, concís i comprensible per a tothom.
Accés a la informació	Cal posar tots els mitjans que el consistori tingui a l'abast perquè la informació arribi a les persones, tenint en compte elements com la bretxa digital o persones que viuen a fora vila.
Neutralitat institucional	Tot i que l'activació dels mecanismes participatius siguin proposta de l'equip de govern, aquest no ha d'influir ni decantar-se per un resultat o un altre que pugui afectar a la decisió final. Cal que, o bé acati els resultats de la votació, o bé inclogui en la mesura del possible les aportacions de la gent que participa.
Primacia de l'interès col·lectiu	Cal, en tot moment, s'especifiqui que les aportacions de la gent han de vetllar per l'interès general i no basar-se en qüestions personals o privades que només afectin a un col·lectiu reduït de persones.
Inclusió	Cal garantir que les necessitats i demandes de la màxima gent possible són incloses en les decisions finals.
Protecció de dades	Protecció de les dades de caràcter personal en les votacions o aportacions.
Rendició de comptes.	Al final del procés, cal fer un retorn/devolució a la ciutadania explicant el que s'ha recollit, com i de quina manera afecta a la decisió final. Al cap d'un temps, cal avaluar si les accions decidides per la gent s'han portat a terme o encara estan pendents de ser executades

Font: Diputació de Barcelona (2017). *Reglament tipus de participació ciutadana. Sèrie Benestar i Ciutadania*, pàg. 13.

2.2 Qui pot participar?

Estem acostumats a relacionar les decisions públiques amb els/les representants polítics/ques i la seva implementació per part dels professionals tècnics. No obstant això, des de l'enfoc de la participació ciutadana l'actuació municipal pot ser co-produïda per tothom que forma part d'una comunitat: representants polítics/ques, professionals tècnics, entitats/associacions, xarxes o moviments socials i ciutadania no associada.

Les entitats i associacions, un actor clau en la participació, constitueixen grups de persones que aglutinen i representen distintes activitats, temàtiques o àrees territorials i serveixen per dinamitzar la democràcia local. Per exemple, les associacions de veïnats/des, les de ball de bot o les de joves, en serien exemples. Conformen un agent social clau que els polítics disposen a l'hora de conèixer les sensibilitats i demandes que provoca un tema en concret, atès que teòricament representen la voluntat d'un grup de persones. N'hi pot haver de formalment constituïdes i d'informals. Cada municipi sol regular la seva relació amb les entitats i associacions dels dos tipus, pel que fa l'atorgament de subvencions que faciliten el desenvolupament de les actuacions o pel que fa la cessió d'espais municipals on es reuneixen o executen les seves activitats.

També trobem xarxes o moviments socials que poden emergir de forma virtual, presencialment o pels dos entorns. Aquests, que solen ser informals (no registrats com a entitats jurídiques), estan conformats per un grup de persones que actuen conjuntament per un propòsit concret, tan pugui ser per l'oposició a la construcció d'una autopista, per la voluntat de preservar una platja lliure d'edificacions o per reivindicar una educació millor. Aquesta col·lectivitat és relativament difusa, amb baix

nivell d'organització formal i les seves actuacions, que normalment són conjunturals, solen tenir un grau elevat d'espontaneïtat. Tan poden organitzar actuacions presencials (manifestant-se en un lloc concret, realitzant una "cacerolada"...), com virtuals (fent signar documents, realitzant campanyes de sensibilització...). Tenen el propòsit de provocar un canvi en algun aspecte de la societat i un cop el poden assolir, es solen diluir o disminuir el seu grau de funcionament.

La ciutadania no associada seria un altre actor que protagonitza la participació. Es refereix a persones que a títol individual decideixen implicar-se en alguna acció participativa concreta. La seva implicació genera una apropiació del sistema polític que millora la legitimitat i qualitat democràtica d'un territori doncs permet que les persones es sentin co-partícipes de la definició de les decisions públiques que els afecten. Un exemple seria les persones d'un poble que han intervingut en el procés participatiu per saber com s'ha de configurar la plaça principal del municipi.

2.3 Com es pot participar?

Aquesta arquitectura la constitueixen un conjunt d'espais i processos que permeten que les persones del municipi puguin incidir en els afers locals. La dimensió d'aquesta darrera dependrà justament del nombre de mecanismes constituïts que depenen d'una voluntat política d'impulsar-los. A més, el "com" es participa pot tenir uns efectes vinculants i no vinculants. A continuació definirem el que entenem per espai, procés o mecanisme i per resultats vinculants/no vinculants.

Un espai participatiu ho entenem com un mecanisme estable de deliberació i proposta, que

pot ser formal o informal i que es pot produir 1) comptant només amb la participació interna del personal tècnic i representants polítics de l'Ajuntament (considerant que s'està fent participació interna); 2) incloent-hi també la participació de la societat civil o; 3) només ser constituït per membres de la societat civil organitzada i/o no organitzada. Orienta a un treball continuat sobre un tema concret, això és: l'elaboració d'idees, el

seguiment d'un tema determinat, el control de la seva execució i resultats i/o la seva avaluació.

A continuació s'exposen alguns exemples d'espais participatius:

Quadre 4. Espais participatius

ESPAIS PARTICIPATIUS

- Participació interna: en el marc del Pla de drogues que alguns municipis implementen, un exemple clar seria la mesa de coordinació interna formada per professionals i polítics/ques de les distintes àrees, que pretén planificar i dur a terme les actuacions consensuades.
- Participació mixta: Un exemple d'espai participatiu mixt seria el Consell d'Infants de municipis com Manacor, Calvià, Santanyí o Palma. És un òrgan de representació infantil que treballa de forma continuada amb dinamitzadors/es municipals i es reuneix bianualment o més sovint (depèn del seu reglament) amb l'equip de govern i el batle/ssa. Les seves funcions són:
 1. garantir un espai participatiu permanent on els infants poden exercir els seus drets civils com a ciutadans, expressant la seva opinió, inquietuds, necessitats i expectatives,
 2. fer "d'observatori de la ciutat" ja que a partir de la mirada de l'infant, es detecten aspectes millorables del municipi que beneficien al conjunt de la comunitat i fan que el municipi sigui més amable i acollidor,
 3. servir com a espai educatiu per a ciutadans i ciutadanes en un context democràtic de respecte i tolerància (veure A.M. Novella "La participació dels infants: l'experiència del Consell d'Infants de Sant Feliu de Llobregat" en Drets i responsabilitats d'infants i joves. Escola d'estiu 2006. Rosa Sensat. Barcelona 2007)
- Participació de la societat civil: una associació de veïns/es seria l'exemple clar d'espai participatiu on es deliberen assumptes relacionats amb l'àrea objecte de l'espai. Les propostes consensuades poden canalitzar les necessitats del territori i son traslladades a l'Ajuntament perquè en faci les millores corresponents.

Font: elaboració pròpia

Un procés participatiu ho concebríem com una seqüència de fases que es plantegen de forma conjuntural (en un espai definit de temps), constituïdes per mecanismes participatius que permeten deliberar i prendre una decisió sobre un tema, incloent-hi el màxim de sensibilitats possibles. Un cop les decisions o prioritats són identificades i canalitzades als/les responsables polítiques, el procés sol acabar. Per tant no es tracta d'espais estables sinó de dinàmiques que tenen un moment inicial i un final.

Un exemple de procés participatiu seria la co-definició de la nova plaça de Sencelles, un procés que es va realitzar al llarg de l'any 2017 i que va implicar la participació dels veïnats i veïnades del poble. Se'ls va convidar a plantejar com volien veure la seva plaça en relació a: els usos, la seva estètica i la distribució del mobiliari urbà. Es feren grups de deliberació i proposta i s'arribaren a unes conclusions que foren remeses als professionals arquitectes perquè ho incorporessin al projecte urbanístic de la plaça. Un cop identificades les preferències i necessitats de la gent, el procés es va acabar.

Finalment un mecanisme, canal o instrument l'entendem com una eina metodològica que permet fer participació. Per exemple, una enquesta, un taller participatiu, una diagnosi participada, una instància per queixes i suggeriments... Normalment els processos i espais requereixen de l'aplicació de diversos mecanismes participatius que permetin recollir les demandes de la gent. A continuació hem elaborat un quadre resum de cada concepte (veure quadre 4).

Quadre 5. Definició d'espai, procés i mecanisme participatiu

Espai: és un mecanisme estable de participació i proposta, pot ser formal o informal i orienta a un treball continuat, al seguiment i al control.

- Exemples: Consell de barri,
- espai participatiu de joventut,
- Comissió de mobilitat,
- Consell de participació
- ...

Procés: conjunt de mecanismes participatius conjunturals que acaben amb una decisió concreta. Aquest pot suposar la creació d'espais puntuals de debat que solen servir per deliberar certs temes que es posen a debat.

- Exemples: Consell de barri,
- espai participatiu de joventut,
- Comissió de mobilitat,
- Consell de participació
- ...

Mecanisme, instrumento canals: eines metodològiques que permeten recollir les impressions i necessitats de la gent.

- Consultes ciutadanes
- Enquestes on line
- Taller participatiu per avaluar les mesures medioambientals que ha impulsat el govern
- Portal de la transparència
- intervencions al Ple
- audiències públiques

Font: elaboració pròpia

Tal i com recull l'article 34 del Projecte de Llei autonòmica de Consultes, anomenarem tres criteris prioritaris que creiem que han de complir qualsevol mecanisme participatiu:

- "Els instruments de participació ciutadana han de promoure la igualtat de representació de dones i homes en els termes que recull la Llei 11/2016, de 28 de juliol, perquè tothom pugui intervenir plenament en els assumptes públics en igualtat de condicions."

- Igualment, s'han de garantir criteris per a la inclusió social i de ciutadania plena, afavorint la participació de persones amb discapacitat i dels sectors més desfavorits.”
- És necessari que l'ens local posi tots els mitjans que estiguin al seu abast per aproximar la informació a la ciutadania en relació als canals participatius de que disposa, eliminant les barreres tant digitals com presencials que limitin l'accés a aquesta informació.

quadres següents s'il·lustren els dos tipus amb exemples:

VINCULANT

Els resultats de la participació s'han d'acatar.

Exemples: referèndums, pressuposts participatius, iniciatives ciutadanes vinculants...

NO VINCULANT

Els resultats serveixen per tenir més elements en el procés de decisió municipal i el seu acatament és voluntari.

Exemples: procés participatiu per definir el model de desenvolupament econòmic d'un poble, enquestes d'opinió, intervencions al ple...

2.4 Quins són els efectes dels resultats de la participació?

Un concepte estratègic a introduir en aquesta secció es refereix en els efectes de la participació, això és, si aquesta és vinculant (si obliga al seu acatament) o no vinculant.

La participació no vinculant és la implementada amb l'objectiu de millorar el procés de presa de decisions per part dels representants polítics, tenint en compte les demandes ciutadanes. Aquestes, són valorades i s'intenten respectar en la mesura del possible però les autoritats no tenen la obligació d'acatar-les completament. Poden fer-ho parcialment o no fer-ho, si aquesta és la decisió final. De totes formes, es suposa que si s'engega un procés participatiu o s'obre un espai de deliberació, és perquè existeix una voluntat política d'escoltar i incloure les preferències de la gent. A més, amb la participació s'afegeixen més elements de força o de pressió que legitimen decidir determinats temes de la manera que la ciutadania considera, tot i que siguin contraris al que l'equip de govern planteja.

En canvi, la participació vinculant és aquella que cal acatar, sigui quin sigui el resultat. Als dos

2.5 Ús de les TIC i les TEP

Tothom coincideix amb la importància de les TIC (tecnologies de la informació i de la comunicació) en els processos de creació i canvi dels corrents d'opinió pública. De com, a partir de les noves tecnologies, s'ha transformat la unilateralitat dels mitjans de comunicació tradicionals en una nova interacció entre la comunicació, la informació i la ciutadania. Els governs oberts són un exemple d'aquesta transformació. Suposen un intent per a la millora de la qualitat democràtica a través de l'aproximació i gratuïtat de la informació a partir de programes de transparència, dades obertes i canals de comunicació directes, accessibles i participatius.

No obstant això, el repte més important que ens trobem en l'actualitat no rau tant en com fer arribar una millor informació a la ciutadania sinó en com millorar la participació per a la creació i millora de les polítiques públiques (open action). En aquest sentit neix el concepte TEP (Tecnologies de l'Empoderament i de la Participació) amb un nombre important d'eines i entorns col·laboratius

que faciliten el trasllat de la voluntat ciutadana a les instàncies de poder i amb la tecnologia necessària per garantir tots els principis i drets de la participació ciutadana.

Aquestes eines i/o entorns són plataformes creades específicament per facilitar la comunicació directa amb els ciutadans. Les darreres dades estadístiques ens indiquen que el 89,5% dels usuaris de productes TIC han utilitzat internet alguna vegada en els darrers 12 mesos (el 98,34% en el darrer mes)⁸. No obstant això, pel que fa les interaccions entre la ciutadania i l'Administració Pública mitjançant internet, el percentatge decau estrepitosament. Per posar xifres; podem dir que dels usuaris que han utilitzat internet en els últims 12 mesos només el 49,77% ha contactat amb l'AA.PP. per internet i només el 32% ha arribat a enviar un formulari complimentat. A més, només el 16,75% ha emès alguna opinió sobre assumptes de caràcter social i/o polític i només un 12,06% ha pres part en consultes online sobre assumptes cívics i/o polítics.

Així doncs, qualsevol ens local ha de contemplar i emmarcar legalment en el reglament, l'ús d'aquesta nova tecnologia que ajudi a agilitzar tràmits i dinamitzar debats municipals. Cal recordar emperò que la implementació d'aquestes plataformes ha d'anar acompanyada de campanyes d'educació digital i dinamització de la informació per a garantir la inclusió digital i facilitar l'accés a tota la ciutadania.

⁸ Institut d'Estadística de les Illes Balears (IBESTAT) (2017). "Encuesta sobre equipamiento y uso de la tecnología en los hogares." En línia: <https://goo.gl/SVX5Xs> (21/06/2018).

2.6 Acotem el tema: quins són els objectius d'un reglament municipal?

Després de definir què és participació, qui pot participar, de quina manera i com obliga aquesta participació, ens podem centrar en el concepte de reglament de participació ciutadana, objecte d'aquesta guia. Per fer-ho, cal partir de la premissa de que les institucions municipals tenen obligacions en el moment de fer prevaldre la participació ciutadana en la seva manera de decidir i operar. Precisament, el reglament de participació de cada municipi fonamenta aquestes obligacions a partir de la previsió d'una arquitectura municipal participativa que pot estar constituïda per processos i espais distints que vetllen per garantir que aquests drets es compleixen.

Els seus objectius són:

1. Fomentar una cultura participativa en el funcionament de la corporació municipal, que permeti la participació tant individual com col·lectiva, de forma presencial o telemàtica, a partir d'una estructura organitzativa que ho faciliti,
2. garantir mitjans que permetin aprofitar i incorporar el coneixement de la ciutadania en relació a la qüestió pública de manera que les decisions municipals responguin millor a les necessitats de la gent,
3. aconseguir unes institucions més properes i resolutives,
4. promoure unes polítiques municipals que responguin a realitats complexes i vertebrin els anhels i demandes de la ciutadania,
5. potenciar la participació de les associacions i ciutadania no associada en la formulació de polítiques a través d'iniciatives i consultes de

reglaments,

6. fomentar, la participació de les dones, de les persones menors d'edat, de les persones majors i dels col·lectius en situació de vulnerabilitat,
7. aconseguir un associacionisme més fort, actiu i viu,
8. potenciar les tecnologies de la informació i comunicació (TIC) que facilitin la participació, especialment a través de la configuració d'espais interactius als portals web, així com mitjançant la promoció de sistemes de votació i enquesta de caràcter electrònic.

SECCIÓ 3. Marc Normatiu

Per una banda, la Llei 57/2003, de 16 de desembre de mesures per a la modernització del govern local, que planteja novetats en matèria de participació ciutadana, entre les quals destaca l'obligatorietat per a tots els municipis, sense cap distinció, de tenir un reglament específic de participació, fa que aquest document sigui pertinent. Aquesta Llei emergeix a partir de la Recomanació del Comitè de Ministres número 19 (2001) del Consell d'Europa, sobre la participació dels ciutadans/nes en la vida pública local. Així mateix, aquesta guia l'entendem en el marc de la Llei 27/2013 de 27 de desembre sobre la Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local, que regula les competències i límits d'actuació de les corporacions municipals.

Per una altra banda, la participació ciutadana comporta un conjunt de drets que estan emparats legalment pels documents i textos més rellevants del sistema jurídic espanyol. Per no anomenar els principis establerts en la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea⁹ o del Llibre blanc per la Governança Europea¹⁰.

La Constitución Española parla del dret de la ciutadania a participar en els assumptes públics. L'article 75 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears esmenta que "el municipi és l'entitat local bàsica de l'organització territorial de les Illes Balears i l'instrument fonamental per a la participació de la comunitat local en els afers públics". Les competències dels ajuntaments, com a òrgans de govern municipals, venen delimitades per aquesta legislació autonòmica i la Llei 7/1985 reguladora de les bases del règim local.

Al mateix temps de citar aquests tres textos jurídics, anomenem d'altres documents que per la seva rellevància, considerem s'han de tenir en compte per part dels serveis jurídics de la corporació municipal a l'hora de plantejar el reglament de participació ciutadana. Un d'ells és la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula l'accés a la informació i obligatorietat dels ens municipals de publicar l'activitat econòmica, jurídica i social per afavorir una rendició de comptes per part de la ciutadania.

A àmbit autonòmic, existeix el Projecte de Llei de consultes populars i processos participatius de les Illes Balears (Llei autonòmica) que delimita determinats instruments normatius amb finalitats participatives que aquesta Guia pràctica cal que respecti, doncs els reglaments municipals posteriors que emergeixin no poden entrar en contradicció amb la Llei autonòmica. Finalment, hem volgut afegir un altre instrument legislatiu per la seva rellevància, tot i que encara no està en vigor, que és la Carta de Drets Socials per la ciutadania de les Illes Balears.

⁹ Unió Europea (2000). "Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01)." En línia: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf (12/07/2018).

¹⁰ Unió Europea. "La gobernanza europea — un libro blanco. Com (2001) 428 final (2001/C 287/01)." En línia: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES> (12/07/2018).

3.1 Constitución Española

Constitueix el document jurídic que recull els fonaments dels drets a la participació a l'Estat espanyol, en els seus articles:

Article 9	Correspon als poders públics promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; eliminar els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social
Article 23	Els ciutadans tenen dret a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, lliurement escollits en eleccions periòdiques per sufragi universal
Article 29	Dret de petició
Article 20.4	Dret a la informació
Article 105	L'audiència dels ciutadans directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin.
Article 87.3	Una llei orgànica regularà les formes d'exercici i els requisits de la iniciativa popular per a la presentació de proposicions de llei. En qualsevol cas es requerirà no menys de 500.000 signatures acreditades. No serà procedent aquesta iniciativa en les matèries pròpies de la llei orgànica, tributàries o de caràcter internacional ni en allò que pertany a la prerrogativa de gràcia.
Article 92	Les decisions polítiques de transcendència especial podran ser sotmeses al referèndum consultiu de tots els ciutadans.

3.2 Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i Llei i Reglament Europeu i del Consell de Protecció de dades

La llei 19/2013 d'àmbit estatal¹¹ cal tenir-la en compte pel que fa als apartats del dret de la ciutadania a la informació i la necessitat, per part de l'Administració Pública, de rendir comptes, creant un portal de la transparència.

L'article 1 té per objecte "ampliar i reforçar la transparència de l'activitat pública, regular i garantir el dret d'accés a la informació relativa a aquella activitat i establir les obligacions de bon govern que han de complir els responsables públics així com les conseqüències derivades del seu incompliment." Un dels seus objectius principals és el de millorar la fiscalització de l'activitat pública de manera que la ciutadania pugui estar assabentada dels moviments econòmics, intervencions o actuacions que realitza quotidianament l'Administració Pública. Així, doncs, pretén contribuir a una regeneració democràtica, al promoure l'eficiència i l'eficàcia de l'Estat.

La llei té tres títols:

1. el primer, "transparència en l'activitat pública", és on es regula la obligatorietat de les administracions de fer publicitat activa sobre la informació jurídica, econòmica, institucional i de planificació creant un portal de la transparència. També s'explica i limita el dret d'accés a informació pública, un dret ciutadà amb conseqüències jurídiques. En cas de que no es compleixi, la llei regula el procediment per impugnar-ho.

2. El segon títol regula el bon govern i descriu els principis a seguir i el règim d'infraccions i sancions en cas de no compliment.
3. Finalment, el tercer títol regula el Consell de transparència i bon govern, detallant-ne la composició, presidència, funcions i règim jurídic que el constitueix. Aquest darrer té com a finalitat "promoure la transparència de l'activitat pública, vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat, salvaguardar l'exercici de dret d'accés a la informació pública i garantir l'observança de les disposicions de bon govern".

Pel que fa al Reglament de la UE 2016/679 (del Parlament Europeu i Consell, de 27 de abril de 2016)¹² que va entrar en vigor el 25 de maig de l'any 2018 i que cal incorporar a l'ordenament jurídic espanyol per evitar l'aplicació del seu règim sancionador, es refereix a la creació de procediments i figures que garanteixin la protecció de les dades. Entre aquests trobem la creació de la figura del delegat/da de protecció de dades de tota l'Administració i dels organismes que facin un ús de dades "sensibles" o a gran escala, amb la funció d'informar, assessorar i supervisar el compliment del nou Reglament.

¹¹ Bolletí Oficial de l'Estat. "Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern". En línia: http://www.boe.es/boe_catalan/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887-C.pdf (18/07/2018).

¹² Unió Europea (2016). "Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades)". Disponible en línia: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679> (18/12/2018)

En aquest sentit, també cal tenir en compte la previsió de garanties tant en els procediments d'anonimització de dades personals (la dissociació entre les dades i les persones físiques) com en la reutilització de la informació del sector públic (per la ciutadania i les empreses). Això és, obertura de dades (open data) i la reutilització de la informació del sector públic (RISP).¹³

Finalment, cal incorporar anàlisis i visualització de dades perquè es puguin avaluar mesures municipals. Aquestes dades han de servir per observar l'evolució dels projectes municipals en el moment en que es porten a terme i per rendir comptes (en acabar un projecte).¹⁴

¹³ Per a més informació, consultar les guies que acaba de treure l'Agència espanyola de protecció de dades.

¹⁴ Borja Adsuara Varela (2016). "Hacia una política basada en datos". *El País*, 14/11/2016. Disponible en línia: https://elpais.com/tecnologia/2016/11/08/actualidad/1478599545_905350.html (18/12/2018)

3.3 Estatut d'Autonomia de les Illes Balears¹⁵.

Els drets i deures en participació de la ciutadania balear estan recollits a l'article 15 del seu Estatut d'autonomia que especifica que "tots els ciutadans de les Illes Balears tenen dret a participar de forma individual o col·lectiva en la vida política, econòmica, cultural i social de la comunitat autònoma". A més, els poders públics han de fomentar aquesta participació a partir de mecanismes i metodologies concrets. A continuació l'article 15 desglossa aquest dret en quatre apartats:

Quadre 6. Desglossament de l'article 15 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears

1. El dret a elegir els membres dels òrgans representatius de la comunitat autònoma i a concórrer-hi com a candidat.

2. El dret a promoure i presentar iniciatives legislatives davant el Parlament de les Illes Balears i a participar en l'elaboració de lleis, directament o mitjançant entitats associatives, en els termes que estableixi la llei.

3. El dret a promoure la convocatòria de consultes populars pel Govern de les Illes Balears, els Consells Insulars o els ajuntaments en els termes que estableixin la Constitució espanyola i les lleis respectives.

4. El dret de petició individual i col·lectiva en els termes que estableixin les lleis de l'Estat.

Font: article 15 de l'Estatut d'Autonomia Balear

¹⁵ Parlament de les Illes Balears (1983). "Estatut d'Autonomia de les Illes Balears". *Llei Orgànica 2/1983, de 25 de febrer*. En línia: <http://web.parlamentib.es/RecursosWeb/DOCS/EstatutAutonomiaIB.pdf> (26/04/2016).

En el seu article 75 especifica que els municipis es configuren com "l'entitat local bàsica de l'organització territorial de les Illes Balears (...) per a la participació de la comunitat local en els afers públics."

3.4 Avantprojecte de Llei de la Carta de Drets Socials per la ciutadania de les Illes Balears¹⁶

Aquest document respon a una petició de l'Estatut d'Autonomia al Parlament (article 16 secció 2) i esmenta que "s'han de prendre les mesures necessàries per facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social impulsant el principi de decisió democràtica en aquests àmbits. Aquesta participació ciutadana és la base per construir una societat més justa i cohesionada".

A l'article 7, relatiu als principis d'actuació de les administracions públiques, especifica que "l'Administració Pública ha de vetllar per la qualitat dels projectes que presenta, el que implica incloure a la ciutadania en la definició, gestió i resultats dels serveis. Així mateix, ha de fomentar la participació dels agents socials i empresarials del territori" (secció I).

A continuació, emfatitza en la participació dels joves (article 20), de la gent gran (article 20, 21), de les persones novingudes (article 41) i de la dona en la vida política (Article 62).

¹⁶ Consell Econòmic i Social de les Illes Balears (2010). "Dictamen num.27/2010, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, relatiu a l'avantprojecte de Llei de la Carta de Drets Socials per la ciutadania de les Illes Balears." En línia: <http://www.copib.es/pdf/Vocalies/Social/Projecte%20Llei%20Carta%20Drets%20Socials.pdf> (26/04/2016).

3.5 Projecte de Llei de consultes populars i processos participatius de les Illes Balears

El Projecte de Llei de consultes populars i processos participatius de les Illes Balears va dirigit als Ajuntaments de les Illes. Ha establert el fonament dels diferents mecanismes que componen aquest guia pràctica i que serviran com a base orientativa per a l'elaboració de reglaments en participació ciutadana a l'àmbit local. Suposa la instauració d'un marc legal de referència pel que fa certs mecanismes de participació ciutadana, principalment:

- els referèndums municipals (títol II), prevists en la disposició addicional de la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre la regulació de les diferents modalitats de referèndum i en l'article 71 de la Llei estatal 7/1985, reguladora de les bases del règim local, en aquells assumptes de la competència pròpia municipal i de caràcter local que siguin d'especial rellevància per als interessos dels ciutadans del municipi, amb excepció dels relatius a la Hisenda local.
- Les consultes i processos participatius que es poden impulsar des de l'àmbit autonòmic, insular i municipal (títol III).

Aquest document jurídic s'estructura en tres títols. El títol II es refereix als referèndums municipals que segons l'article 7 són "l'instrument de democràcia directa per conèixer l'opinió de les persones majors d'edat, censades en un municipi, expressada mitjançant votació, sobre assumptes de la competència pròpia municipal i de caràcter local que siguin d'una especial rellevància per als interessos de la població a través d'un procés que gaudeixi de les garanties del procés electoral".

Continua caracteritzant els resultats del procés com a vinculants i matisa que els assumptes relatius a la Hisenda local no es podrien incloure. A continuació especifica les dues vies per iniciar un referèndum: per iniciativa institucional i per iniciativa popular.

El capítol II i III del mateix títol II desenvolupen el procediment a seguir per a la convocatòria d'aquests dos tipus de referèndum (article 10 a 19) i per a la seva realització, concretament els criteris de qualitat i veracitat que ha de seguir la fase de l'organització de la consulta (capítol III), la campanya informativa (capítol IV) i la de votacions.

El títol III es refereix a la democràcia participativa. Per començar, el Projecte de Llei especifica que “els instruments normatius de caràcter reglamentari — quan no es refereixin a matèries excloses de les iniciatives legislatives— s’han de sotmetre amb caràcter general en la seva fase d’elaboració a un procés de participació ciutadana.” Això es, cal que prevalguin canals que permetin la incidència ciutadana. Especifica en aquest sentit la creació del Registre únic de participació ciutadana on s’hi pot inscriure qualsevol persona major de setze anys, les entitats ciutadanes i les persones jurídiques sense ànim de lucre. Aquest registre ha de servir perquè les persones o entitats inscrites puguin participar en els processos que estiguin en marxa a partir dels canals i òrgans establerts.

El capítol III del mateix títol III desenvolupa les consultes ciutadanes, definint-les com un “instrument de democràcia participativa, convocat per la presidència del Govern, per la presidència dels consells o per la presidència dels ajuntaments de les Illes Balears, amb l’objecte de conèixer l’opinió de les persones inscrites en el Registre únic de participació ciutadana, expressada mitjançant votació, sobre una determinada actuació, decisió o política públiques de la seva competència.” La consulta ciutadana és un mecanisme similar al referèndum però es diferencien per qüestions de

forma bàsicament. Per exemple, el referèndum només es fa a escala municipal i la consulta també es pot fer a escala autonòmica o insular. Al referèndum, per participar, no cal que estiguis inscrit/a al Registre, en canvi per la consulta, sí.

La consulta té uns límits fixats a l'article 48. Pot ser vinculant “sempre que la diferència entre els vots favorables i els vots en contra, sense tenir en compte els vots en blanc i els vots nuls, sigui igual o superior a un 5 %. També serà vinculant si així ho estableix expressament el decret de convocatòria.”. La secció 2na de l'article 52 al 60 exposa com existeixen dues formes d'iniciativa: la institucional (autonòmica, insular o municipal) i la popular, a partir d'una comissió promotora. Els articles següents regulen la convocatòria, la campanya informativa, la votació i l'escrutini.

En el capítol IV es regula el Consell de participació, definit com “l’instrument de participació ciutadana encarregat de vetllar perquè les consultes ciutadanes s’ajustin als principis, normes i requisits que estableix aquesta Llei i la normativa que la desplegui.” Està constituït per quatre persones del Registre ciutadà escollides per sorteig que formin part de la localitat o illa on la consulta afecti. La cinquena persona correspon al/a la secretari/a de l'ens municipal o del consell o del govern balear.

El capítol V del títol III regula les audiències ciutadanes, descrivint-les com “l’instrument de participació per mitjà del qual l'autoritat i la ciutadania debaten d'una manera pública, prèvia convocatòria, els temes d'interès general que, degudament proposats i després de seguir els tràmits que regulen els articles següents, hagin estat elegits per les persones inscrites en el Registre Únic de Participació.” Menciona que tan sols els i les presidents/es de la comunitat autonòmica, del consell insular i les batllesses i batles són els qui tenen potestat per convocar-les però aquestes poden venir a sol·licitud de qualsevol persona o

entitat inscrites en el Registre únic de participació ciutadana.

El capítol VI es refereix al fòrum participatiu, espais de reflexió, debat i anàlisi que tenen el propòsit de deliberar sobre assumptes d'interès així com estudiar i valorar el resultat d'una actuació pública concreta. L'article 101 menciona que està compostat per cinc, set o nou persones (tant ciutadania no associada com representats legals d'entitats) del sector o tema que afecti directament a aquestes persones.

Finalment, el capítol VII es refereix als pressuposts participatius, que els defineix com “l’instrument de participació que permet a la ciutadania incidir en la distribució d'una part dels pressuposts de despesa d'una administració”. De l'article 110 al 115 regula la seva convocatòria i procediment d'execució, el qual estan detallats a l'apartat de la secció que es refereix als pressuposts participatius.

3.6 Decret 82/2009, de 13 de novembre, pel qual es regula la gestió de les queixes i els suggeriments sobre el funcionament dels serveis públics de l'Administració de les Illes Balears

Finalment, mencionem aquest decret¹⁷ que regula les queixes i suggeriments sobre el funcionament dels serveis que ofereix l'Administració de les Illes Balears, ja que també pot servir de premissa a l'hora de definir els dels serveis dels consorcis municipals.

Aquest decret defineix les queixes com

“manifestacions o declaracions efectuades pels ciutadans i les ciutadanes en que facin constar la disconformitat amb la prestació dels serveis públics, especialment sobre els retards, les desatencions o qualsevol altra anomalia en el funcionament.” Defineix suggeriment com “les propostes que formulin els ciutadans i les ciutadanes amb l'objectiu de millorar la qualitat de la prestació dels serveis públics”.

Detalla com les queixes i suggeriments es poden presentar de la següent manera:

1. De forma presencial, presentant-se a qualsevol unitat a les quals és aplicable aquest Decret.
2. Per correu postal.
3. Per telefax.
4. Verbalment, per mitjà del telèfon d'informació 012.
5. Per via telemàtica, a través dels canals habilitats a aquest efecte.

El termini per respondre és de quinze dies hàbils des que el ciutadà o la ciutadana presenta la queixa o el suggeriment. En cas que es necessiti completar la sol·licitud, el termini s'interromprà fins que les dades siguin complertes.

¹⁷ Conselleria de Funció Pública (2009). “Decret 82/2009, de 13 de novembre gestió de les queixes i els suggeriments sobre el funcionament dels serveis públics de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears”. En línia: <http://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST152Z161994&id=61994> (18/07/2018).

3.7 El Reglament Orgànic Municipal (ROM)¹⁸

La participació ciutadana actualment es planteja en un marc normatiu pel que fa a la legislació local que pertany a una segona generació normativa actualitzada i millorada respecte la de la primera etapa (dècada dels vuitanta). L'article 1 de la Llei 7/1985 reguladora de bases del règim local descriu als municipis com les "entidades básicas de la organización territorial del Estado" i com a "entes inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos".

La llei 57/2003 de mesures de modernització del govern local especifica l'obligatorietat de tots els municipis de tenir un reglament de participació ciutadana. En el seu preàmbul, apartat 2, esmenta que la participació que conté la Llei 7/1985 és insuficient degut "al seu caràcter merament declaratiu" i proposa "d'incrementar la participació i la implicació de la ciutadania a la vida pública local".

Més endavant en els seus apartats 3 i 4 exposa mecanismes, espais i òrgans de participació concrets com a suggeriment pels municipis per tal que els introdueixin dins la seva estructura orgànica. Concretament, especifica que els municipis han de tenir mínimament contemplats els següents instruments:

1. "...el establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva;
2. la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva, para facilitar la participación y la comunicación

con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos;

3. la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo, que puede dar lugar, incluso, a consultas populares..."

La font d'inspiració d'aquesta Llei és la Recomanació del Comitè de Ministres número 19 (2001) del Consell d'Europa, sobre la participació dels ciutadans i ciutadanes en la vida pública local.

¹⁸ Boletín Oficial del Estado (2003). "Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local". En línea: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23103-consolidado.pdf> (27/04/2016).

SECCIÓ 4. Instruments de Participació

En aquesta secció recollim i expliquem alguns dels mecanismes que recomanaríem per a un reglament de participació local, sempre i quan siguin encertats i rellevants pel context que regulen. El discerniment sobre si són encertats o no, així com el grau d'aprofundiment de cada instrument per fer-lo més o menys participatiu recau en els i les responsables tècnics i polítics de la corporació municipal que cal que es basin en una detecció prèvia de necessitats. Això és, una breu diagnosi sobre la manera en que es fa la participació i quines són les mancances i reptes (veure el punt 6.1.2 on ho explica). Els mecanismes que es proposen d'analitzar són els següents:

1. Mecanismes per accedir a la informació
2. Mecanismes per fer peticions
3. El referèndum municipal/consultes populars
4. Iniciativa ciutadana
5. Consultes ciutadanes
6. Audiències públiques ciutadanes
7. Sessions públiques del ple municipal
8. Dret a la intervenció
9. Transparències en les actes del Ple
10. Mecanismes per presentar queixes, reclamacions i suggeriments
11. Òrgans formals
12. Consells sectorials i territorials
13. Consell de participació ciutadana
14. Administració electrònica
15. Processos participatius
16. Eines democràtiques
17. Fòrums de participació ciutadana
18. Registre únic de participació

4.1 El dret a la informació

4.1.1 Concepte

L'Ajuntament facilitarà l'exercici del dret de la ciutadania a ser informada creant els canals adequats per atendre les peticions d'informació sobre la gestió de les competències i els serveis municipals, d'acord amb les disposicions legals vigents (Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern), amb els únics límits prevists per les lleis, especialment l'article 105, paràgraf b, de la Constitució, que fa referència als drets de protecció de la infància i la joventut, la intimitat de les persones o la seguretat ciutadana.

4.1.2 Què se pot informar i com?

En primer lloc, l'ens municipal informarà a la població de la seva gestió/serveis a partir de tres procediments:

1. A través dels mitjans de comunicació general que l'Ajuntament estableixi (fulletons, taulers d'anunci, mitjans socials, presentacions i exposicions públiques...), inclosos els mitjans propis de les noves tecnologies al servei de la comunicació i de la informació.
2. Els habitants (no cal que siguin del mateix municipi) poden sol·licitar per escrit, a través del canal únic de participació que defineixi l'Ajuntament, l'esmentada informació de manera que es pugui acreditar l'autenticitat de la sol·licitud. La persona que la presenta

s'ha d'identificar i delimitar de forma clara i precisa les dades i la informació que es vol consultar o obtenir. Les peticions s'han de contestar en el termini màxim de trenta dies.¹⁹

3. Portal de transparència: la ciutadania té dret a ser informada dels resultats de la gestió municipal, segons criteris de transparència i bon govern. Per fer efectiu el principi de transparència, l'Ajuntament ha de definir, en el marc d'un Pla de qualitat, un conjunt d'indicadors d'activitat, costos, eficàcia, eficiència i qualitat, els valors dels quals s'han de publicar en el primer semestre de l'any

En segon lloc, la ciutadania degudament identificada té dret a obtenir còpies i certificats acreditatius dels acords de l'ajuntament i els seus antecedents, així com a consultar els arxius i els registres, tot això en els termes que disposi la legislació de desenvolupament de l'article 105 de la Constitució.

La sol·licitud de la informació s'ha de fer:

1. per escrit a través del Registre general,
2. o a través de qualsevol dels que estableixi la Llei 29/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Cal contestar de forma raonada, aportant la documentació si no hi ha una resolució motivada en contra, en el termini màxim de trenta dies. La denegació o la limitació d'aquest dret vindrà en base a les limitacions que imposa l'article 105 paràgraf b de la Constitució.

En tercer lloc, el consistori facilitarà informació sobre els procediments en curs que la ciutadania tingui la condició d'interessada i podrà rebre còpies

dels documents que contenen, així com informació i orientació sobre els requisits exigits per a les actuacions que es proposin realitzar.

El mateix dret a obtenir informació i orientació els correspon respecte dels procediments en els quals s'estableix un període d'informació pública, tals com actuacions urbanístiques, ordenances fiscals o d'altres, a fi de poder-hi formular al·legacions. L'òrgan competent ha d'incorporar un informe que resumeixi la participació haguda.

¹⁹ Mentre no s'estableixi el canal únic de participació, les sol·licituds i la resta d'escrits s'han de presentar al Registre General d'aquest Ajuntament o a qualsevol dels establerts a l'article 38 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

4.1.3 D'altres maneres de garantir el dret d'informació

L'ens municipal farà públic el contingut de les convocatòries i ordres del dia del ple, el contingut de les sessions plenàries, dels acords del ple i de la junta de govern, així com les resolucions de batlia que siguin d'interès general a partir de tots els mitjans de comunicació que l'Ajuntament tingui a l'abast.

Per últim, en els casos en que es requereixi, batlia desenvoluparà una estructura administrativa municipal que permeti l'existència d'unitats d'informació i atenció al públic.

Les competències d'aquestes unitats les defineix també batlia però en general han de facilitar informació administrativa, orientació sobre l'organització municipal, els fins, les competències i el funcionament dels òrgans i els serveis municipals i informació sobre els recursos existents, les activitats i els acords municipals.

Quadre 7. Què pot ser informat

Què pot ser informat	Com
Gestió i serveis municipals	1. A través dels mitjans comuns: fulletons, tauler d'anuncis...
	2. Es pot sol·licitar per escrit al registre general o canal únic de participació
	3. A partir del portal de la transparència (web)
Arxius i registres	1. Sol·licitant-ho al registre general
	2. A partir de qualsevol dels que estableixi la Llei 29/2015, d'1 d'octubre
Procediments en curs que la ciutadania tingui condició d'interessada	Podrà rebre còpies dels documents que contenen, així com informació i orientació sobre els requisits exigits per a les actuacions que es proposin realitzar.
Procediments que requereixin d'un període d'informació pública	Pels mitjans presencials o digitals que l'Ajuntament tingui a l'abast
Unitats d'atenció i informació	Batlia desenvoluparà una estructura administrativa municipal que ho permeti
Sessions plenàries	A partir de tots els mitjans de comunicació que l'Ajuntament tingui a l'abast

Font: elaboració pròpia a partir de fonts consultades

Quadre 8. Resum del dret a ser informat

Idees bàsiques: L'ens municipal té l'obligació de proporcionar els canals necessari que garanteixin el dret de la ciutadania a ser informada sobre la gestió municipal.

Què es pot informar:

- gestió i serveis municipals,
- arxius i registres,
- procediments en curs que la ciutadania tingui condició d'interessada,
- procediments que requereixin d'un període d'informació pública,
- unitats d'atenció i informació,
- sessions plenàries

Qui pot sol·licitar-ho: qualsevol persona física o jurídica, de forma individual o col·lectiva, degudament identificada.

Com:

- mitjans de comunicació general (web, email, tauler d'anuncis, butlletins...),
- presentant una instància al canal únic de participació o al registre general,
- portal de la transparència,
- unitats d'informació i atenció al públic.

Per què es important: és una obligació municipal proveir aquesta informació.

Exemples: publicar l'ordre del dia del ple municipal, publicar al web municipal una normativa en medi ambient en la que es puguin fer al·legacions, les oficines d'atenció al ciutadà.

Font: elaboració pròpia a partir de la consulta

4.2 El dret de petició²⁰

4.2.1 Concepte

Dret que es basa en la capacitat de les persones físiques o jurídiques, individuals o col·lectives, de fer peticions al govern municipal en matèries de la seva competència o demanar aclariments sobre certes actuacions, sense més límits que les establertes per la llei.

4.2.2 Què se pot demanar i com?

Es pot realitzar qualsevol petició o sol·licitud sobre assumptes que siguin de competència municipal. A més, la ciutadania té dret a fer propostes de millora o suggeriments en relació amb el funcionament dels serveis públics. L'Ajuntament cal que faci públic les propostes rebudes de forma anònima així com les iniciatives ciutadanes que suposin una millora dels serveis públics. Això està contemplat a l'apartat "Dret a presentar queixes, reclamacions i suggeriments".

El procediment per tramitar la petició és el següent:

²⁰ Boletín oficial del Estado (2001). "Lei orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición." En línea: <https://www.boe.es/boe/dias/2001/11/13/pdfs/A41367-41370.pdf> (25/07/2018).

Quadre 9. Procediment per tramitar la petició

Les peticions es realitzen a partir de qualsevol mitjà escrit, ja sigui electrònic o en paper, a qualsevol oficina d'atenció ciutadana o registre municipal, sempre que permeti acreditar la seva autenticitat.

L'escrit ha d'incloure necessàriament:

1. la identitat del sol·licitant,
2. la nacionalitat si la tingués,
3. el lloc o el mitjà triat per a la pràctica de les notificacions,
4. l'objecte,
5. el destinatari de la petició ^{*21}

L'Ajuntament fa acusament de rebut a la petició en el termini de deu dies hàbils i l'admet a tràmit, a no ser que concorrin algunes de les causes següents:

1. insuficiència de l'acreditació del/dels/de la/de les peticionari/s/es; *
2. l'objecte de petició no és competència de l'Ajuntament;
3. la petició té un tràmit administratiu específic.

Si és admesa a tràmit, l'Ajuntament haurà de respondre al/a la peticionari/a en un termini màxim de tres mesos informant, si escau, de les mesures que s'han pres a aquest efecte o de les actuacions que s'han previst adoptar.

Font: elaboració pròpia a partir de fonts consultades

*En el primer cas es dona un termini de 15 dies per esmenar la manca d'acreditació. Si no es rep cap resposta, s'entendrà que el procediment s'ha paralitzat. Pel supòsit a i b cal fer una resolució motivada en el termini de 45 dies, comptats a partir de la data de presentació de la petició.

*21 En el cas de peticions col·lectives, a més de complir els requisits anteriors, seran signades per tots els i les peticionaris/es, amb la signatura de cadascun d'ells/es i el seu nom i cognoms.

Quadre 10. Resum del dret de petició

Idees bàsiques: Capacitat de sol·licitar a l'ens municipal qualsevol informació de la seva competència, demanar aclariments o proposar millores.

Qui pot sol·licitar-ho?: qualsevol persona física o jurídica, de forma individual o col·lectiva, degudament identificada.

Com: seguint el procediment establert comentat a la secció anterior.

Exemples: sol·licitar l'enviament de les actuacions pagades per les "inversions financerament sostenibles", demanar les línies de treball i actuacions que es fan dintre de l'àrea de turisme, sol·licitar el salari dels/de les regidors/es i del/de la Batle/batlessa.

Font: elaboració pròpia

4.3 El referèndum municipal/consultes populars

4.3.1 Concepte

Tal i com s'ha esmentat en el marc legal, aquesta guia està elaborada en concordança amb el Projecte de Llei de consultes populars i processos participatius. Anteriorment ja s'ha donat una definició de referèndum municipal, com a mecanisme que preveu la democràcia directa, que permet obtenir el parer de les persones afectades en un assumpte local determinat, gràcies al vot directe, lliure, igual i secret en les urnes presencials o electròniques establertes a aquest efecte, dins el marc de la normativa municipal vigent.

La consulta pot contenir una o més preguntes o propostes a les que es pugui donar una resposta afirmativa, negativa o votar-hi en blanc, o puguin elegir entre diferents solucions o propostes

alternatives. Les preguntes i les propostes s'han de formular de forma clara, concisa i senzilla de manera que siguin comprensibles per a la ciutadania a qui van dirigides.

Quadre 11. Casos en que no es poden formular consultes

Que puguin limitar o restringir els drets i les llibertats fonamentals de la secció primera del capítol II del títol I de la Constitució i els drets i deures del títol II de l'Estatut de les Illes Balears, ni afectar qüestions relatives a tributs o a preus públics o a pressupostos ja aprovats.

Que no siguin de competència municipal.

Que no compleixin algun dels requisits que determina la Llei autonòmica de consultes. En aquest cas, si el defecte és esmenable, es concedirà un termini de trenta dies als proponents per esmenar-ho.

Que es refereixin a procediments administratius en tramitació o matèries sobre les quals s'estigui executant algun tipus de contractació.

Que ja hi hagi en tràmit a la mateixa corporació municipal una consulta amb el mateix objecte o essencialment semblant

Font: capítol II, article 13 del Projecte de Llei de consultes

4.3.2 Convocatòria i procediment de gestió

El referèndum municipal es pot convocar per dues vies, la iniciativa institucional i la popular. Ja s'ha comentat que la institucional és la que es porta a terme per acord de la majoria simple del Ple municipal o per decisió de la presidència de la corporació. En el cas que existeixi un Consell municipal, cal que dues cinquenes parts hi estiguin d'acord.

A continuació detallem la via popular.

La iniciativa popular, com a manera de convocar el referèndum, és la que es convoca des de la ciutadania a partir del habitants que apareixen en el següent quadre (veure quadre 9).

El procediment a seguir per iniciar un referèndum està regulat en el capítol II i III del títol II del Projecte de Llei de consultes populars i processos participatius.

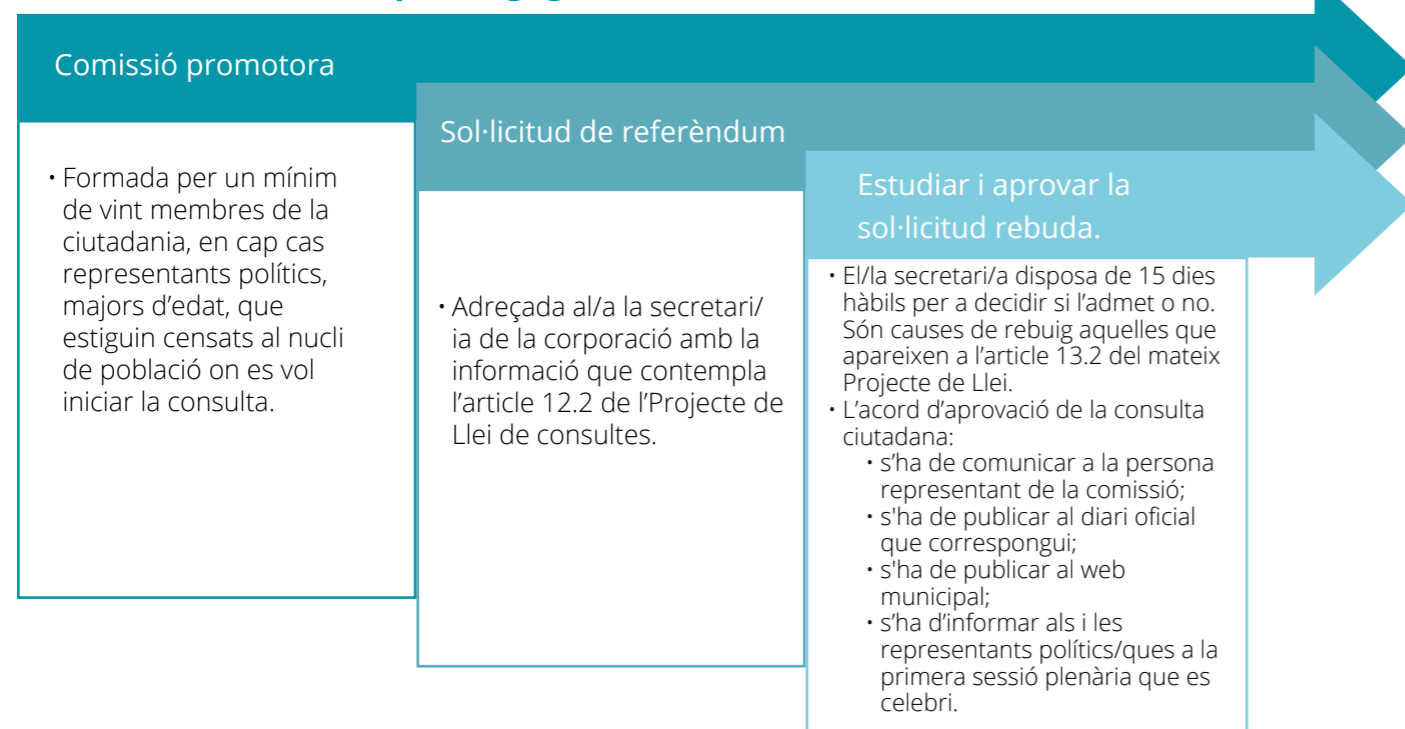
Aquest seria el resum del procediment (veure quadre 13):

Quadre 12. Nombre d'habitants necessaris per convocar un referèndum per iniciativa popular



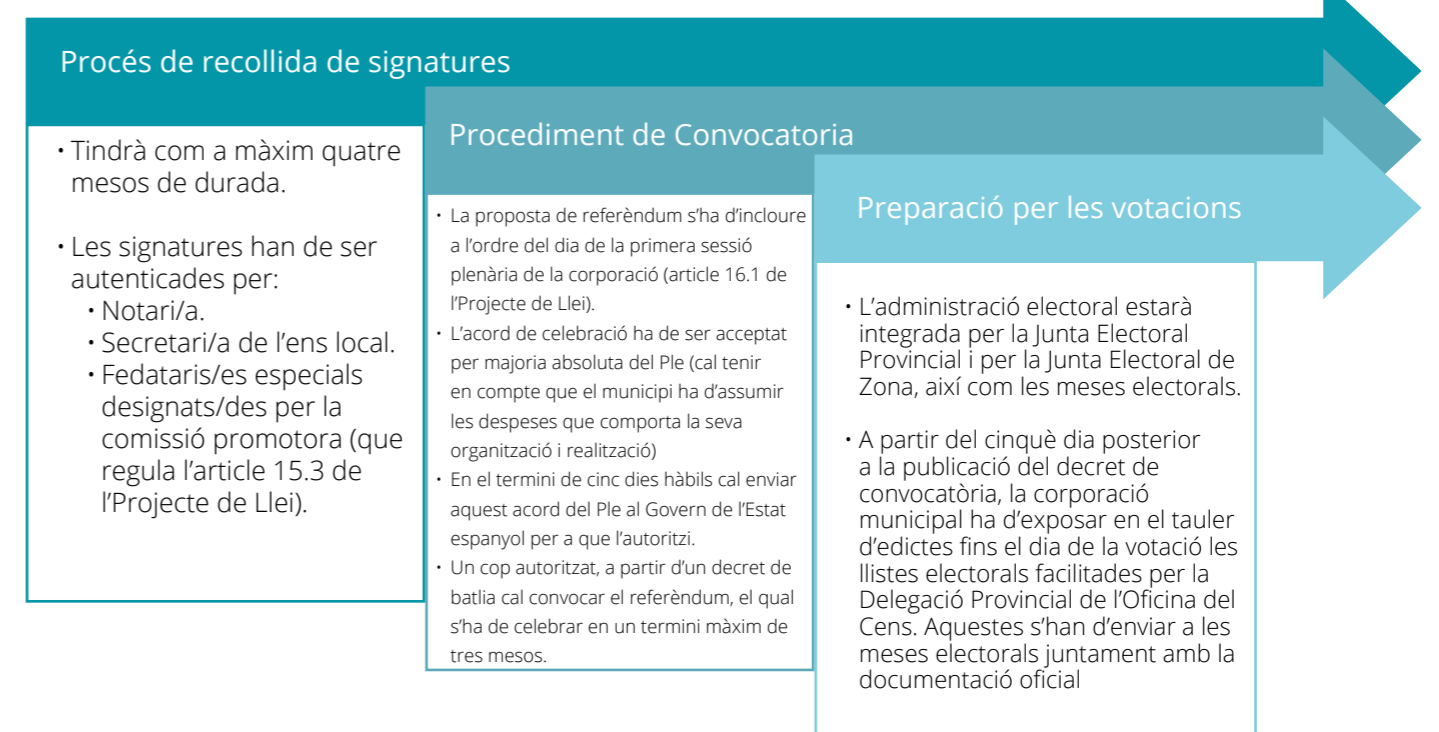
Font: capítol II article 10 del Projecte de Llei de consultes

Quadre 13. Sol·licitud per engegar un referèndum



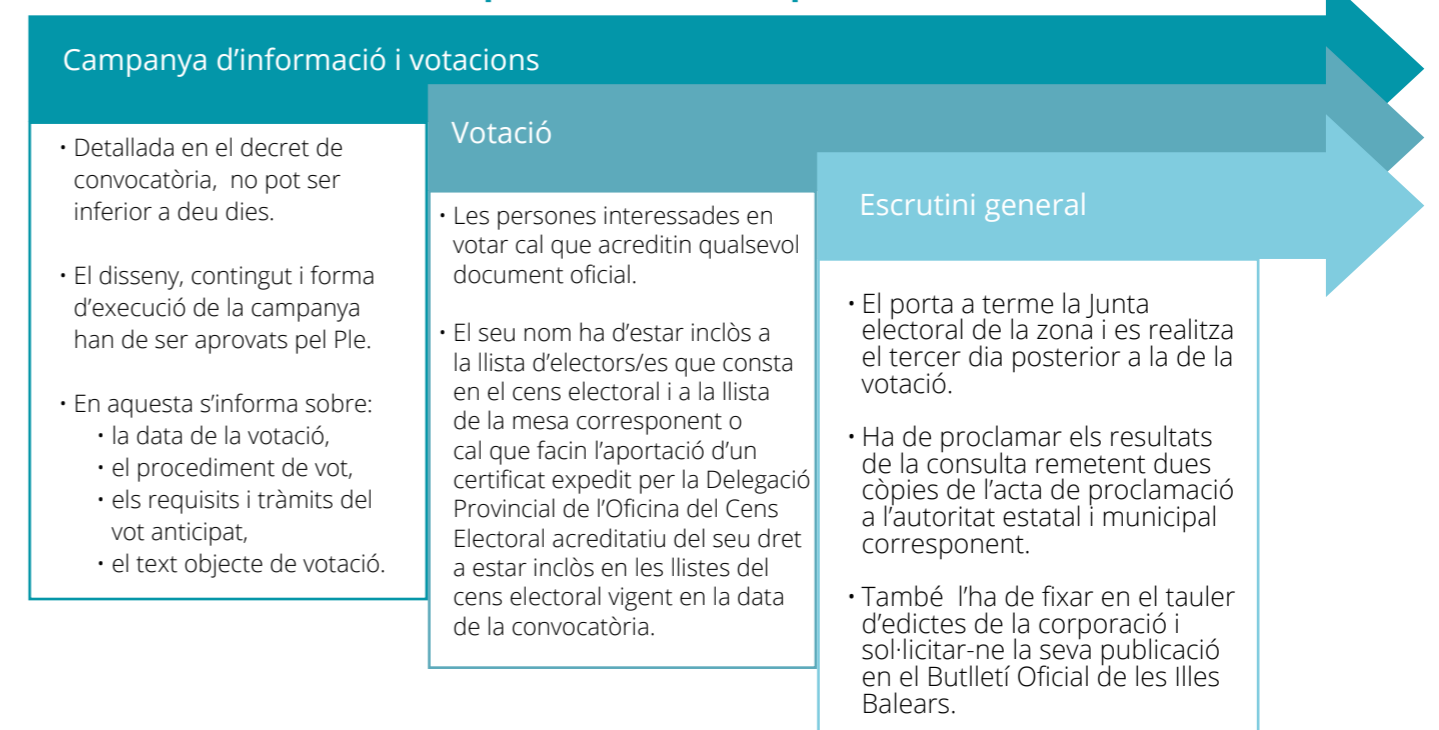
Font: capítol II del Projecte de Llei de consultes

Quadre 14. Procediment de convocatòria



Font: capítol II del Projecte de Llei de consultes

Quadre 15. La votació, el pre, el durant i el post



Font: capítol II del Projecte de Llei de consultes

4.3.3 Reflexions sobre el referèndum: raons i efectes

A continuació hem elaborat un quadre resum amb les reflexions sobre aquest mecanisme participatiu.

Quadre 16. Reflexions sobre referèndum

Idees bàsiques; És un mecanisme de la democràcia directa, que permet obtenir l'opinió de les persones d'un municipi, gràcies al vot directe, lliure, igual i secret.

Resultats vinculants (cal especificar-ho a la convocatòria)

Qui pot participar?: les persones residents al municipi i amb dret de sufragi actiu a les eleccions municipals.

Requisits:

- Que sigui d'interès general dintre de les competències municipals.
- Queden excloses les que facin referència a la Hisenda pública
- Es necessita l'autorització del Govern de l'Estat.

Per què és important?

- La decisió final no recau sobre els/les polítics sinó sobre els habitants que amb la votació, donen legitimitat a una determinada mesura municipal rellevant pel poble. Per tant la confiança que l'equip de govern atorga a la seva ciutadania, en cas de que el primer sigui el convocant, és destacable.
- És interessant fer-la en cas de que sigui una decisió transcendent, que canviï dinàmiques, que afecti a una majoria de persones i que, enlloc de que es resolgui en el Ple, en espais participatius o en el consell de govern, s'opti perquè es resolgui en el carrer.
- Pot ser activador de debats polítics i de reflexions que ajuden a recuperar l'interès de la gent cap als afers públics.

Reptes:

- Els debats de reflexió previs són claus per explicar els efectes de cada resultat.
- En cas de que es polititzi el debat, l'equip de govern que hagi acceptat o que impulsi aquest mecanisme en pot sortir notablement deslegitimats si els resultats no són els que ells/elles defensen. Per tant es requereix de valentia i determinació.
- La pregunta que es posa a votació cal que sigui neutral i que no indueixi a una resposta concreta.
- La tasca municipal de preparació i execució és considerable. Per tant es necessiten raons suficients i fonamentades que justifiquin la necessitat de realitzar-ho.
- Cal respectar tots els mitjans legals que garanteixin el procés electoral.
- El perill de que unes elits manipulin els missatges i controlin el procés.*
- Es consoliden majories sense poder incloure les sensibilitats de la minoria.*
- En els debats, enlloc de promoure la deliberació dels assumptes s'entren a valorar-los segons uns prejudicis i a categoritzar-los com a bons o dolents, sense entrar en grisos. *

Casos comparats: A l'estat espanyol encara no hi ha hagut cap municipi que hagi realitzat un referèndum. A nivell estatal destaquem l'únic referèndum que hi ha hagut, a l'any 1986 per demanar si Espanya havia de continuar a la OTAN o sortir-ne. Internacionalment, tenim exemples d'àmbit autonòmic/regional/estat federat com a Quebec per demanar l'autodeterminació (any 1980 i 1995), el de d'Escòcia pel mateix motiu (2014), en del Regne Unit per demanar la sortida de la UE (2016) o el cas suís on se'n celebren contínuament, alguns de vinculants i d'altres consultius.

*22

Font: elaboració pròpia

²² Vid. S. TIERNEY, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford Constitutional Theory, 2012, p. 23.8).

4.4 Consultes ciutadanes

4.4.1 Objecte

Sense perjudici dels drets de referèndum municipal, recollits a l'apartat 4.3 d'aquesta guia pràctica, el capítol III del Projecte de la Llei autonòmica regula també la consulta ciutadana, amb procediments similars al referèndum però amb lleugeres diferències de forma i contingut.

- Una de les diferències és que la consulta ciutadana pot tenir un abast balear, insular o local. Això és, pot ser convocada a partir d'un dels tres nivells de govern o des de la iniciativa ciutadana, apel·lant a un dels tres nivells de govern a fi d'obtenir la valoració per part de la ciutadania d'un assumpte de la competència del territori on es sol·liciti.
- Una altra diferència és que a fi de donar compliment a l'obligació de participació de la ciutadania en el procediment d'elaboració de normes amb rang de Llei i reglaments, cal que aquesta es plantegi des de les institucions prèviament a l'elaboració a un projecte o projecte de llei o de reglament, a través del portal web de l'Administració competent o d'altres mitjans presencials. Aquesta consulta pretindrà recollir l'opinió de la ciutadania i entitats potencialment afectades per la futura norma sobre els aspectes que anomenem a continuació.

1. Els reptes a que dona resposta la futura normativa.
2. La necessitat i oportunitat de la seva aprovació.
3. Els objectius de la norma.
4. Les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.²³

- Una última diferència seria en termes de saber qui està convocat a participar: en aquest cas, s'utilitzarà un registre únic i voluntari de participació ciutadana (veure apartat 4.14 "registre únic de participació ciutadana"), per sectors afectats per la matèria concreta que s'ha de consultar. Aquest registre voluntari serà d'inscripció fàcil i l'objecte específic d'inscriure's serà exercir el dret de participació, perquè sigui prou representatiu i legitimador per fer una consulta ciutadana.

La consulta no pot convocar-se en cas d'eleccions autonòmiques, europees, locals o en cas de celebració d'un referèndum, explicat a la secció anterior. El resultat d'una consulta ciutadana és vinculant sempre que la diferència entre els vots favorables i els vots en contra, sense tenir en compte els vots en blanc i els vots nuls, sigui igual o superior a un 5 %. També serà vinculant si així ho estableix expressament el decret de convocatòria.

Ambdós instruments (la consulta i el referèndum) s'emmarquen dintre de la democràcia directa i serveixen per obtenir l'opinió de les persones en un tema concret a partir d'unes votacions.

²³ Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

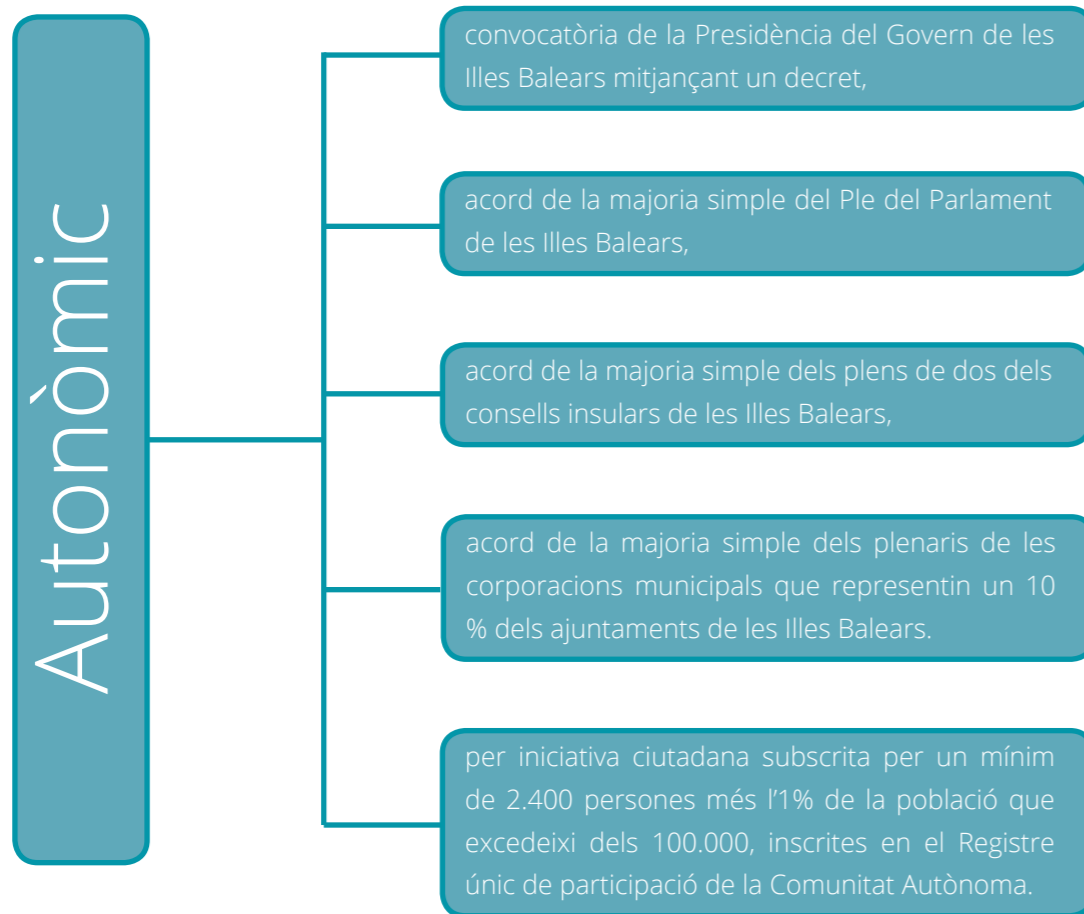
4.4.2 Convocatòria i procediment de gestió

El procediment de consulta ciutadana pot iniciar-se de dues formes (segons l'article 52-56 del Projecte de Llei de consultes):

1. Per iniciativa institucional
2. Per iniciativa popular.

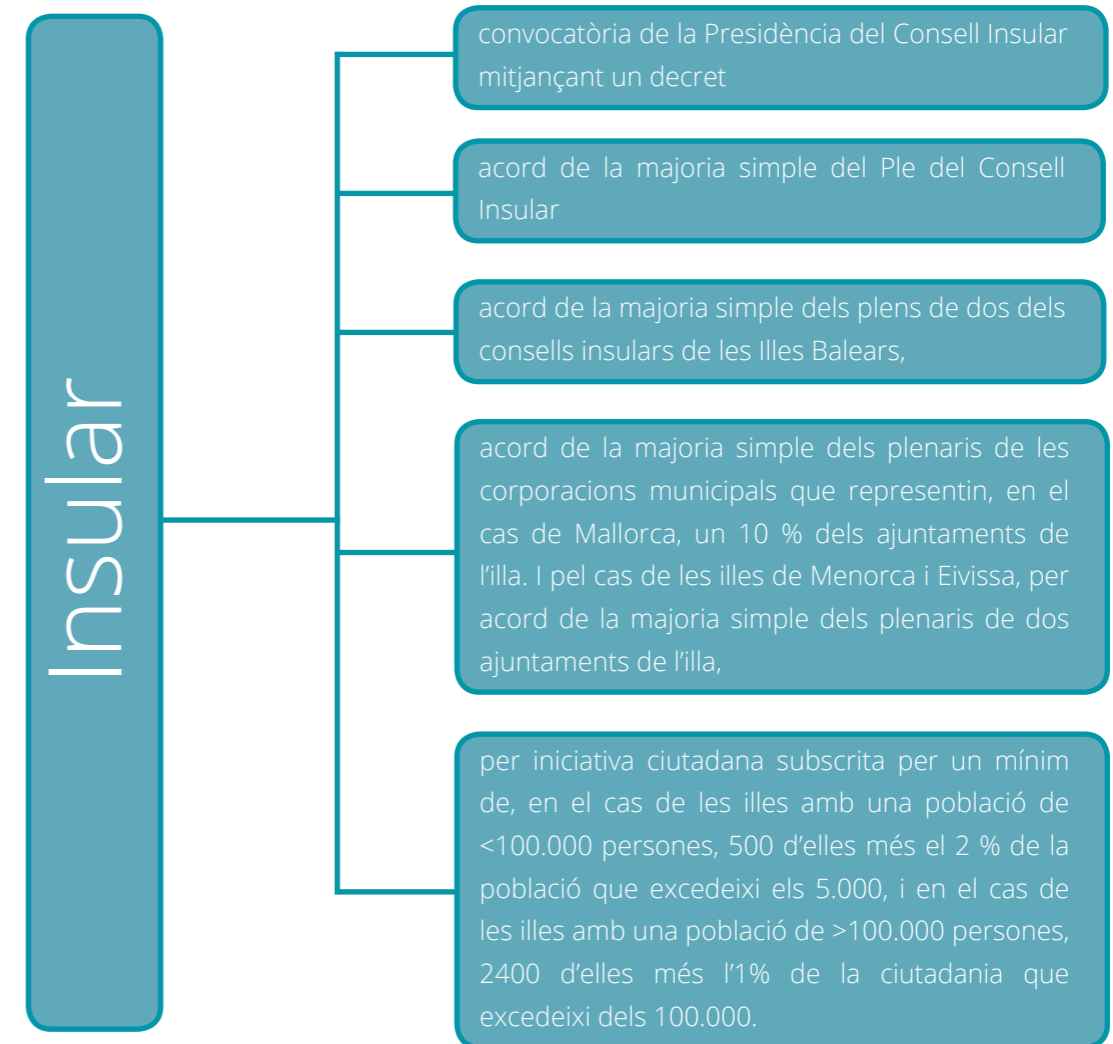
A continuació especificuem els nivells de govern des d'on es pot convocar i de quina manera:

Quadre 17. Nivell de govern autonòmic per iniciar una consulta ciutadana



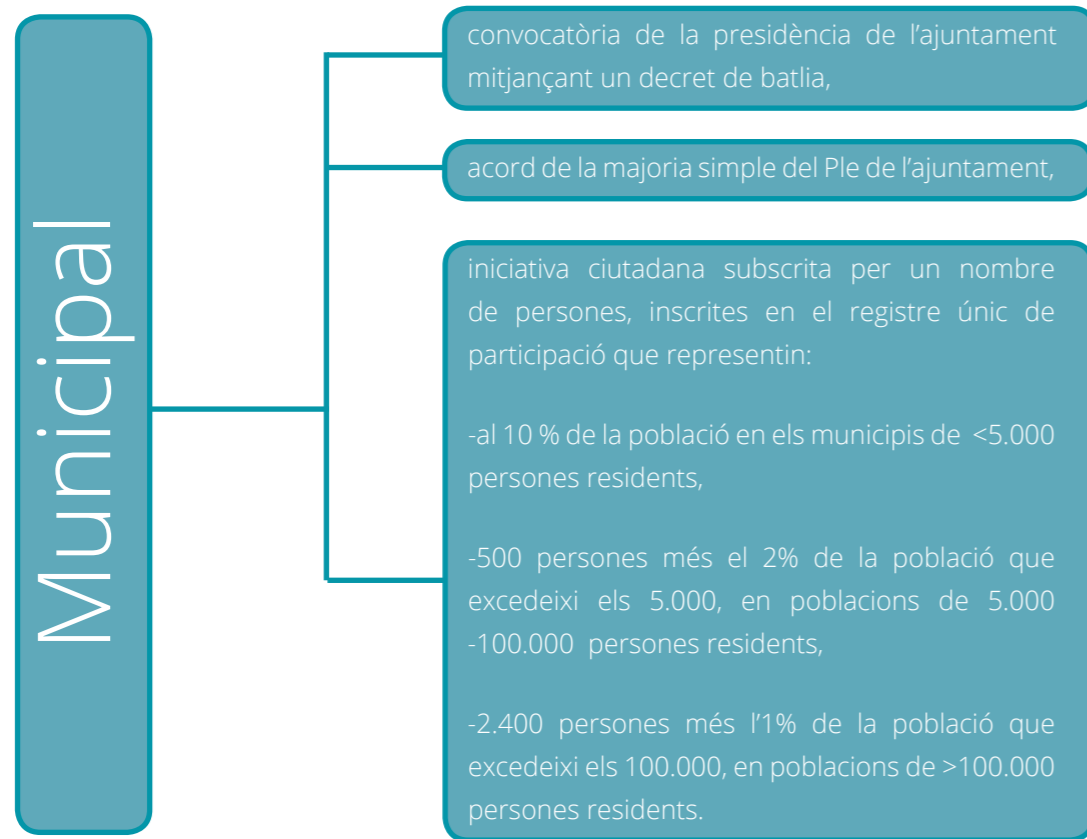
Font: capítol III del Projecte de Llei de consultes

Quadre 18. Nivell de govern insular per iniciar una consulta ciutadana



Font: capítol III del Projecte de Llei de consultes

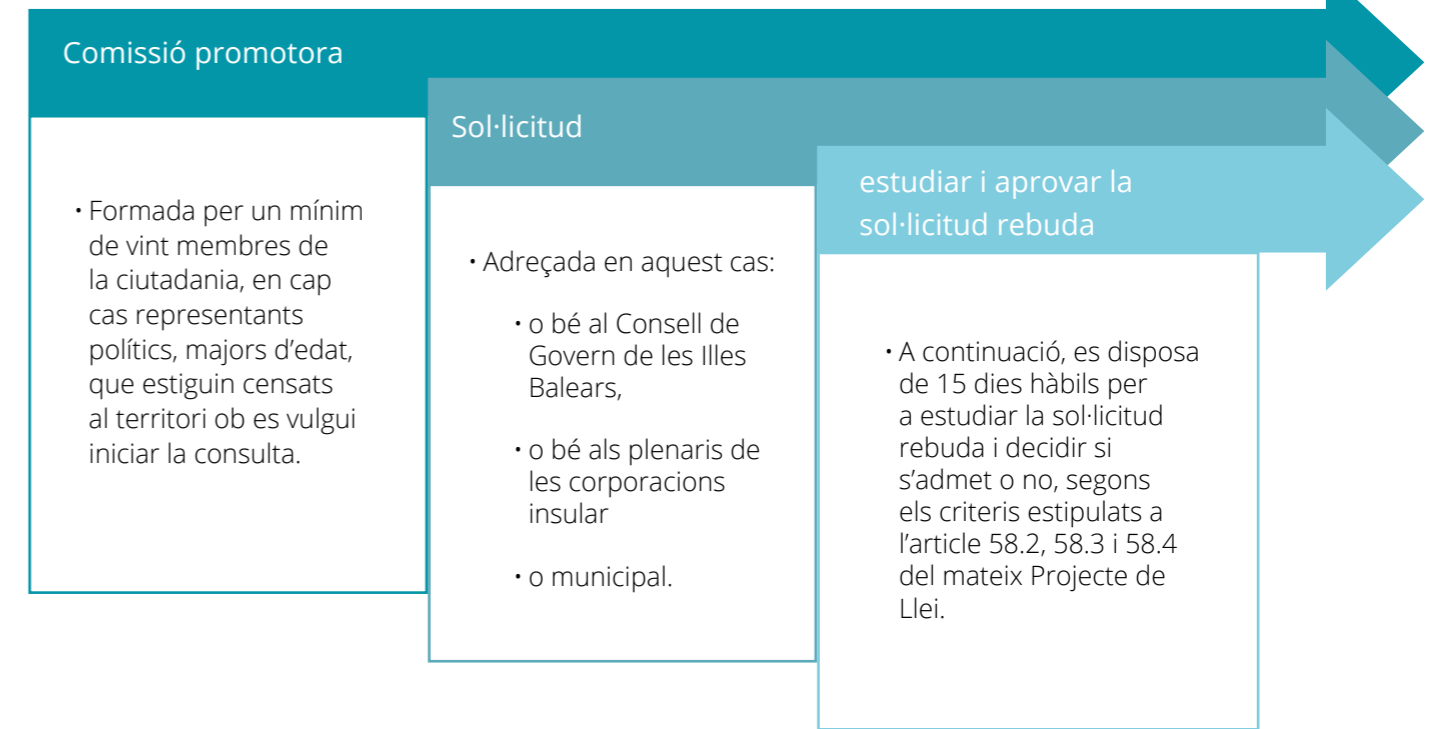
Quadre 19. Nivell de govern municipal per iniciar una consulta ciutadana



Font: capítol III del Projecte de Llei de Consultes

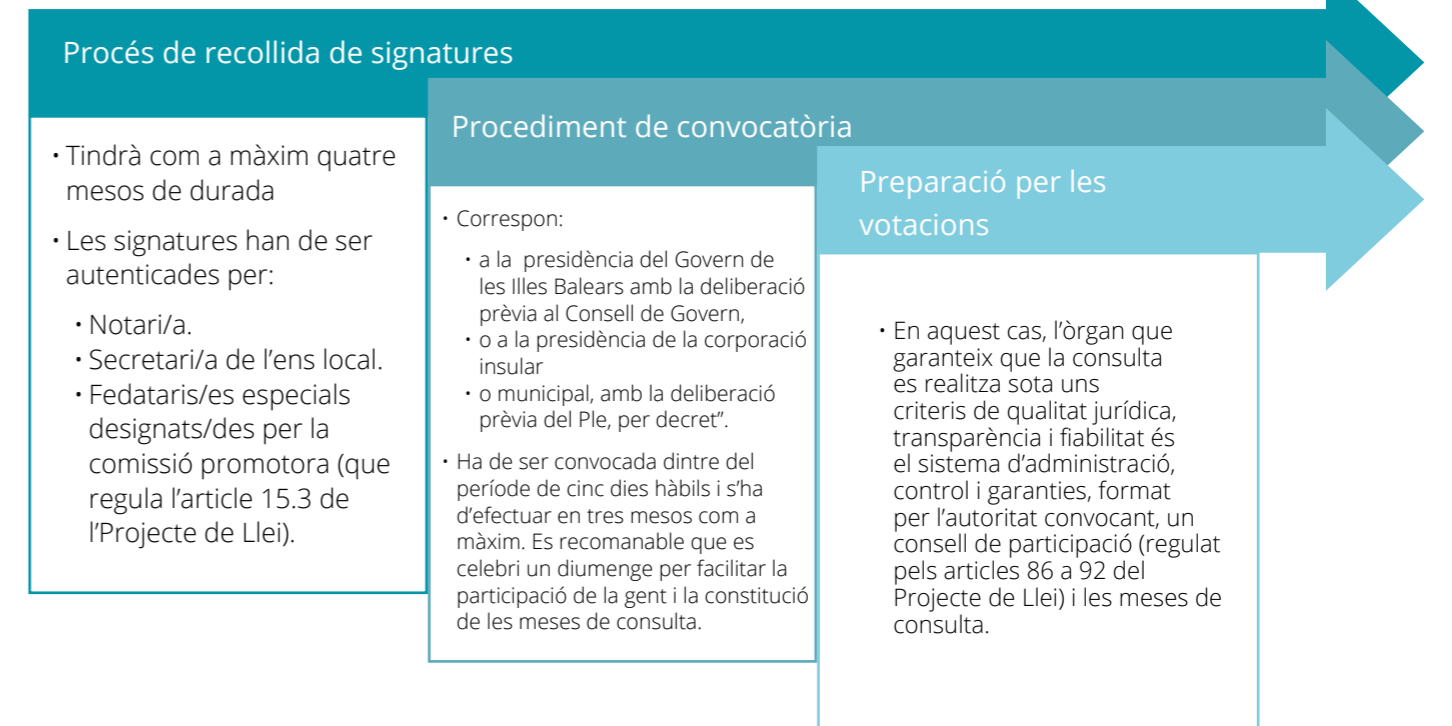
A continuació un resum del procediment tal i com regula el capítol III del Projecte de Llei de Consultes, que és molt similar al dels referèndums, només canvia en alguns aspectes:

Quadre 20. Sol·licitud per engegar una consulta

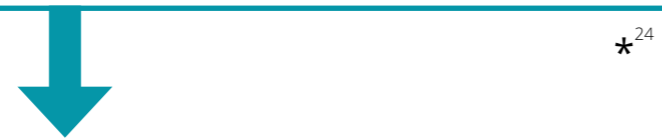


Font: capítol III del Projecte de Llei de Consultes

Quadre 21. Procediment de convocatòria

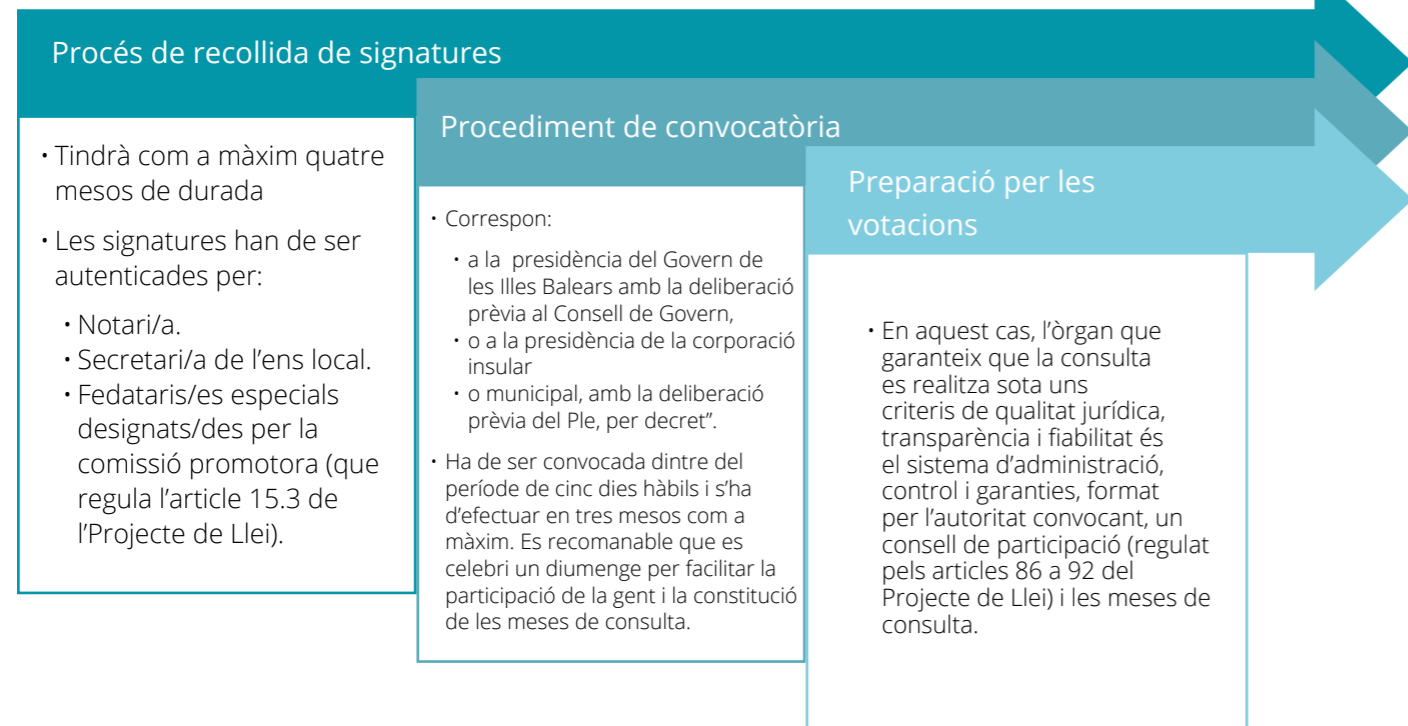


Font: capítol III del Projecte de Llei de Consultes



*²⁴

Quadre 22. La votació, el pre, el durant i el post



Font: capítol III del Projecte de Llei de Consultes

²⁴ Meses de consulta ciutadana: Són els òrgans davant dels quals s'efectua la votació que pot ser a partir d'un procediment ordinari o electrònic presencial. Cada una d'elles està formada per un/a president/a i dos/dues vocals que han estat escollits/des per sorteig públic d'entre la ciutadania inscrita al Registre Únic de participació ciutadana. Cal informar dels/de les membres de la mesa a les persones interessades i al Consell de Participació que hagi estat constituït per a la consulta. Les funcions de la mesa són principalment les de vetllar i garantir que el procés de votacions s'efectua amb la màxima transparència i efectivitat jurídica possible (veure l'article 66 del Projecte de Llei).

4.4.3 Reflexions sobre la consulta: raons i efectes

A continuació hem elaborat un quadre resum amb les reflexions sobre aquest mecanisme participatiu.

Quadre 23. Reflexions sobre la consulta

Idees bàsiques: És un mecanisme de la democràcia directa, que permet obtenir el parer de les persones d'un municipi, illa o autonomia gràcies al vot de les persones registrades en el Registre únic de participació.

Resultats vinculants sempre que la diferència entre els vots favorables i els vots en contra, sense tenir en compte els vots en blanc i els vots nuls, sigui igual o superior a un 5 %. També serà vinculant si així ho estableix expressament el decret de convocatòria.

Per què és important?

- La decisió final no recau sobre els/les polítics sinó sobre els habitants que amb la votació donen legitimitat a una determinada mesura municipal rellevant pel poble. Per tant la confiança que l'equip de govern atorga a la gent en cas de que el primer la convoqui és destacable.
- És un mecanisme que pot arribar a ser més comú que el referèndum perquè per llei, es necessari realitzar-la abans de legislar sobre alguna matèria.
- Pot activar l'interès ciutadà per la política.

Reptes:

- Els debats de reflexió previs són claus per explicar els efectes de cada resultat.
- En cas de que es polititzi el debat, l'equip de govern que hagi acceptat o que impulsi aquest mecanisme en pot sortir notablement deslegitimats si els resultats no són els que ells/elles defensen. Per tant es requereix de valentia i determinació.
- La pregunta que es posa a votació cal que sigui neutral i que no indueixi a una resposta concreta.
- La tasca municipal de preparació i execució és considerable. Per tant es necessiten raons suficients i fonamentades que justifiquin la necessitat de realitzar-lo.
- Cal respectar tots els mitjans legals que garanteixin el procés electoral.
- El perill de que unes elits manipulin els missatges i controlin el procés.*
- Es consoliden majories sense poder incloure les sensibilitats de la minoria.*
- En els debats, enlloc de promoure la deliberació dels assumptes s'entren a valorar-los segons uns prejudicis i a categoritzar-los com a bons o dolents, sense entrar en grisos.*

Casos comparats: podria ser que la consulta als municipis de Catalunya per demanar la seva autodeterminació fos un exemple. La seva legitimitat emperò és debatuda, especialment pel que fa als criteris legals seguits.

*²⁵

Font: elaboració pròpia

²⁵ Vid. S. TIERNEY, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford Constitutional Theory, 2012, p. 23.

4.5 Iniciativa ciutadana

4.5.1 Objecte

Sense perjudici del dret de consulta ciutadana o de consulta a través del referèndum municipal recollits en aquesta guia, els/les habitants empadronats/des o representants d'entitats que estiguin inscrits/tes en el Registre del seu municipi poden exercir també la iniciativa ciutadana. Aquesta és una intervenció, proposta o idea ciutadana dirigida a promoure una determinada actuació d'interès general i de competència municipal.

L'Ajuntament té l'obligació d'oferir suport tècnic i assessorament a les persones i entitats interessades en promoure-la. Així mateix, ha de facilitar ajut econòmic a aquelles que hagin obtingut el nombre de signatures mínimes necessàries per a les despeses degudament justificades. Pot ser objecte de la iniciativa els casos que apareixen al quadre 18.

Quadre 24. Objecte de la iniciativa

La incorporació d'un o diversos punts per tractar a l'ordre del dia del Ple municipal.

La convocatòria d'un procés participatiu determinat.

La realització d'una audiència pública presencial o a partir d'una plataforma digital.

La creació d'un òrgan de participació.

L'aprovació d'una disposició de caràcter general.

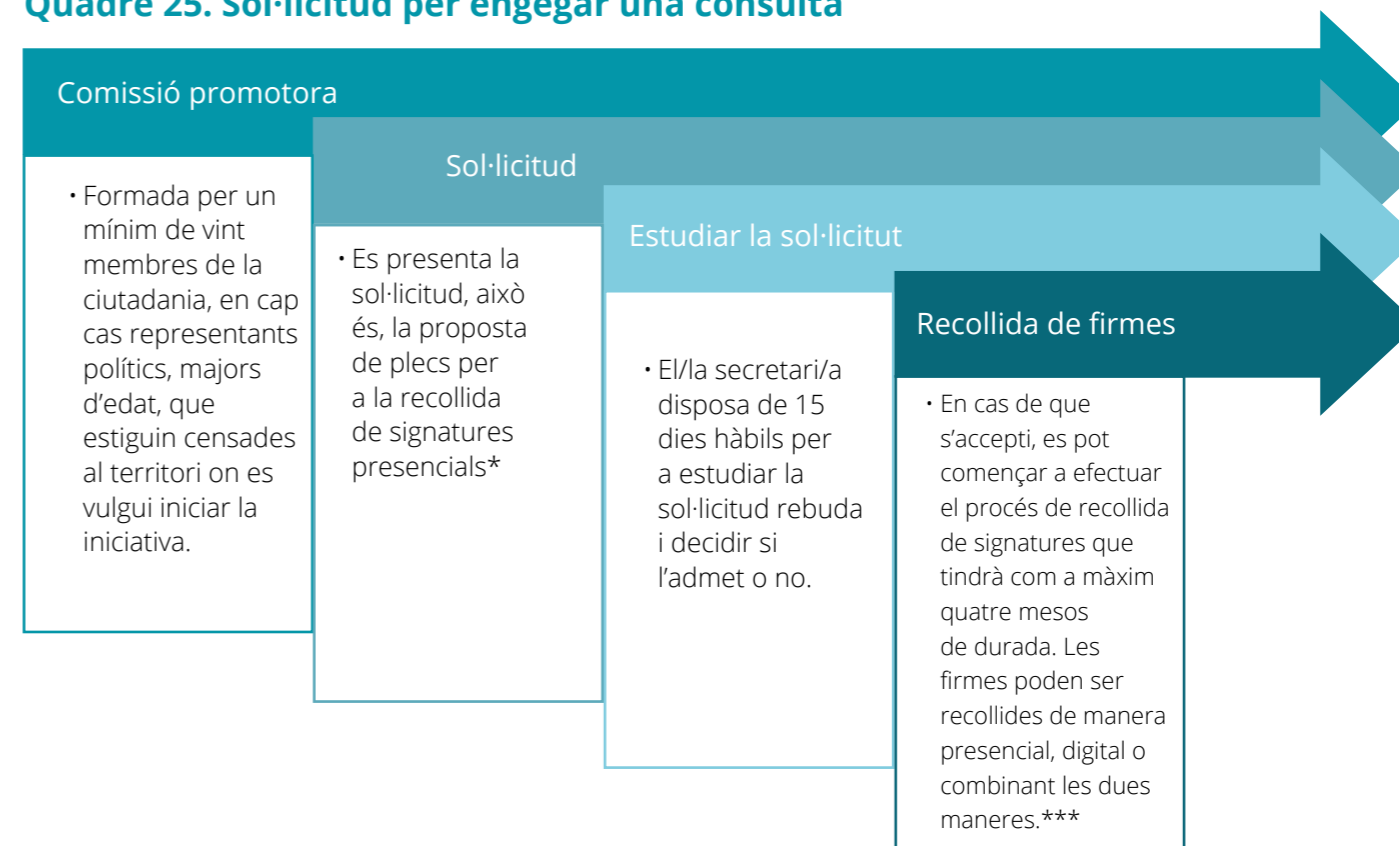
Font: elaboració pròpia a partir de fonts consultades

Cada iniciativa s'ha de referir únicament a una de les possibilitats indicades al quadre anterior. Les iniciatives ciutadanes que es formulin queden limitades pels criteris estipulats a la secció anterior dels referèndums municipals.

La iniciativa ciutadana, cal que estigui subscripta per el mateix nombre de persones indicades pel referèndum (veure quadre 12).

4.5.2 Convocatòria i procediment de gestió

Quadre 25. Sol·licitud per engegar una consulta



Font: elaboració pròpia a partir de fonts consultades

*Proposta de plec

**Estudiar la sol·licitud

***Recollida de firmes

La proposta de plec per a la recollida de signatures presencials ha de contenir: 1) L'explicació i justificació per part de la comissió promotora de l'aprovació de la sol·licitud de la iniciativa. 2) El text íntegre de la iniciativa que es proposa. 3) Al text hi han d'aparèixer les columnes plantejades per a introduir-hi la signatura de cada signant, els seus nom i cognoms i document nacional d'identitat. 4) Una clàusula informativa sobre la finalitat de la recollida de les dades personals que es demanen i la resta de requisits exigits per la normativa vigent en matèria de protecció de dades de caràcter personal.

El/la secretari/a ha de comprovar que tots els requisits demanats són complerts i tota la documentació està adjunta. Abans de fer cap requeriment formal, l'Ajuntament pot convocar la Comissió Promotora per aclarir els termes de la seva proposta i informar de les circumstàncies i condicionants que pot tenir. Si la documentació presentada fos incompleta, s'ha de notificar a la Comissió Promotora perquè, en un termini màxim de deu dies, esmeni els errors. A continuació, en un termini màxim d'un mes comptat des de la presentació de la sol·licitud, s'ha de comunicar a la Comissió Promotora la seva admissió a tràmit.

Les signatures han de ser autenticades per: 1) Notari/a; 2) Secretari/a de l'ens local; 3) Fedataris/es especials designats/des per la comissió promotora.

Pot "signar", i per tant donar suport a una iniciativa, qualsevol persona més gran de 16 anys inscrita al padró municipal i que sigui de nacionalitat espanyola, de qualsevol nacionalitat d'un estat membre de la UE, d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega, Suïssa o estranger amb residència legal al nucli concret. Així doncs, no seran vàlides aquelles signatures que, siguin de persones que no estan empadronades al nucli on s'ha presentat la iniciativa.

Calen les signatures d'un 5% de les persones empadronades en l'àmbit territorial concret (barri/s...), si es refereix a un àmbit inferior al municipi.

L'Ajuntament informarà a la Comissió Promotora del nombre de persones empadronades en l'àmbit territorial de la iniciativa, per tal que aquests coneguin el nombre exacte de signatures que haurà de recollir. Una vegada acreditat per part de la Secretaria General de l'Ajuntament que la iniciativa ciutadana ha recollit el nombre de signatures vàlides requerit, cal seguir els passos indicats en el quadre 26.

Quadre 26. Tipus d'iniciatives ciutadanes i resposta per part de l'administració

Tipus d'iniciativa	Resposta institucional
Proposar la inclusió d'un punt a l'ordre del dia en el Ple municipal	aquest és l'encarregat de consensuar aquesta inclusió a la pròxima celebració del plenari.
Proposar l'inici d'un procés participatiu,	l'Ajuntament l'ha de convocar en un termini màxim de tres mesos.
Proposar una audiència pública,	l'Ajuntament l'ha de convocar en un termini màxim de 30 dies
Proposar la creació d'un òrgan de participació,	s'ha de notificar al Ple municipal, en un temps màxim de 30 dies i procedir amb la creació de l'òrgan
Proposar l'aprovació d'una disposició de caràcter general,	se n'ha d'ordenar la tramitació dintre dels tres mesos següents.

Font: elaboració pròpia a partir de fonts consultades

4.5.3 Reflexions sobre la iniciativa ciutadana: raons i efectes

A continuació hem elaborat un quadre resum amb les reflexions sobre aquest mecanisme participatiu.

Quadre 27. Reflexions sobre la iniciativa ciutadana

Idees bàsiques És un mecanisme a través del qual la ciutadania associada o no pot plantejar una idea a l'administració local en aquest cas, per a que s'executi una determinada actuació que sigui de la seva competència i que afecti a una majoria de gent.

Resultats vinculants sempre i quan es reuneixi el nombre de vots necessaris en el termini estipulat.

Qui pot participar? Qualsevol persona major de 16 anys empadronada en el municipi o entitat registrada al registre d'associacions/entitats.

Per què és important?

- És una manera de promoure actuacions que no entren dintre de l'agenda política de l'equip de govern però que resulten ser d'interès comunitari.
- Poden ajudar a recuperar la confiança amb el sistema i l'interès de la gent en els assumptes públics.
- Poden mobilitzar el vot alhora de les eleccions.
- Permet incorporar demandes de persones excloses fins ara del sistema o bé per no pertànyer a cap organització social o partit polític.

Reptes:

- Cal ser cauts en com la iniciativa és plantejada ja que si aquesta recull el nombre suficient de vots, després ha de ser executada i si està mal plantejada pot provocar descontentament i frustracions.
- Cal tenir en compte la inversió amb recursos com temps, mitjans, coneixement o habilitats per iniciar-los.
- Atès que les iniciatives requereixen una capacitat important de comprensió del sistema de sol·licitud, mobilització i recursos econòmics i humans, la tendència es que siguin usades per plataformes o associacions organitzades i actives. També existeix el perill que siguin utilitzades per grups d'interès amb capacitat per pressionar i influir en el resultat.

Casos comparats: A les Illes i a l'Estat espanyol hi ha nombrosos exemples d'iniciatives ciutadanes. Per exemple, per gener de l'any 2016 a Son Serra de Marina es va promoure una iniciativa per impedir que una decisió del govern de Santa Margalida es portés a terme. La decisió era la d'instal·lar un nou "xiringuito" a la platja i col·locar gandules i para-sols. La plataforma pels/per les afectades per les hipoteques de Mallorca (que treballa juntament amb una plataforma estatal) també s'han mobilitzat per recollir signatures per portar al congrés un projecte de llei que suposi un pas endavant cap a la garantia per part de l'estat d'un habitatge digne per a tots/es els/les ciutadans/es.

Font: elaboració pròpia a partir de fonts consultades

4.6 Audiències públiques ciutadanes

4.6.1 Objecte

És la forma de participació per mitjà de la qual la ciutadania no associada i associada, que pertanyi al municipi, té el dret de ser escoltada en la tramitació dels procediments o en la realització d'actuacions municipals en els quals es manifesti un interès legítim.

En aquest sentit, l'ens municipal facilitarà una trobada dels/les responsables municipals amb la ciutadania per informar sobre certes activitats o programes d'actuació i recollirà propostes de la ciutadania.

Classifiquem les audiències públiques amb les ordinàries i les extraordinàries. Les ordinàries es refereixen a les convocades per l'ens municipal i celebrades cada cert temps estipulat per rendir comptes sobre assumptes d'interès general i permetre'n la deliberació, la recollida de propostes, al·legacions, millores...

Els Ajuntaments que així ho decideixin poden convocar una audiència pública de pressuposts i ordenances fiscals amb l'objectiu d'obrir i democratitzar el debat sobre aquestes qüestions i obrir un espai per a la formulació d'al·legacions i proposicions²⁹.

Les extraordinàries serien les convocades per iniciativa popular degut a la necessitat de deliberar sobre un assumpte que sigui competència municipal o les convocades pel propi Ajuntament en casos extraordinaris, com per exemple la darrera fase d'un procés participatiu, una avaluació de polítiques públiques o una audiència amb infants/joves.

²⁹L'ens municipal ha de facilitar els acords d'aprovació inicial del pressupost per correu electrònic a les entitats que formin part del consell territorial o sectorial, en cas que n'hi hagi. Així mateix, cal que els publiqui a través del web municipal. A partir d'aquest moment, la ciutadania i entitats/associacions poden presentar les seves propostes de millora o suggeriments a un espai d'internet creat per aquest efecte.

Posteriorment i prèviament a l'aprovació definitiva dels pressuposts i ordenances, es realitzarà l'audiència pública, presidida per la Batlia, que pot delegar a la regidor/a de torn d'Hisenda. En aquesta, cal fer una devolució als i a les participants, rendint comptes sobre les aportacions rebudes i explicant com aquestes s'han pres en consideració o per què s'han desestimats.

L'acta de l'audiència pública de pressuposts i ordenances fiscals i de tot el procés d'informació s'inclourà a la memòria participativa annexa a l'expedient administratiu d'aprovació dels pressuposts.

4.6.2 Procediment de gestió

Aquest dret es pot exercir mitjançant (veure quadre 28).

Quadre 28. Maneres d'iniciar l'audiència pública ciutadana

Convocatòria municipal a iniciativa de l'Ajuntament.

- Es recomana que el Batlle o Batlessa en convoqui almenys, dues cada any, a fi de debatre, almenys, les tres propostes que hagin rebut més suport ciutadà i que es pugui presentar el programa d'actuació municipal (o les ordenances municipals de nova execució) o simplement per anar rendint comptes sobre les actuacions més rellevants del municipi,
- L'antelació mínima és de 15 dies abans del Ple en el qual es presenti.

A proposta ciutadana

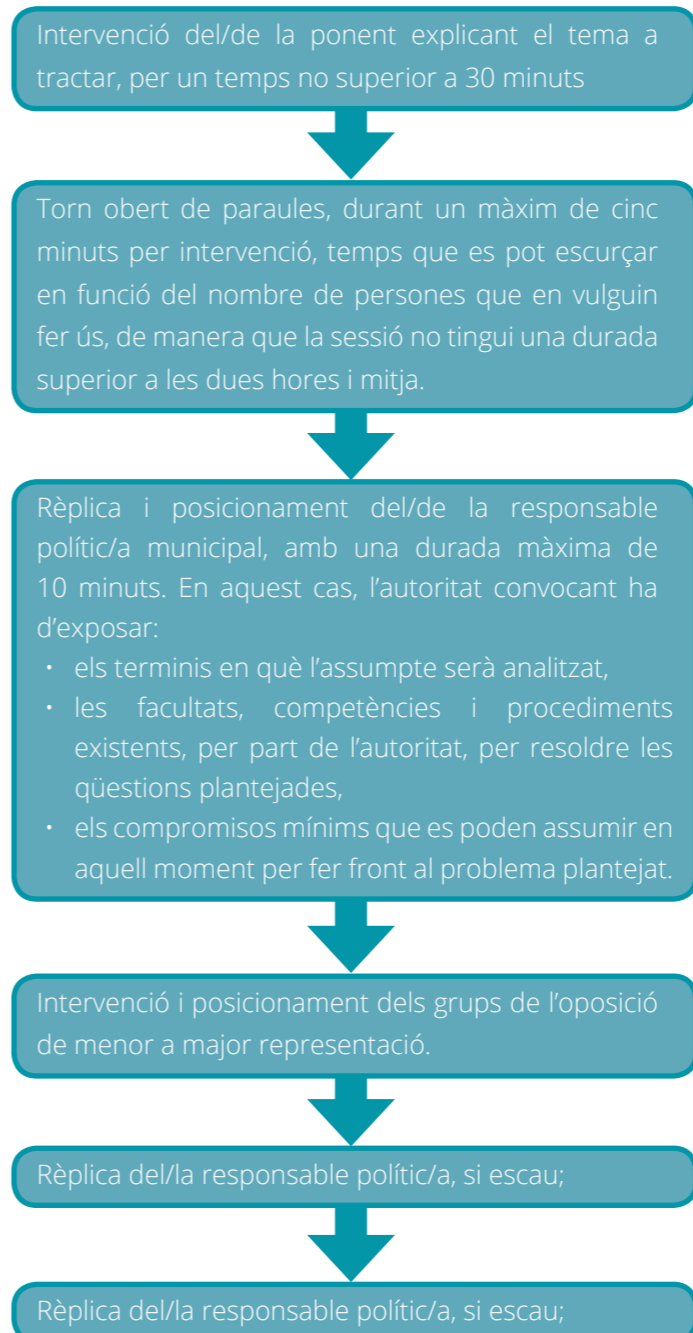
- en el termini de set dies hàbils l'administració ha de valorar si l'objecte de la sol·licitud és competència de la corporació municipal.
- Si la matèria objecte de la sol·licitud no és competència de l'autoritat a la qual s'adreça l'escrit, aquesta ha de comunicar tal circumstància, en el termini de set dies hàbils, a la persona sol·licitant.
- A més, ha de remetre, en el mateix termini, la sol·licitud a l'autoritat competent, la qual una vegada rebuda la comunicació, ha d'actuar d'acord amb el que disposa l'article anterior.

Font: capítol V del Projecte de Llei de Consultes

La convocatòria s'ha de fer amb la difusió, la publicitat i l'antelació adients (tant presencial com digitalment) a fi de que totes les persones interessades hi puguin participar.

Una possible pauta a seguir pel funcionament de les sessions seria el següent (cada ajuntament pot fixar la que consideri més oportuna):

Quadre 29. Funcionament de les sessions: pauta-model



Font: elaboració pròpia a partir de fonts consultades

Cada audiència pública cal que es reflecteixi en una acta, on hi consti el desenvolupament de tota la sessió així com les propostes o compromisos adoptats per l'autoritat. Aquestes actes s'han de publicar en el web institucional en el termini màxim de set dies. Sempre que es disposi dels mitjans tècnics necessaris, les sessions s'han d'enregistrar i s'han de publicar en el mateix web.

Quan aquests debats es facin mitjançant la plataforma digital no caldrà ajustar-se als temps esmentats, ja que el seu funcionament és continu. La convocatòria concreta en determinarà la regulació de la dinàmica que, en tot cas, haurà de respectar el principi democràtic de no discriminació i llibertat d'expressió.

4.6.3 Reflexions sobre les audiències públiques ciutadanes: raons i efectes

A continuació hem elaborat un quadre resum amb les reflexions sobre aquest mecanisme participatiu.

Quadre 30. Reflexions sobre les audiències públiques ciutadanes

Idees bàsiques: Espai de trobada, debat i recollida de propostes entre els/les responsables polítics/ques i la ciutadania que serveix per informar/explicar i escoltar aportacions sobre ordenances municipals que encara no estiguin aprovades, actuacions, pressuposts, resultats de certes mesures...

Resultats facultatius/consultius. Serveixen per tenir en compte a l'hora de prendre millors decisions.

Qui pot participar? Qualsevol persona major de 16 anys empadronada en el municipi.

Per què és important?

- Exercici de transparència i de responsabilitat política que obre una finestra directa per a aclarir dubtes. Això pot afavorir a incrementar el grau de legitimitat del govern.
- Facilita el treball en grup entre els/les participants, els/les polítics/ques i tècnics/ques millorant la comunicació i empatia.
- Permet tenir en compte totes les sensibilitats i demandes, la qual cosa s'insereix en la decisió final i s'enriqueix l'actuació municipal.
- Ajuda a resoldre de forma positiva els conflictes i necessitats de la gent.

Reptes:

- El repte de la poca participació de la gent és notable. La tendència és la de delegar la responsabilitat de les decisions als/a les representants polítics/ques sense prendre part del procés i per tant, cal fer una crida per tots els mitjans perquè la gent acudeixi a aquests espais i s'impliqui.
- Els/les representants polítics/ques han d'esforçar-se per millorar les seves habilitats comunicatives que permetin que el tema a debat s'entén i les respostes són clares i precises.
- Cal tenir en compte el cost en temps i recursos humans per a realitzar aquestes sessions.

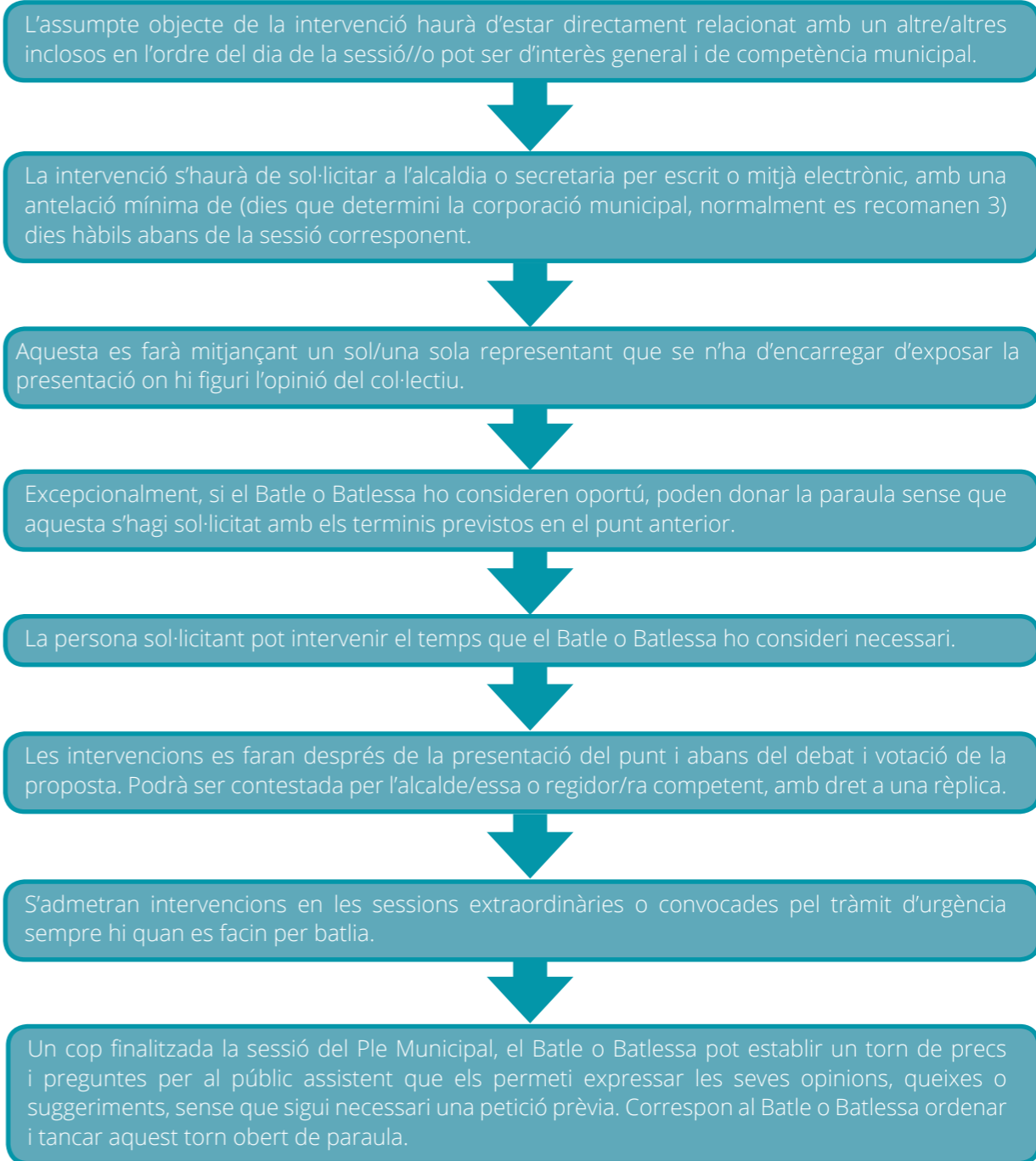
Casos comparats: A les Illes, tenim el cas de Mancor de la Vall que realitza aquests tipus de sessions o fòrums participatius cada mig any. A Pollença el nou reglament de participació ciutadana aprovat aquest mateix any 2018 també ho preveu. També tenim l'exemple de la Direcció Insular del Consell de Mallorca que a finals de novembre de l'any 2018 va iniciar tres dies d'audiència pública amb la ciutadania que permetessin valorar la legislatura.

Font: elaboració pròpia a partir de fonts consultades

4.7 Sessions públiques del ple municipal: dret a la intervenció

Totes les persones, associacions, entitats o altres formes d'acció col·lectiva constituïdes per a la defensa dels interessos generals o sectorials de la ciutadania, tenen dret a intervenir en les sessions públiques de caràcter ordinari del Ple Municipal, d'acord amb els criteris següents:

Quadre 31. Procediment pel dret d'intervenció



Font: elaboració pròpia a partir de fonts consultades

Quadre 32. Resum del dret de intervenció

Idees bàsiques: Capacitat de la ciutadania associada o no per intervenir en el ple municipal, prèvia sol·licitud a Batlia i Secretaria.

Resultats: consultius o facultatius.

Requisits: cal que el tema objecte d'intervenció tingui relació amb algun que aparegui a l'ordre del dia o que sigui d'interès general i competència municipal.

Qui pot sol·licitar-ho?: qualsevol persona física o jurídica de forma individual o col·lectiva, major de 16 anys degudament identificada, o entitat/associació formal.

Com: La intervenció s'haurà de sol·licitar a l'alcaldia o secretaria per escrit o mitjà electrònic en un termini dels dies que estipuli cada reglament municipal.

Per què es important?:

- és una manera d'implicar a la ciutadania/entitats en els assumptes municipals.
- permet obtenir el parer d'altres agents socials que poden ajudar a enriquir les actuacions municipals, incloent-hi les seves demandes o aportacions.
- és un exercici de transparència, responsabilitat política i humilitat atès que s'accepta que la gent pot tenir criteri i comprensió d'una situació objecte de debat i que el seu parer és vàlid i rellevant.

Reptes:

- Cal fer que el mecanisme sigui el més atractiu possible per atreure la participació de la gent.
- Cal que els/les representants polítics/ques facin el necessari esforç de parlar amb un llenguatge adaptat i comprensible per la gent i millorin en l'articulació d'idees i arguments en els seus discursos.
- És important que el clima entre els/les representants dels partits del consistori sigui de tolerància i respecte, de manera que siguin un exemple a seguir per la gent que els/les vota i il·lustrin els beneficis d'una democràcia sana i de qualitat. Si no és així i el clima és de confrontació i discussió, aquest mecanisme pot perjudicar força a aquests.
- en casos on l'equip de govern sigui poc receptiu a escoltar les opinions dels altres, aquest mecanisme pot perjudicar-los i llevar-los força.

Casos comparats: en reglaments de nova aprovació com els de Palma, Pollença o Marratxí aquest mecanisme està contemplat. Per exemple a Marratxí ja es porta a terme amb un procediment diferent que permet que tothom interessat/da pugui intervenir en el final de la sessió sense haver-ho demanat prèviament a batlia o secretaria.

Font: elaboració pròpia

4.8 Dret a presentar queixes, reclamacions i suggeriments

Totes les persones tenen dret a presentar queixes, reclamacions i suggeriments respecte de l'activitat municipal i dels serveis públics locals, sense perjudici del seu dret a interposar els recursos administratius o jurisdiccionals pertinents. El procediment per a la presentació de queixes està recollit en el Decret 82/2009, de 13 de novembre

de gestió de les queixes i els suggeriments sobre el funcionament dels serveis públics de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, explicat a la secció del marc legal d'aquesta guia pràctica.

L'Ajuntament regularà els procediments per a la defensa dels drets ciutadans i, si escau, la creació del Síndic de Greuges Ciutadà o d'una Comissió Especial de Reclamacions i Suggeriments o de qualsevol altra institució adient.

Quadre 33. Resum dret a presentar queixes, reclamacions...

Idees bàsiques: presentar millores, queixes, reclamacions...

Qui pot participar?: qualsevol persona o entitat degudament identificada.

Resultats facultatius o consultius.

Per què és important?:

- En cas de rebre una queixa/suggeriment s'aconsella de fer-ne devolució, si pot ser immediata, explicant que s'ha traslladat a l'àrea competent i un cop es tramiti, cal respondre a la persona que ha presentat la queixa per explicar si s'ha tingut en compte o no, de quina manera i si no es pot tenir en compte, cal esmentar el per què.
- La queixa o reclamació pot ajudar a millorar un servei o actuació que tingui una deficiència que el consistori no hagi detectat.
- Els/les habitants d'un municipi senten que hi ha algú que els/les escolta i que les seves aportacions ajuden a millorar l'entorn.

Reptes:

- Es necessita una bona gestió de la queixa de manera que aquesta pugui ser tramitada i degudament resposta. Cas contrari, es poden generar frustracions.
- El cost amb recursos humans, temps i tecnologia per fer-ho possible s'ha de considerar.

Casos comparats: a l'Ajuntament d'Alcúdia existeix un servei que s'anomena "línia verda" que consisteix en una APP (aplicació) que permet que es traslladin les incidències directament als serveis municipals que disposen d'un temps limitat per resoldre-les.

Font: elaboració pròpia

4.9 Espais de participació permanent

4.9.1 Consells sectorials i territorials

L'Ajuntament podrà acordar la creació de consells sectorials i/o territorials per als sectors de l'activitat municipal o pels territoris que configuren el municipi. Els consells sectorials són òrgans de participació, informació i proposta sobre diferents sectors d'actuació d'interès per al municipi. Els consells territorials són els òrgans de participació permanent establerts sobre la base dels criteris que configuren zones urbanes o barris delimitats per la història o per la geografia administrativa local i hi participen aquelles entitats i ciutadania no associada de la zona o barri que hi tinguin interès. Tenen el caràcter d'òrgans consultius permanents i tenen per objecte canalitzar la participació, tant de la ciutadania com del món associatiu en els assumptes municipals.

Podran ser, entre d'altres, funcions dels consells sectorials/territorials:

- Presentar iniciatives, suggeriments i propostes perquè siguin discutides als òrgans de govern corresponents.
- Proposar solucions a problemes concrets o globals del sector o territori.
- Col·laborar en estudis i elaboracions de programes, projectes i disposicions generals del sector o territori.
- Assessorar en l'elaboració dels programes d'actuació i el pressupost del sector corresponent o territori.

Hi podrà participar, amb un/a representant:

- qualsevol entitat inscrita en el Registre municipal d'entitats ciutadanes, quan dins el seus objectius hi figurin activitats corresponents al sector del qual sol·licita

- formar part.
- També la ciutadania que es vegi afectada pel tema tractat i que estigui empadronada al municipi.
- Professionals tècnics/ques que així ho considerin, que pertanyin al sector objecte del consell.
- Representants polítics/ques.

El seu funcionament normalment es regula a partir d'un reglament intern autoconstituït pels i per les membres que en formen part, que sol ser aprovat pel Ple municipal.

En cas que l'equip de govern decideixi definir una arquitectura institucional de participació on hi hagi consells, es recomana partir d'una diagnosi de necessitats que permeti identificar en quin àmbit seria convenient crear-los, motivar el per què i donar de marge un temps per valorar-ne el seu funcionament, abans de formalitzar-los. D'aquesta manera s'evita burocratitzar en excés certs assumptes municipals que requereixen tal volta de processos de debat més flexibles i dinàmics en espais oberts i poc formalitzats.

4.9.2 Consell de participació ciutadana

L'Ajuntament que així ho consideri necessari i pertinent pot constituir un Consell de participació ciutadana que representa l'òrgan permanent que actua com a grup impulsor de la participació i que s'encarrega de garantir que el desplegament dels instruments de participació ciutadana del municipi s'estan efectuant sota uns criteris de transparència, neutralitat i qualitat. Els acords del Consell seran únicament de forma, no de contingut.

Es farà la convocatòria de la constitució del Consell just després de les eleccions. Aquest estarà format per:

- Un/a representant de cada grup polític del consistori.
- Batle o Batlessa.
- El/la regidor/a de participació ciutadana.
- Tres representants de les entitats inscrites en el registre d'entitats i associacions (que en cap cas poden ser representants electes).
- Tres representants de la ciutadania (que en cap cas poden ser representants electes).
- Els/les professionals tècnics/ques que siguin oportunes per cada temàtica a tractar.

Tant els/les representants de la ciutadania com de les entitats han de presentar la seva candidatura a l'Ajuntament. Tres setmanes després s'ha d'efectuar un sorteig entre els i les candidats/tes per escollir els membres del Consell. També es realitzarà un segon sorteig pels i per les suplents d'aquests/es representants.

Les seves funcions són les de:

- vetllar per la transparència i neutralitat del procés participatiu,
- consensuar-ne la seva metodologia i estructura organitzativa,
- deliberar i validar les bases reguladores dels processos participatius,
- mobilitzar la ciutadania a participar en el procés participatiu,
- proposar, si així es considera, el començament d'un procés participatiu o de consulta ciutadana, referèndum municipal o una audiència pública.
- Totes les funcions especificades en el consell de participació puntual explicades més a baix.

En cas de que l'Ajuntament no creï aquest òrgan permanent de participació, segons el Projecte de Llei autonòmica de consultes la corporació ha de

crear un Consell de participació puntual, que es desfarà en el moment en que s'acabi el procés participatiu en concret o la consulta ciutadana pel que ha estat creat. Les funcions són similars al Consell de participació permanent, però els membres són diferents. Està compost per cinc membres inscrits en el Registre únic de participació, quatre dels quals són escollits per sorteig per part de la corporació.

Les funcions del Consell de participació puntual són:

- Vetllar i garantir que la consulta es desenvolupa d'acord amb el que estableix el reglament municipal.
- Resoldre, en el termini de setanta-dues hores, totes les queixes, consultes, incidències i recursos relatius a la consulta ciutadana.
- Dictar instruccions i criteris interpretatius, públics, per a les meses de consulta.
- Supervisar les actuacions de l'administració de suport de l'òrgan convocant respecte a la llista de persones cridades a participar-hi i a la utilització de mitjans electrònics.
- Vetllar per les garanties del període de difusió institucional de la consulta ciutadana.
- Nomenar delegats i delegades, a proposta de les associacions, organitzacions i partits polítics interessats, perquè siguin presents en els actes de constitució de les meses de consulta, en la votació i en els recomptes provisional i final.
- Fer les operacions de recompte final, aixecar acta de proclamació de resultats que li corresponen i informar l'autoritat convocant.
- Declarar el resultat de la consulta.

4.9.3 Taules de participació

Són espais permanents de deliberació que funcionen de forma similar als consells però són més flexibles i oberts al no existir una normativa que obligui a seguir uns processos concrets de treball. La seva constitució no sol necessitar l'aprovació del Ple municipal. El seu funcionament depèn de la gestió del tema que es porti, que pot ser continuat i amb reunions més freqüents o ocasional. La composició de la taula és variable,

permetent que els/les membres puguin entrar i sortir més fàcilment.

4.9.4 Reflexions sobre els espais de participació permanent: raons i efectes

A continuació hem elaborat un quadre resum amb les reflexions sobre aquest mecanisme participatiu.

Quadre 34. Resum dels espais participatius permanents

Idees bàsiques: Es poden constituir quatre tipus d'espais de participació permanent:

- Els consells territorials, en base a criteris territorials (barris, districtes, àrees, nuclis de població...).
- Els consells sectorials, en base a certes àrees de treball que siguin competència municipal (consell de circulació, consell escolar, consell d'infants...).
- El consell de participació ciutadana.
- Taules de participació, amb un format més flexible i menys formalitzat (taula de joventut, taula del pla de drogues...).

Qui pot participar?: qualsevol persona o entitat del municipi degudament identificada, professionals tècnics/ques i representants polítics/ques.

Resultats facultatius o consultius.

Per què és important:

- els espais de participació permanent permeten crear un espai de trobada i deliberació per a treballar de forma continuada determinats aspectes rellevants d'interès general per després canalitzar-ho a l'Ajuntament.
- també permeten poder introduir dintre de l'agenda política les demandes i sensibilitats dels distints agents socials implicats i produir unes mesures municipals més enriquides i que responen a la pluralitat i complexitat de la societat.

Reptes:

- Cal que aquests espais siguin útils, operatius i àgils en el seu funcionament de manera que s'eviti una excessiva burocratització. Si no compleixen aquests requisits, es recomana eliminar-los.
- Per mantenir-los actius i operatius, és necessari que algú els lideri, els dinamitzi, reculli les aportacions amb una acta que després es faci pública, transmeti la informació a les àrees competents i faci seguiment del grau d'execució de les decisions consensuades en els espais. Aquesta persona cal que després faci la devolució a les persones que formen part dels espais de com es gestionen les decisions dintre del consistori.
- Tenir en compte que cal invertir temps i recursos humans.

Casos comparats:

- els consells de districte del municipi de Palma serien un exemple de consells territorials, el consell d'infants de Manacor seria un exemple de consell sectorial i el consell de participació ciutadana de Pollença, regulat per normativa, és un altre exemple en aquest sentit.

Font: elaboració pròpia

4.10 Administració electrònica, portal de la transparència i participació ciutadana

4.10.1 L'Administració electrònica

L'efecte de l'era d'internet a les Administracions Públiques ha permès que aquesta progressés i millorés considerablement, permetent un desenvolupament de la innovació tecnològica, la reorganització administrativa i la millora contínua dels serveis públics.

La innovació tecnològica ha permès que l'Administració, a més de ser presencial, també sigui digital oferint un conjunt de serveis de programari accessibles des de qualsevol terminal (ordinador, mòbil, tauleta o altres dispositius) connectats a internet seguint estàndards tecnològics oberts i interoperables, no subjectes a restriccions d'accés de tipus legal o tecnològic per a l'intercanvi

d'informació digital entre dispositius.

L'Administració electrònica, segons el Consorci d'administració oberta de Catalunya, és el "model d'Administració Pública basada en l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC), combinat amb els canvis organitzatius i jurídics necessaris, amb l'objectiu de millorar l'eficiència interna, les relacions interadministratives i les relacions de l'Administració amb les persones, les empreses i les organitzacions."³⁰

El seu objectiu és millorar l'eficàcia, la rapidesa i l'eficiència de l'Administració a partir de tres formes:

1. Apropar l'Administració a la ciutadania,
2. Multiplicar els canals pels quals la ciutadania s'hi pot relacionar,
3. Simplificar les relacions i procediments.

A continuació, anomenem els principis que regeixen l'Administració electrònica (extrets del Consorci d'administració oberta de Catalunya).

Quadre 35. Principis que regeixen l'Administració electrònica

Multicanalitat:	Promoure la provisió dels serveis que s'ofereixen mitjançant tots els canals disponibles per a la ciutadania.
Simplificació administrativa i documental prèvia	L'Administració Pública ha de simplificar el com es fan els tràmits i reduir el nombre de documents que es demanen als ciutadans
Publicitat i transparència administrativa	L'ús de mitjans electrònics ha de facilitar la participació dels ciutadans, les empreses i les organitzacions en l'activitat administrativa, i fer possible que es puguin consultar els seus tràmits
Accessibilitat	L'Administració Pública ha de garantir l'accés màxim per part dels ciutadans a les seves informacions i serveis, i s'ha de poder adaptar a les característiques dels usuaris potencials, siguin quines siguin les seves limitacions.
Cooperació entre Administracions Públiques	Les Administracions Públiques han de cooperar per facilitar el procés d'implantació de l'Administració electrònica i garantir la interoperabilitat, és a dir, la possibilitat d'intercanviar informació entre administracions i institucions, amb l'objectiu d'evitar la presentació de documents per part dels ciutadans, empreses i organitzacions.
Economies d'escala	L'Administració ha d'estimular i establir sistemes tecnològics únics que permetin un ús comú per part dels diferents departaments i administracions públiques autonòmics i, així, assolir un estalvi econòmic i de treball invertit
Neutralitat tecnològica	Garantir l'ús dels mitjans tecnològics que resultin més adients.
Principi de proporcionalitat	L'Administració no ha de caure en un excés de rigor innecessari pel fet de relacionar-se en xarxa; a vegades les TIC poden donar desconfiança, pel fet de ser una nova eina de comunicació, cosa que se supleix amb més mesures de seguretat que dificulten el procediment i, per tant, la proximitat i interacció entre Administració i ciutadania.
Seguretat jurídica del document públic	S'ha de garantir la veracitat del document públic.

Font: Consorci d'administració oberta de Catalunya (2018). "Què és l'administració electrònica?"³¹

³¹ Consorci d'administració oberta de Catalunya (2018). "Què és l'administració electrònica?". Disponible en línia: [https://www.aoc.cat/knowledge-base/1-2-que-es-ladministracio-electronica-2/\(18/12/2018\)](https://www.aoc.cat/knowledge-base/1-2-que-es-ladministracio-electronica-2/(18/12/2018))

4.10.2 Portal de la transparència

En aquest sentit cal mencionar també el portal de la transparència, regulat per la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern que garanteix el dret d'accés a la informació pública, també previst a la Constitució article 105.b) i explicat anteriorment. El portal de la transparència és una plataforma on apareix tota la informació de l'ens municipal (prevista a la Llei) que suposa d'interès públic i que la ciutadania sol·liciti en major freqüència.

La informació que és pot publicar és la següent (es coneix com a publicitat activa):

- Informació organitzativa.
- Funcions que es desenvolupen en els organismes.
- Normativa d'aplicació.
- Estructura: organigrama amb identificació dels responsables de les unitats, el seu perfil i trajectòria professional.
- Plans i programes anuals, objectius, grau de compliment i resultats.
- Informació de rellevància jurídica.
- Directrius, instruccions, acords, circulars, respostes a consultes (que suposin una interpretació del dret o produeixin efectes jurídics).
- Avantprojectes de Lleis o de Decrets Legislatius.
- Projectes de Reglament.
- Memòries i Informes inclosos en els expedients d'elaboració de textos normatius.
- Documents que hagin de ser sotmesos a informació pública.
- Informació de contingut econòmic.
- Contractes.
- Convenis i encàrrecs de gestió.
- Retribucions d'alts càrrecs.
- Subvencions i ajudes públiques.
- Pressupostos.

- Comptes anuals. Informes d'auditoria de comptes i de fiscalització.
- Resolucions de l'Oficina de Conflicte d'Interessos que afecten empleats públics i alts càrrecs.
- Informació estadística de grau de compliment dels serveis públics.
- Béns immobles de propietat estatal.

Per mesurar el grau de transparència del portal de qualsevol Administració Pública, existeixen uns indicadors proposats per l'organització no governamental Transparency International España (www.transparencia.org) que indiquen un Índex de Transparència dels Ajuntaments (ITA). Aquest, constitueix una eina per a mesurar el nivell de transparència dels Ajuntaments espanyols i serveix per a qualsevol Administració Pública que vulgui ser avaluada de forma voluntària. Amb l'aplicació d'un conjunt de 80 indicadors, cada Ajuntament obté una puntuació individual, de manera que sorgeix un rànquing o classificació del nivell de transparència dels ajuntaments que vulguin ser avaluats. Aquests 80 indicadors avaluen sis àrees distintes:

1. Transparència activa i informació sobre la corporació municipal;
2. Pàgina web, relacions amb els ciutadans i la societat, i participació ciutadana;
3. Transparència econòmica-financera;
4. Transparència en les contractacions, convenis, subvencions i costos dels serveis;
5. Transparència en matèries d'urbanisme, obres públiques i medi ambient;
6. Dret d'accés a la informació.

4.10.3 Criteris per desenvolupar eines participatives de forma virtual

Finalment, cal posar èmfasis en quins criteris ha de seguir qualsevol eina participativa que s'impulsa de forma virtual.

1. Cal que sigui transparent, la qual cosa suposa que totes les dades relacionades amb els canals de participació creats han d'estar disponibles per baixar, analitzar i tractar, seguint els formats i estàndards de compartició, respectant la privacitat de les dades de les persones que hi intervenen.
2. La traçabilitat, que consisteix en un seguiment complet de totes les actuacions previstes i realitzades en el marc del procés participatiu, amb les propostes o aportacions fetes per la gent.
3. La integritat, que és l'autenticitat d'un contingut determinat i la garantia que aquest no s'ha manipulat o modificat.
4. La unicitat verificada segura, que significa que les persones usuàries han de ser verificades com a legitimades per a la utilització dels canals establerts, de manera que no puguin repetir la seva mateixa aportació més d'una vegada.
5. Confidencialitat, que s'ha de garantir juntament amb la privacitat de les dades personals aportades. No es poden cedir aquestes dades personals a tercers ni fer-ne un ús diferent a l'estrictament necessari per a la gestió del registre de persones usuàries o millores de la usabilitat de la plataforma.

6. Ha de poder oferir informació adaptada a totes les edats que inclogui lectura fàcil.

4.10.4 Reflexions sobre els espais de participació permanent: raons i efectes

A continuació hem elaborat un quadre resum amb les reflexions sobre aquest mecanisme participatiu.

Quadre 36. Resum de l'administració pública a la xarxa

Idees bàsiques: La innovació tecnològica ha fet que l'Administració Pública canviï notablement i s'incorpori al món digital, oferint més transparència, eficàcia, eficiència i qualitat del servei. Per una banda tenim l'administració electrònica que ajuda a simplificar processos i a aproximar el servei a la ciutadania. I per una altra, el portal de transparència que permet obtenir informació detallada sobre totes les actuacions i serveis municipals.

Per què és important?:

- Proveeix accessibilitat de l'Administració Pública les 24 hores del dia, 7 dies per setmana.
- Es simplifiquen processos.
- Es millora la rapidesa i agilitat per obtenir els documents requerits.
- Millora l'eficiència interna dintre de l'Administració.
- Es poden integrar distints canals de prestació.
- es fomenta l'ús de les noves tecnologies.

Reptes:

- Les TIC i l'administració electrònica requereixen d'unes certes habilitats tecnològiques que molta gent desconeix, per tant cal que vagin de la mà de formacions o capacitacions en aquesta matèria per aconseguir que més persones es converteixin en usuàries.
- El cost per l'administració local per instal·lar els softwares adequats, capacitar al personal treballador i dedicar temps a agrupar la informació per complir amb els índex de transparència és elevat i per això, tant sols les Administracions amb capacitat i recursos poden fer aquesta transició.
- L'ideal seria que hi hagués una persona de l'Ajuntament encarregada d'aquest assumpte.
- Els canals participatius virtuals no solen integrar mecanismes de deliberació i de trobada, sinó més bé es basen en una participació individual que parteix d'uns criteris que no han estat compartits ni matisats pel grup que promou una visió individual del tema objecte de debat.

Casos comparats:

- Municipis com Calvià, Alcúdia, Pollença, Manacor, Palma o la CAIB (Govern de les Illes Balears) disposen de seu electrònica a partir de la qual realitzar tràmits.
- Només Palma ha estat avaluat per l'organisme Transparency International i es troba a la posició 28 entre 110 amb una puntuació de 98.8 sobre 100 (veure ITA 2017, Transparency International)

Font: elaboració pròpia

4.11 Processos participatius

Com hem explicat anteriorment, els processos de participació es defineixen com a experiències de participació puntuals i concretes en les que es busca decidir sobre un tema determinat. Permeten que la ciutadania, les associacions i l'Administració puguin co-crear, co-definir, co-implementar o co-avaluar les decisions i gestió del municipi. Normalment el final d'un procés participatiu coincideix amb la presa d'una decisió relativa a una política municipal determinada. Aquesta decisió ha estat prèviament consensuada a partir de la deliberació pública de la matèria i la incorporació de sensibilitats, demandes i prioritats ciutadanes a la decisió final.

Quim Brugué anomena tres arguments que justifiquen el per què dels processos participatius:

1. En primer lloc, perquè els governants prenguin decisions més intel·ligents. Tal i com diu l'autor "incorporar la deliberació ciutadana és la manera de construir respostes complexes a problemes complexos. Prescindir d'aquesta deliberació ciutadana provoca moltes dificultats als governants, ja que s'aborden de manera simple assumptes complicats. La participació, per tant, no és una opció, sinó una necessitat dels governants".
2. Per aconseguir una implementació més eficient de les polítiques públiques. Aquests processos permeten posar en contacte a persones que treballen per a l'Administració i membres de la societat civil, la qual cosa pot generar aliances que faciliten la col·laboració entre ells i la implicació en l'execució de les mesures municipals consensuades.
3. Construeix societat civil i ciutadania, és a dir, permet que les persones que hi participen

desenvolupin el seu esperit crític, s'involucrin amb el seu entorn i aprenguin a valorar les opinions dels altres, a escoltar i a construir de forma col·lectiva decisions que afecten a una majoria.³²

Segons l'autor, es ve d'un enfoc on les decisions es produïen per una doble combinació de la voluntat política de l'equip de govern i els arguments tècnics que confirmaven o mostraven recel de la idoneïtat de la mesura que es volia adoptar. Però actualment, la tendència és d'anar cap a decisions que a més, es complementin amb els punts de vista de la gent els quals s'intercanvien a partir d'un mecanisme deliberatiu.³³

Els processos participatius es poden convocar tant per iniciativa institucional (impulsat per l'administració local) com per iniciativa ciutadana (sol·licitats pels habitants d'un municipi a l'administració local competent). En aquest segon cas cal seguir el procediment estipulat a l'apartat 4.5 sobre les iniciatives ciutadanes.

Es poden fer processos participatius sobre:

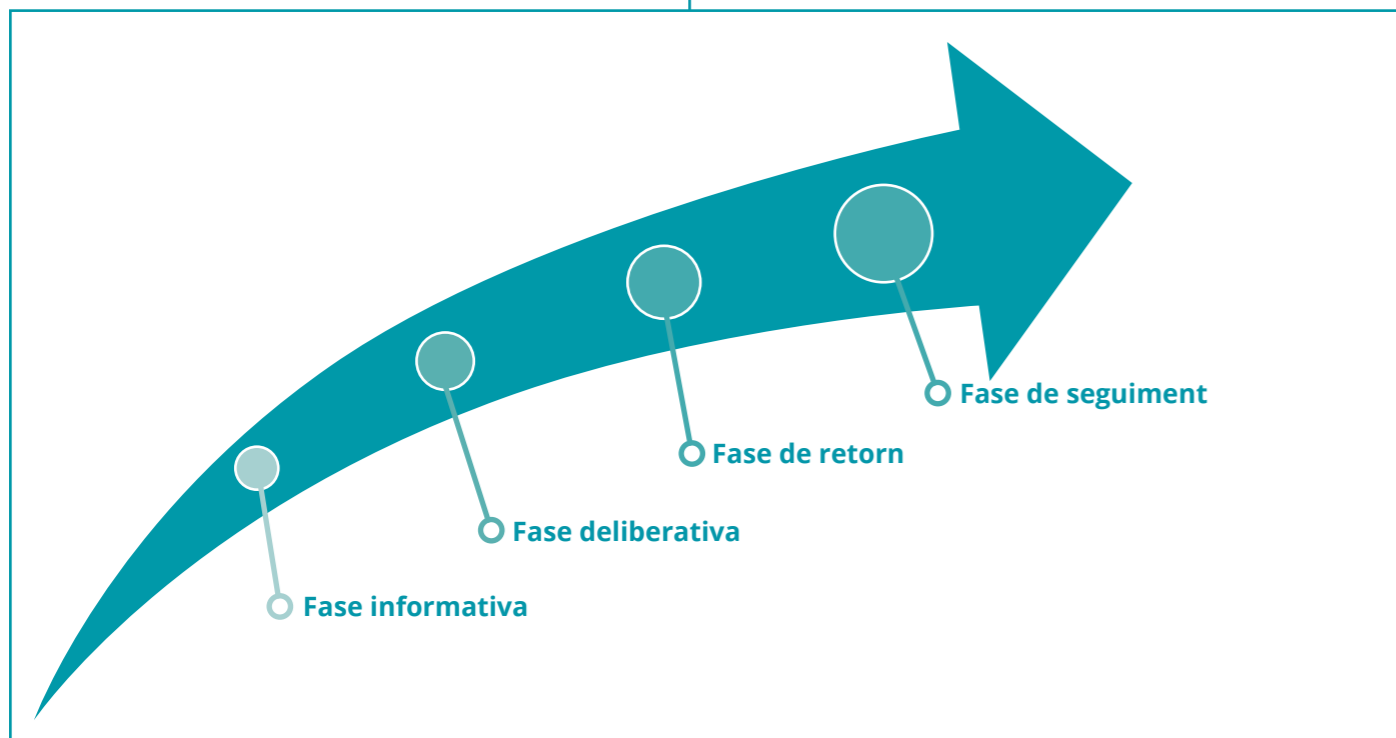
1. un pla estratègic municipal o sectorial,
2. l'elaboració de pressupostos,
3. la formulació de polítiques públiques i normativa,
4. el seguiment i avaluació de les polítiques públiques i de la prestació dels serveis públics.

³²Brugué, "Guia per a dissenyar processos de participació ciutadana, pàg.11.

³³Brugué, "Guia per a dissenyar processos de participació ciutadana, pàg.13.

Un procés participatiu sol contenir les fases següents:

Gràfic 2. Fases d'un procés de participació ciutadana



Font: Brugué, "Guia per dissenyar i executar processos participatius", pàg.25

Fase informativa, mitjançant la qual es difon tota la informació relativa al projecte, acció o programa que es posa a debat. Aquesta fase és clau per al bon funcionament d'un procés. Es necessita captar l'atenció del màxim de gent possible per així obtenir una participació diversa i plural. Com esmenta Quim Brugué, cal "dissenyar estratègies comunicatives segmentades i focalitzades"³⁴, pensades per col·lectius distints que siguin els destinataris d'aquesta informació. Per això cal usar o posar en marxa tots els mitjans que l'Ajuntament tingui a l'abast, tan presencials com virtuals per arribar al màxim nombre de gent.

Fase deliberativa, mitjançant la qual i emprant metodologies adequades, es promou el diagnòstic, el debat i la generació de les propostes ciutadanes per arribar a consensos que esdevinguin acords.

En aquesta fase cal plantejar i aplicar mecanismes participatius adequats que s'ajustin al màxim a les necessitats i especificitats de la gent que participi i que permetin fer aflorar la intel·ligència col·lectiva.

Fase de retorn, a partir de la qual es dona una resposta i s'exposa el resultat del procés a les persones que hi han participat, així com al conjunt de la ciutadania. Aquesta fase conclou amb una memòria del procés.

Fase de seguiment i avaluació, on es valora a partir d'uns criteris estipulats, les fases, contingut, participants, impactes i metodologies emprades.

³⁴Brugué, "Guia per a dissenyar processos de participació ciutadana, pàg. 20.

En cas que els resultats derivats dels processos participatius que s'engeguin no siguin assumits total o parcialment, cal que la corporació municipal justifiqui les raons.

En la secció 6 es pot trobar un exemple d'un procés participatiu, tot i que existeixen múltiples varietats i metodologies depenent dels contextos on s'apliqui.

Quadre 37. Resum dels processos participatius

Idees bàsiques: seqüència de fases que contenen eines participatives que permeten consensuar una decisió d'interès municipal. Un cop la decisió està presa, el procés sol acabar.

Resultats: poden ser vinculants o no, però normalment són consultius.

Qui pot participar?: el que estipuli el procés.

Per què és important?:

- incorpora la deliberació, la diversitat d'actors i la rendició de comptes als ciutadans com a elements bàsics per a millorar l'estructura democràtica d'un municipi.
- permet obtenir una visió col·lectiva del tema objecte de debat, que ha estat comentada, enriquida i matisada pel grup (generació d'intel·ligència col·lectiva).
- genera una manera de fer que permet que les decisions municipals tinguin més legitimitat (perquè no tan sols són pensades per tècnics/ques o polítics/ques), siguin més fàcilment executables (per les aliances que es generen amb la societat civil) i tinguin un impacte i valoració millor.

Reptes:

- Pot generar frustracions si no es porten a terme les decisions preses.
- També, tal i com anomena Quim Brugué, hi ha el perill de que l'impacte real de les decisions sigui difuminat, hi hagi pocs participants en el procés, els debats es facin sobre temes irrelevants o les metodologies usades reclamin molta dedicació.
- També menciona que molts cops es fa necessari una certa professionalització dels organitzadors i participants (a cops cal recórrer a consultores externes) degut a la complexitat del procés o a la necessitat de que es porti a terme sota uns criteris de qualitat (Brugué, "Guia per a dissenyar processos de participació ciutadana, pàg.10).

Casos comparats:

- De processos participatius n'hi ha alguns exemples a Mallorca: per exemple, podem parlar del procés de definició del parc infantil de Biniali que es va executar durant l'any 2016, o del procés participatiu pel Pla d'actuació municipal d'Artà que es va fer a inicis de legislatura, o el procés participatiu per elaborar un pla director de participació ciutadana que es va fer al llarg de l'any 2016 a Porreres o a Manacor durant l'any 2017.

Font: elaboració pròpia

4.12 Eines demoscòpiques

També i amb la finalitat d'obtenir el parer de la gent, es podran usar eines demoscòpiques, que són instruments de mesurament de l'opinió de la gent que comprendrien sondejos, panells, enquestes, estudis d'opinió i altres similars basats en tècniques demoscòpiques realitzades a

l'àmbit municipal, d'acord amb els criteris tècnics, tecnològics i científics de les ciències socials. Es poden fer digitalment o presencialment. Si es fan digitalment, cal que es compleixin els criteris legals i de protecció de dades que regula la Llei. Els resultats obtinguts, que permeten orientar una decisió o tenir més elements per valorar-la, sempre seran públics i es donarà compte al Ple de la valoració efectuada per l'equip de govern.

Quadre 38. Eines demoscòpiques

Idees bàsiques: tècniques d'investigació socials que permeten saber quina és la tendència de pensament de la gent en un tema determinat.

Resultats: consultius.

Qui pot participar?: el que estipuli el mecanisme.

Per què és important?:

- Ofereix una fotografia immediata sobre un fet o esdeveniment o sobre el grau d'aprovació a l'hora d'implementar una determinada mesura. Això permet tenir més elements per a valorar les actuacions plantejades o executades.
- Funciona en casos en que el tema sigui concret, precís i pugui valorar-se amb un sí/no.
- Si aquestes tècniques són elaborades sota estàndards ben estructurats matemàticament i basats en els principis de l'estadística, poden aportar resultats de confiança i d'utilitat.

Reptes:

- la informació que es tingui abans i durant el procés d'elaboració de la tècnica és clau per mesurar l'èxit o fracàs del mecanisme. Aquesta informació permetrà definir les preguntes el més neutral i acurat possible de manera que no siguin tendencioses i que responguin de forma eficaç als objectius plantejats.
- les xifres només són xifres i no entren en detalls, subtileses, matisos que podrien modificar els resultats finals.
- També cal tenir en compte la impermenència de l'opinió de les persones que va variant en funció de corrents d'opinió i d'esdeveniments socials/polítics: "el que avui teníem clar, demà ja ho dubtem".
- Es pot donar que la persona per qualsevol motiu no doni una opinió vertadera sobre els fets que es plantegen.
- De nou, s'obté la valoració d'una persona individual que proveeix una visió individualista sense tenir en compte la prèvia deliberació de l'objecte demanat, que permetria oferir una visió més col·lectiva basada amb l'interès comú.

Casos comparats:

A Palma cada any es fa una enquesta sobre les Festes de Sant Sebastià que pretén conèixer l'opinió de la gent per tal d'adaptar als seus gusts i preferències l'oferta musical de Sant Sebastià, així com valorar diversos aspectes a millorar. A Lluçmajor també tenen una secció dintre de participació ciutadana on fan consultes contínuament que serveixen per valorar distints temes d'àmbit municipal.

Font: elaboració pròpia

4.13 Fòrums de participació ciutadana

Els fòrums de participació ciutadana són una figura proposada pel Projecte de Llei de Consultes (veure el capítol VI). Es configuren com espais de participació puntuals, de discussió i anàlisi, constituïts per la corporació municipal i formats per ciutadans i ciutadanes que poden actuar en nom propi o com a representants d'entitats ciutadanes. Tenen per objecte deliberar sobre assumptes locals que es posin a debat per així extreure'n opinions, suggeriments o propostes de millora com també, avaluar el resultat d'una actuació pública concreta ja executada.

Els fòrums poden ser oberts a totes les persones interessades, prèviament inscrites al Registre de Participació ciutadana o tant sols a un determinat col·lectiu de persones que estiguin directament afectades pel tema objecte de debat, les quals també han d'estar inscrites al Registre Únic. En tot cas, el nombre de persones constituents ha de ser de cinc, set o nou persones que hagin estat escollides per sorteig d'entre les inscrites al Registre Únic.

La corporació pot convidar a participar persones expertes en la matèria perquè enriqueixin el debat. No es requereix que aquestes persones estiguin inscrites en el Registre Únic de participació ciutadana.

Els fòrums de participació ciutadana tenen les següents fases:

1. Tràmits d'inici del procediment: La corporació local ha de sol·licitar a la direcció general responsable de gestionar el Registre Únic de participació ciutadana que seleccioni les persones que han de formar part del fòrum, detallant-ne els criteris de selecció.

2. Selecció dels membres: d'acord amb el principi d'igualtat de gènere i en base als criteris de selecció, la persona titular de la Direcció General competent en matèria de Participació ha d'elegir els i les membres que han de formar el fòrum.
3. Convocatòria del fòrum: ha d'incloure tota la informació necessària en relació amb:
 - a. les persones o/i col·lectiu/s que hi formen part,
 - b. els objectius del procés, això és, cal especificar l'assumpte que es posa a debat i aquest darrer cal que estigui acompanyat de la documentació necessària per analitzar-la i valorar-la,
 - c. les diverses alternatives que planteja la institució convocant, si n'hi ha,
 - d. si les conclusions seran vinculants o no per la corporació local,
 - e. establir un termini, no inferior a un mes, per fer aportacions i propostes,
 - f. les dates previstes per la realització del fòrum ciutadà,
 - g. concretar les formes de difusió pública de la convocatòria,
 - h. la indemnització que hagin de percebre els i les participants en el fòrum, en la forma que s'estableixi en el Decret de Convocatòria.

*tota la informació ha de ser pública al web municipal i s'ha de comunicar directament per via telemàtica a les persones convocades a participar.

4. aportació de propostes: qualsevol persona inscrita en el Registre Únic de Participació Ciutadana pot fer aportacions a un fòrum de participació ciutadana, les quals s'han de presentar a la corporació municipal per via telemàtica o presencial.
5. deliberació, a continuació els membres del fòrum han d'iniciar el debat sobre la qüestió concreta, aportant tota la informació que hagin recopilat i que la corporació els hi adjunti en aquest sentit.

6. valoració de les propostes i informe, finalment, els membres del fòrum han de redactar un informe en el qual han de descriure el procés i les seves fases i han d'explicar amb claredat les iniciatives i propostes, les distintes visions i opinions dels i de les membres, s'han de valorar les propostes i s'han de concretar quines d'aquestes es consideren oportunes per prendre en consideració i són elegides. Respecte de cada decisió, s'ha d'indicar si han tingut el suport majoritari o per unanimitat dels i de les membres de fòrum.

Quadre 39. Resum del fòrum participatiu

Idees bàsiques: espai de participació que es preveu que la corporació municipal convoqui puntualment per valorar determinats aspectes municipals.

Resultats: depèn del que estipuli el procés.

Qui pot participar?: ciutadans/nes interessats en el tema o no, registrades en el Registre Únic de participació ciutadana que poden actuar en nom propi o en nom d'una entitat/associació que representin i persones expertes designades per la corporació municipal.

Per què és important?:

- és una manera d'activar mecanismes que permetin la deliberació sobre certs assumptes i ofereixin conclusions que tenen en compte distintes sensibilitats i necessitats, a més de proveir una visió comunitària sobre el tema que es posa a debat.
- per tant els efectes serien similars als mencionats a l'apartat "processos participatius", però el fòrum tan sols es referiria a una part del procés, la part deliberativa, canviant el format pel que fa als membres assistents.

Reptes:

- Hi ha el perill de que si es convoca la gent per sorteig, a la darrera no li interessi el tema debatut o no tingui opinió. En canvi si es fa de forma voluntària, es garantiria que la gent que assisteix a la deliberació és gent que vol donar la seva opinió i construir de forma col·lectiva.

Casos comparats:

- Encara no s'han donat experiències amb aquest format.

Font: elaboració pròpia

4.14 Registre Únic de Participació

El Registre Únic de Participació Ciutadana és un registre autonòmic que proposa el Projecte de Llei de Consultes (article 37-46), on es pot inscriure qualsevol persona igual o major de setze anys que estigui empadronada a un municipi de les Illes Balears. Així mateix, s'hi poden inscriure, a través de la secció de les entitats ciutadanes, les persones jurídiques sense ànim de lucre.

Aquesta inscripció atorga el dret de participar en alguns dels instruments de participació ciutadana prevists en aquesta guia, seguint criteris de legalitat i protecció de dades tal i com regulen les lleis en la matèria. El Registre depèn i és gestionat per la Direcció General competent en matèria de Participació Ciutadana, de la Conselleria que correspongui del Govern de les Illes Balears.

El Registre Únic es subdivideix en quatre seccions:

1. Secció de les persones físiques (article 39).
2. Secció de les entitats ciutadanes (article 40).
3. Secció del Consell de Participació (article 41).
4. Secció dels Fòrums de participació ciutadana (article 42).

La regulació de com inscriure's es contempla al Projecte de Llei Autonòmica de Consultes.

4.15 Participació en l'elaboració de normes municipals

4.15.1 Participació en el procés d'elaboració de lleis i reglaments

La ciutadania no associada i les entitats i associacions inscrites totes elles en el registre

únic de participació ciutadana podran participar en els processos d'elaboració de lleis i reglaments en l'Administració local, que es realitzarà en els supòsits, en els termes i amb les excepcions previstes en la legislació bàsica estatal.

Amb caràcter previ a l'inici del procediment d'elaboració d'una llei o reglament, es farà pública la iniciativa per mitjà virtual amb tota la informació relacionada i es convidarà a participar-hi (pel portal web de cada corporació municipal i pel correu electrònic a les entitats i associacions que es vegin afectades per la mesura). La participació es facilitarà des de la pàgina web de l'ajuntament en qüestió. Es podran organitzar algunes trobades amb les entitats/associacions que es vegin afectades si escau.

4.15.2 Propostes d'iniciatives reglamentàries

Com descriu el punt 4.5 (iniciatives ciutadanes), les persones i/o entitats podran presentar propostes de tramitació d'iniciatives de caràcter reglamentari, a excepció de les disposicions de caràcter organitzatiu de la corporació municipal (Projectes d'ordenances i reglaments locals). Els requisits i procediments de les propostes es preveuen en el punt 4.5.

Si la proposta de reglament que es vulgui plantejar té una dimensió i abast notable i la corporació municipal ho considera adient, l'equip de govern podrà impulsar processos participatius per a deliberar sobre l'encert d'aquesta norma que es plantegi elaborar.

Finalitzat el procés de participació ciutadana, l'aprovació de la corresponent ordenança o reglament es farà segons el previst en l'article 49 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local.

4.15.3 Reflexions sobre la participació en normativa: raons i efectes

A continuació hem elaborat un quadre resum amb les reflexions sobre aquest mecanisme participatiu.

Quadre 40. Resum de la participació en normes

Idees bàsiques: Participació a partir de suggeriments i al·legacions en el procés d'elaboració normativa i capacitat de les persones per plantejar possibles reglaments pel municipi.

Resultats: vinculants en cas que es faci per iniciativa ciutadana i reuneixi suficient suport i consultius en cas que siguin suggeriments a la llei/ordenança.

Qui pot participar?: qualsevol persona registrada al Registre Únic de participació ciutadana, en nom propi o com a representant d'una entitat.

Per què és important?:

- Permet tenir influència en el sistema jurídic municipal i enriquir-lo perquè s'ajusti millor a les necessitats socials.
- Permet interpellar als/a les legisladors/es en qüestions que no quedin clares o comprensibles.

Reptes:

- Requereix d'un mínim de capacitat per entendre l'ordenament jurídic municipal i per poder-hi influir.
- Cal dedicar-hi temps i recursos de manera que la participació sigui efectiva. Per això, en general en aquests casos la intervenció de la gent és mínima.

Casos comparats:

- A Marratxí o Palma es va demanar a les entitats/associacions i ciutadania no associada que intervinguessin en el procés d'elaboració de l'ordenança municipal en participació ciutadana. No obstant això, la participació va ser inexistente o mínima.

Font: elaboració pròpia

SECCIÓ 5. Foment de la cultura participativa

A continuació detallem les mesures que la corporació municipal pot aplicar per fomentar una cultura participativa al municipi, més enllà de la creació de reglaments i normes en participació. Creiem que la mesura més important a tenir en compte, és la dotació de recursos humans, materials i financers a una àrea de participació ciutadana en el sí de l'estructura organitzativa de l'Ajuntament que permeti planificar, dissenyar, impulsar, implementar i avaluar totes les mesures i programes de participació ciutadana que es detallin a continuació. Una àrea que permeti anar incorporant les mesures participatives a la cultura organitzativa i de treball de l'ens municipal de manera que es generi una nova manera de fer i de funcionar més inclusiva, propera i democràtica. Suggestim que aquesta àrea pengi directament de batlia, atès la seva naturalesa transversal a totes les altres àrees. Creiem que sense atorgar-li aquesta importància estratègica a la participació, és fa difícil fomentar-la. I aquesta és una decisió purament política i de convicció i/o ferma en apostar per aquest nou model.

5.1 Foment del teixit associatiu organitzat i no organitzat

L'Ajuntament ha de garantir l'impuls de polítiques de foment de les associacions formals i no formals (plataformes d'interès, moviments socials...) per tal de reforçar el teixit social del municipi i per a la promoció d'iniciatives d'interès general. En tot cas, l'Ajuntament cal que elabori un pla estratègic de foment i millora de

l'associacionisme del municipi que pot englobar-se en el marc d'un pla director de participació ciutadana. Algunes de les accions que seria recomanable que tingués aquest pla podrien ser:

1. Potenciar mesures per a la implicació i la participació de la ciutadania en les associacions i en els programes de voluntariat.
2. Organitzar campanyes d'informació i sensibilització sobre l'associacionisme formal i no formal i el voluntariat i difondre'n els valors.
3. Aplicar mesures per al reconeixement públic de la tasca de les associacions, plataformes d'interès i del voluntariat.
4. Millorar els tràmits burocràtics, agilitzant la relació entre les associacions, les plataformes d'interès i l'ajuntament.
5. Prestar assessorament i assistència tècnica així com formació en la mesura del possible a aquestes agrupacions socials.
6. Promoure el treball en xarxa, l'acord i la coordinació de les entitats amb altres agents socials.
7. Crear plataformes virtuals o espais participatius que permetin que aquestes associacions o grups de persones puguin interactuar entre elles i puguin participar en la co-decisió d'assumptes municipals rellevants.
8. Generar mecanismes participatius que permetin una implicació directa de les associacions o grups de persones en els assumptes municipals.

L'Ajuntament incorporarà les previsions necessàries en el pressupost municipal per tal de donar suport i fomentar, mitjançant l'establiment de subvencions, les activitats i els programes de les entitats l'objecte de les quals sigui la defensa, el foment i/o la millora dels interessos generals o sectorials de la ciutadania i que actuïn sense ànim de lucre. L'establiment de subvencions estarà supeditat a les disponibilitats pressupostàries del municipi i al compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, d'acord amb els principis de publicitat, transparència, concurrència, objectivitat, igualtat, no discriminació, i eficàcia i eficiència.

5.2 Foment de la participació ciutadana

Cert és que un teixit associatiu fort i actiu en un municipi indica una societat civil cohesionada i més participativa i democràtica. Però les institucions municipals no tan sols han de vetllar per fomentar les associacions i grups de persones sinó també, per promoure la participació en el sí de la mateixa institució i entre la ciutadania no associada. Ho pot fer implementant les següents mesures:

1. Programes de formació i difusió per a la ciutadania (formació sobre les TIC, les TEP o la participació digital, divulgació sobre els drets de participació que contempla el reglament en aquesta matèria...).
2. Programes de formació per al personal al servei de les Administracions Públiques (formació en cultura participativa, en treball intersectorial, en els mecanismes participatius que contempla un reglament de participació ciutadana com per exemple, com fer processos de participació, com obrir

un espai de debat digital...)

3. Espais de participació per infants i joves: creació de canals, òrgans o espais de participació que permetin incloure les demandes, aspiracions i necessitats de la ciutadania d'aquesta franja d'edat en el procés de decisió política.
4. Sensibilització i difusió de la participació ciutadana pels canals que tingui a l'abast la corporació municipal (premsa, portal web, cartells, radio o TV local...).
5. Mesures per a l'accessibilitat de la participació a totes les persones, tant a partir de mitjans presencials com a partir de les noves tecnologies.
6. Col·laboracions amb altres entitats o associacions de participació ciutadana que tinguin un abast estatal o internacional.
7. Generar plans estratègics sectorials que permetin tenir una fulla de ruta en participació ciutadana que indiqui les mesures a executar de forma progressiva i temporalitzada.

5.3 Impuls i seguiment del reglament de participació ciutadana

El Consell de participació ciutadana pot ser el responsable d'impulsar les accions previstes en el present Reglament, així com fer-ne el seguiment i avaluar-ne la implementació. L'impuls de les accions es pot traslladar en acords polítics concrets que defineixin un pla estratègic en aquesta matèria amb indicadors que avaluin el seu compliment. Anualment o quan es consideri convenient es faran reunions de seguiment per estudiar el grau d'implementació de les accions i avaluar-ne els seus impactes.

SECCIÓ 6. Elaboració d'un reglament de participació ciutadana

Entenem que el procés d'elaboració del reglament ha de fer-se de forma participada de manera que es permeti la deliberació dels distints elements que el configuren i que en resulti un document més plural i consensuat. Recordem que, tal i com el catedràtic de Ciència política Quim Brugué esmenta a la Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal, per fer participació cal:

1. Saber què estem fent, això és, estem facilitant canals perquè la ciutadania pugui incidir en un reglament municipal.
2. Saber per què s'està fent: per fer escola de la democràcia, això és, per formar ciutadania més activa i aprendre a interactuar amb aquesta i viceversa, des d'una empatia major respecte les necessitats i límits de cada interlocutor.
3. Afavorir la inclusivitat i diversitat entre els participants que hi intervindran.
4. Potenciar el treball transversal en el sí de l'Ajuntament que faciliti la cooperació i el treball conjunts entre àrees.
5. Plantejar i desplegar tots els mitjans que estiguin a l'abast per aconseguir que més gent participi.
6. Estructurar el procés en tres moments: explicar, escoltar i respondre.³⁵

³⁵Veure Brugué, Guia per dissenyar i executar processos participatius, pàg. 38-39.

6.1 Primera fase: la definició interna

6.1.1 Pacte/definició política: consens amb l'equip de govern

Per començar, cal cercar la indispensable complicitat política de l'equip de govern. En aquets sentit, accentuem que una de les claus de l'èxit d'aquest procés prové del grau d'acceptació i voluntat de l'equip de govern de dur-ho a terme i d'implicar-s'hi. Proposem, doncs, una primera reunió amb tot l'equip on s'expliqui la intenció d'elaborar o actualitzar el reglament a partir d'un procés participatiu que permeti a la ciutadania estar informada sobre el seu dret a participar i també, que pugui deliberar sobre l'arquitectura institucional en participació que anhela. Així doncs, cal que expliqui tant què voleu fer, per què i sobretot, el com, presentant les pautes de funcionament que anireu realitzant.



Sugerim...

Tanmateix, el fet d'iniciar aquest procés està carregat de raons que trobareu al llarg d'aquest document i que cal que us prepareu per a la reunió. Us recomanem de presentar entre tres i cinc raons clares per anar-les desenvolupant i explicant.

Sempre és útil portar una presentació de power point o un document escrit/electrònic per lliurar o enviar amb tots els detalls i fases del procés.

D'aquesta reunió se'n poden treure alguns dels reptes i intencions que interessa impulsar en participació ciutadana.

6.1.2 Breu diagnosi prèvia per fer una proposta d'esborrany de reglament amb la qual poder treballar:

Un cop tingueu la complicitat de l'equip de govern, ja us podeu posar a treballar! En primer lloc, cal estudiar quina arquitectura institucional existeix i si està regulada o no. També caldrà examinar qui està participant amb l'ajuntament i de quina manera ho fa. Això s'anomena, elaborar una breu diagnosi de necessitats.

Breu diagnosi

- Esbrinar si existeix o no un reglament de participació ciutadana,
- el tipus d'estructura participativa prevista per l'ens municipal (els canals de participació, els òrgans...).
- L'estructura operativa, és a dir, la que veritablement s'usa (els canals efectius i els més emprats amb qui l'ajuntament dialoga amb la ciutadania, encara que siguin informals).
- Saber qui participa.
- Identificar els reptes que presenta la participació a partir de preguntes com "qui volem que participi", "de quina manera", "què pretenem potenciar o impulsar"...



Sugerim...

- entrevistes amb actors clau (certs professionals tècnics i determinats agents social)
- investigació a partir de fonts secundaries.

*El més important d'aquesta fase serà el document de "reptes" que sorgeixi de la diagnosi, que permetrà orientar sobre els pilars i innovacions de la nova normativa.

6.1.3 Impuls del Grup tècnic

Necessitem crear complicitats entre els professionals tècnics de l'Ajuntament a favor d'una cultura més participativa. Així mateix, cal instaurar la participació com un element transversal en totes les àrees. Una de les maneres d'aconseguir-

ho, és implicar als professionals tècnics des del procés inicial d'elaboració de la norma en la matèria. Així doncs, cal fomentar la col·laboració d'un equip interdisciplinari, que pengi de batlia, que vetlli per la seguretat jurídica i tècnica de la nova normativa, que compleixi la funció també de grup motor dins l'Ajuntament i sigui l'equip encarregat de consensuar un esborrany del Reglament. Proposem que estigui format per professionals de les àrees de Participació Ciutadana, intervenció, secretariat, batlia, serveis socials, educació i serveis jurídics. Aquesta representació hauria de garantir la intersectorialització de l'element participatiu. El rol d'aquest grup serà el de:

- contribuir a fer el disseny del reglament (detectar necessitats, demandes, limitacions...),
- garantir-ne la seva legalitat,
- fer-ne el seguiment.

En aquesta primera reunió, suggerim presentar el procés d'elaboració de la nova normativa i el document breu sobre la diagnosi i els reptes que aquesta pretén abordar. A continuació, es podria plantejar un document/esborrany de reglament que podria servir com a document base de treball pel debat posterior.



Sugerim...

- aconseguir que pengi directament de batlia i que fins i tot, sigui el batle o batlessa qui ho convoqui,
- portar un ordre del dia que estructurari i temporalitzi la reunió.
- portar el reglament antic (en cas que es tingui) o un reglament-tipus i el document sobre la diagnosi breu amb els reptes identificats que permetin plantejar una proposta de reglament que pugui ser debatuda posteriorment.
- obrir un debat ordenat i engrescador (preparar-se preguntes clau a plantejar),
- escriure un resum de la reunió que exposi les idees i acords arribats.

6.1.4 Creació del grup impulsor

El grup impulsor es constitueix com una taula de treball civil que vetlla per la transparència del procés i crea un espai de debat més ampli sobre la metodologia d'elaboració del reglament. Aquest grup el composarien representants d'associacions o ciutadania no associada i dels partits polítics del consistori, tant de l'equip de govern com de l'oposició. Les seves funcions són:

- Vetllar per la transparència del procés,
- deliberar sobre la metodologia presentada i el reglament,
- decidir què es posa a debat (punts del reglament),
- animar a la ciutadania a participar en el procés participatiu,
- suport en el disseny de la campanya informativa/divulgativa.

En aquesta primera reunió es faria la presentació del procés d'elaboració de la nova normativa i del document de breu diagnosi i reptes que aquesta nova normativa pretén abordar. A continuació, es podria presentar el document/esborrany de reglament elaborat a partir de la reunió amb el grup tècnic, obert a matisacions i aportacions. Finalment, fora bo decidir:

- **Què** es posa a debat del reglament: quins preceptes o temes es podrien deliberar.
- **Com**, a partir de quines tècniques participatives o d'investigació social.
- **A qui** es convida a participar: ciutadania, entitats/associacions, persones expertes...
- **De quina manera** cal divulgar tota la informació rellevant al respecte.
- **Estratègies** per animar a la participació.



Sugerim...

- El grup impulsor sol estar constituït per 10-15 persones com a màxim.
- Es convenient usar una enregistradora per gravar la reunió i després poder-ne escriure les idees de forma ordenada i sistemàtica.
- Portar un ordre del dia que estructurari i temporalitzi la reunió.
- Portar el reglament antic (en cas que es tingui) o un reglament-tipus i el document sobre la diagnosi breu amb els reptes identificats que permetin plantejar una proposta de reglament que pugui ser debatuda posteriorment.
- Dinamitzar la reunió tenint sempre en compte els temps i una equitat en les intervencions dels i de les participants.
- Escriure un resum de la reunió que exposi les idees i acords arribats.

6.2 Segona fase: la informació

Un cop consensuat l'esborrany de reglament amb el grup tècnic i el grup impulsor, passem a la campanya informativa que té com a objectiu informar a la ciutadania, de forma detallada i didàctica, sobre el procés participatiu per a l'elaboració d'un reglament. Cal comunicar què es posa a debat, per què, qui pot participar, com es pot i a on (dies, hores i lloc exacte).



Sugerim...

- en funció de les possibilitats del municipi, caldria fer un díptic informatiu, cartells, porta per porta, un anunci a premsa, xarxes socials, penjar tota la informació al web i informar a les oficines d'atenció al ciutadà de manera que també informin correctament. *Si es veu adient, es pot fer una sessió informativa amb la ciutadania.*
- és important que tant batlia com el grup impulsor s'hi impliqui, motivant a les persones a implicar-se en el procés.

6.3 Tercera fase: la deliberació.

6.3.1 El debat amb la ciutadania i/o entitats

En aquesta fase es proposa l'aplicació de tècniques participatives i eines d'investigació social (grups focals amb les associacions i ciutadania, enquestes o qüestionaris, tallers participatius...) que facilitin la deliberació dels punts del reglament que es posen a debat. El grau de desplegament d'aquestes dependrà de la voluntat i capacitat de cada ajuntament per efectuar-los amb èxit. Cal ser realistes i no fixar-se objectius ambiciosos que no es puguin aconseguir. Els objectius que pretenem aconseguir són:

- Informar i sensibilitzar sobre la manera d'exercir el dret a participar per part de la ciutadania i les entitats/associacions.
- Co-definir les normes de joc entre les persones participants.
- Trobar espais de consens entre totes les parts que permetin enriquir-se i aproximar al màxim el document final a les necessitats socials.



Sugerim...

- a cada acció participativa que es realitzi, igual que amb el grup tècnic i impulsor, cal fer-ne un resum per després, poder retornar-ho a qui hagi participat, penjar-ho al web i garantir la transparència i accés a la informació de tot ciutadà.
- els tallers participatius cal que estiguin preparats i amb la informació ordenada. Així és: disposar d'un full de registre de les persones assistents, d'un ordre del dia temporalitzat, respectar els temps de cada punt, garantir que totes les persones participants intervinguin per igual i repartir una enquesta d'avaluació per valorar-ne l'experiència.
- és important que a cada taller o trobada hi hagi almenys dos/dues dinamitzadors/ores.

Per més informació sobre processos participatius, podeu consultar:

- Joaquim Brugué (2017). Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal. Generalitat de Catalunya Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència. Direcció General de Transparència, Dades Obertes i Qualitat Democràtica
- Joel Martí i Óscar Rebollo (2007). "Eines per a la participació ciutadana Participació ciutadana: bases, mètodes i tècniques". Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis.
- Fernando Pindado (coordinador) Óscar Rebollo Izquierdo Joel Martí Olivé (2002). "Eines per a la participació ciutadana i tècniques". Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis.

6.3.2 Trobada amb el grup tècnic, el grup impulsor i l'equip de govern

Tota la intel·ligència col·lectiva que es generi dels debats es resumirà en un document de recomanacions per a un reglament de participació més consensuat. A continuació, es recomana tornar-se a trobar amb el grup tècnic per compartir el document de recomanacions, validar la legalitat i adequació de les aportacions ciutadanes i enriquir la normativa en la mesura del possible.

Un cop refinat el text, es recomana quedar per darrer cop amb el grup impulsor per compartir-ne els resultats i validar les últimes modificacions. El grup impulsor també pot suggerir unes primeres passes a efectuar per posar en pràctica els mecanismes del reglament, uns indicadors de seguiment sobre el grau d'implementació de les mesures regulades i es pot realitzar una avaluació

participativa que doni indicis sobre el que ha funcionat i el que caldria millorar.

Finalment, es proposa una reunió amb l'equip de govern on es presenti el document final i es consensui un calendari amb propostes concretes per començar o continuar amb la participació en el municipi. El text final haurà tingut en compte la voluntat de l'equip de govern, del grup tècnic, del grup impulsor i de la ciutadania/entitats. És important que una persona o més lideri el procés i es responsabilitzi del seu seguiment i avaluació.

6.4 Quarta fase: El retorn:

En aquesta fase es recomana enviar l'informe a la ciutadania que doni comptes del que finalment s'ha inclòs i el que s'ha desestimat així com el text final. Tota la informació cal que quedi reflectida al web de l'Ajuntament. Es pot divulgar per les xarxes socials i premsa. Així mateix, si es veu necessari es pot organitzar una sessió informativa explicant-ne els resultats i animant a la gent a usar-lo. Hi haurà un període d'al·legacions, obert a les persones que vulguin aclariments, que no estiguin d'acord amb algunes de les validacions tècniques o que en vulguin incorporar alguna més.

6.5 Quinta fase: Edició final i aprovació

En aquesta fase es on es tanca el procés de rebuda d'aportacions ciutadanes i s'acaba el document de reglament amb les incorporacions de la ciutadania i entitats. A continuació s'aprova en el Ple municipal.

6.6 Difusió pública i aplicació

Un cop finalitzat el procés, cal que la ciutadania i les entitats el coneguin, se'n familiaritzin, se'l facin seu. Així doncs, la corporació municipal ha d'iniciar una tasca de divulgació i sensibilització per informar sobre els drets de la ciutadania a usar tots els canals que es contemplen al reglament. El Consell de participació ciutadana en cas que n'hi hagi un de permanent, ha de començar a garantir l'aplicació de les accions previstes en el reglament.

6.7 Seguiment i avaluació.

S'establiran uns indicadors de seguiment que serviran a la ciutadania per controlar el grau de compliment dels elements que configuren el reglament. Es suggereix una reunió bianual amb el grup impulsor com a mecanisme de seguiment de l'aplicació i valoració del funcionament del reglament.

7. Bibliografia

Documents científics:

- Borja Adsuara Varela (2016). "Hacia una política basada en datos". El País, 14/11/2016. Disponible en línia: https://elpais.com/tecnologia/2016/11/08/actualidad/1478599545_905350.html (18/12/2018)
- Quim Brugué (2017). Guia per dissenyar i executar processos participatius en l'àmbit municipal. Generalitat de Catalunya Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència. Direcció General de Transparència, Dades Obertes i Qualitat Democràtica.
- Carola Castellà, Maria Garcia, Joan Frígols i Elisa Stinus (2018). Eines de participació ciutadana. Metodologies i tècniques per a l'acompanyament de processos participatius. Diputació de Barcelona
- Consorci d'administració oberta de Catalunya (2018). "Que és l'administració electrònica?". Disponible en línia: <https://www.aoc.cat/knowledge-base/1-2-que-es-ladministracio-electronica-2/> (18/12/2018)
- Joel Martí i Óscar Rebollo (2007). Eines per a la participació ciutadana Participació ciutadana: bases, mètodes i tècniques. Diputació de Barcelona.
- A.M. Novella "La participació dels infants: l'experiència del Consell d'Infants de Sant Feliu de Llobregat" en Drets i responsabilitats d'infants i joves. Escola d'estiu 2006. Rosa Sensat. Barcelona 2007
- Vid. S. TIERNEY, Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation, Oxford Constitutional Theory, 2012, p. 23.

Reglaments i lleis

- Ajuntament de Barcelona (2017). "Reglament de participació ciutadana, 2017". Disponible en línia: http://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/reglament_participacio_catala.pdf (24/09/2018).
- Ajuntament de Lleida. Participació ciutadana, drets civils i cooperació (2006). "Reglament de Participació ciutadana del 2006". Disponible en línia: <http://participaciociutadana.lleida.cat/documents/participacio-ciutadana/el-reglament-de-participacio-els-ambits-de-la-partic./reglament-de-participacio-ciutadana-de-2006/view> (24/09/2018).
- Ajuntament de Palma (2017). "Reglament de participació ciutadana, 2017". Disponible en línia: https://participacio.palma.cat/portal/PALMA/participacio/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/8_5685_1.pdf (24/09/2018).
- Ajuntament de Terrassa (2016). "Reglament de participació ciutadana, 2016". Disponible en línia: <https://aoberta.terrassa.cat/normativa/detallNormativa.jsp?id=00341> (24/09/2018).

- CAIB (Govern de les Illes balears) (2017). "Projecte de Llei de consultes populars i processos participatius". Direcció General de Participació i Memòria Democràtica En línia: <http://www.caib.es/sites/M170613081930629/ca/n/consultes/> (17/12/2018)
- Diputació de Barcelona (2017). Reglament tipus de participació ciutadana. Sèrie Benestar i Ciutadania, pàg. 13.
- Junta de Andalusia (2018). "Reglamento de participación ciudadana de Andalusia". Disponible en línia: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/4/1> (24/09/2018).

Altres documents legals

- Ajuntament d'Esplugues. "Consells municipals sectorials". Disponible en línia: <http://www.esplugues.cat/ambits/temes/participacio-es/consells-municipals-sectorials> (18/06/2018)
- Boletín oficial del Estado (2001). "Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición." Disponible en línia: <https://www.boe.es/boe/dias/2001/11/13/pdfs/A41367-41370.pdf> (25/07/2018).
- Boletín Oficial del Estado (2003). "Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local". Disponible en línia: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23103-consolidado.pdf> (27/04/2016).
- Bolletí Oficial de l'Estat (2013). "Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern". En línia: http://www.boe.es/boe_catalan/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887-C.pdf (18/07/2018).
- Consell Econòmic i Social de les Illes Balears (2010). "Dictamen num.27/2010, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, relatiu a l'avantprojecte de Llei de la Carta de Drets Socials per la ciutadania de les Illes Balears." Disponible en línia: <http://www.copib.es/pdf/Vocalies/Social/Projecte%20Llei%20Carta%20Drets%20Socials.pdf> (26/04/2016).
- Conselleria de Funció Pública (2009). "Decret 82/2009, de 13 de novembre gestió de les queixes i els suggeriments sobre el funcionament dels serveis públics de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears". Disponible en línia: <http://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST152ZI61994&id=61994> (18/07/2018).
- Institut d'Estadística de les Illes Balears (IBESTAT) (2017). "Encuesta sobre equipamiento y uso de la tecnología en los hogares." Disponible en: <https://goo.gl/SVX5Xs> (21/06/2018)
- Parlament de les Illes Balears. "Estatut d'Autonomia de les Illes Balears". Llei Orgànica 2/1983, de 25 de febrer. Disponible en línia: <http://web.parlamentib.es/RecursosWeb/DOCS/EstatutAutonomiaIB.pdf> (26/04/2016).

- Unió Europea (2000). “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01)”. Disponible en línia: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf (12/07/2018).
- Unió Europea (2016). “Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d’abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d’aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades)”. Disponible en línia: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679> (18/12/2018)
- Unió Europea (2018). “La gobernanza europea — un libro blanco”. Com (2001) 428 final (2001/C 287/01). Disponible en línia: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES> (12/07/2018)

