

RAS 1/2021, de 15 d'abril, sobre la participació de la ciutadania en els projectes d'especial transcendència, en plans temàtics o sectorials.

El caràcter interpretable del concepte, la transformació social i el punt de vista de cadascun dels agents que intervenen en la PARTICIPACIÓ fa que la consideració, al davant d'una mateixa realitat, canviï de forma extraordinària i on els agents polítics consideren que la participació ha estat palesa per les entitats ciutadanes ha resultat insuficient.

No és objecte d'aquesta Recomanació entrar en justificacions concretes quant a les polítiques administratives però sí posar sobre la taula la necessitat de tenir present la normativa reglamentària autoimposada en matèria de Participació, d'una banda i d'altra, atendre els canvis socials des del 2005 (any de publicació del reglament) i dotar el nostre municipi de noves eines que motivin i facilitin la participació de la ciutadania. Cal creure en la participació i respectar el seu fruit, sense detriment de les facultats executives dels responsables municipals. Un difícil equilibri en el que aquesta Recomanació vol aportar un gra d'arena.

Fernando Pindado¹ ens recorda que "Parlar de participació democràtica és parlar de qualitat democràtica ja que la participació és tot allò que ens permet formar part de quelcom, de la nostra comunitat de veïnats, la nostra barriada, de la nostra ciutat, de la nostra societat; la participació ens permet estar informats i ser escoltats quan volem manifestar la nostra opinió i decidir el futur que desitjam".

CONSIDERACIONS PRÈVIES

Els quasi 5 anys de mandat m'han aportat una experiència prou significativa per a traslladar algunes consideracions en matèria de participació. El pas de la ciutadania amb problemes diversos per l'oficina de la Defensora, les entrevistes mantingudes amb els representants de les entitats ciutadanes expressant les seves preocupacions, els consells territorials i de districte en les quals he tingut el privilegi d'escoltar els representants de les associacions de veïnats i les innumerables reunions mantingudes amb els regidors d'àrea dels distints equips de govern han estat una font extraordinària de reflexions aprofitables des de molts aspectes, també en matèria de participació.

Destaquen també l'existència recent d'algunes reclamacions sobre la percepció ciutadana quant al que han qualificat com una participació insuficient en grans plans de transformació urbanística de la nostra ciutat, concretament, parlo de projectes que actualment són objecte de treball en el nostre ajuntament, l'Eix cívics de Nuredduna i del procés de rehabilitació de Plaça Major.

Des d'un punt de vista ampli, l'abast de la cultura de la participació ens podria conduir a un estudi inabordable per l'amplíssim contingut teòric del que es nodreix i el nombre de projectes que impulsa l'ajuntament anualment podria convertir la redacció d'aquesta recomanació en una tasca infinita perdent tota eficàcia.

Quant a la Participació ciutadana sols hem trobat un estudi d'opinió sobre la participació de l'any 2008², elaborat en el Marc del I Pla de Participació, encarregat al "Instituto de estudios sociales avanzados", d'àmbit a totes les Illes, tot i la referència específica de Palma al llarg de la presentació de resultats, amb un total de 1800 entrevistes. L'estudi conclou amb la necessitat de seguir investigant a la recerca d'indicadors vàlids i operatius, la proposta d'un segon estudi des de les associacions, posar en marxa un observatori de

¹ Fernando Pindado, llicenciat en Dret i expert en matèria de participació, amb diverses responsabilitats a l'administració pública, autor de "La participació ciutadana es la vida de las ciudades", Barcelona, Ediciones Serbal, 2008, d'on s'ha extret la cita.

² http://www.caib.es/sites/participacio/Ca/n/estudi_dopinio_sobre_participacio_ciutadana_a_les_illes_balears-33745/

participació i amb l'elaboració d'un llibre blanc de la participació a les Illes. Tot conclusions que plantejaven més preguntes que respostes i propostes de feines a mig-llarg termini molt interessants però que no sabem que hagin tingut continuïtat.

I no obstant això la realitat que coneixem ens parla d'un teixit associatiu compromès i d'una sensibilitat ciutadana que treballa incansable però amb moltes limitacions i tampoc no podríem dir si ho fa més que mai perquè si bé existeixen nous espais de participació, no tenim referents empírics de realitats anteriors ni de l'actual. El que sí podem dir és que la participació a la nostra ciutat és millorable des de tots els angles, tant per part de la ciutadania com de l'administració.

És per això que després de constatar els fets reclamats sobre una mostra representativa, em veig amb l'obligació d'iniciar un expedient d'ofici expedient d'acord amb les condicions previstes als articles 27 i 28 del Reglament orgànic de drets de la ciutadania, BOIB núm. 36 de 03.03.2005 (RODC, en endavant) i d'actuar sense dilació perquè cal ser àgils i compartir amb el poder executiu municipal el que consider que és una necessitat imperiosa del compliment de la normativa i cal orientar també les actuacions municipals en sintonia amb la realitat social i els nous models de participació. Si a PARTICIPAR S'APREN PARTICIPANT³, a l'administració li correspon també fer un procés d'aprenentatge i posar els mitjans per a que la ciutadania faci també el seu procés.

ANTECEDENTS DE FET

PRIMER. A les consideracions prèvies anomenava els dos grans projectes que han estat motiu de consulta a la meua oficina, el Projecte de re urbanització del carrer Nuredduna (exp. de licitació 2021-017-O) i el Projecte de rehabilitació de Plaça Major (sense expedient per ara) però també podrien ser il·lustratius de dubtes i limitacions a la participació ciutadana altres exemples com ara: el Projecte d'intervenció urbanística en l'eix cívic del carrer Cotlliure (exp. 2021-011-A), el Projecte d'execució d'obres i rehabilitació dels voltants de l'edifici aïllat destinat a local d'ús sociocultural "Fàbrica de Can Ribes" (exp. 2021-010-O), el Projecte de reurbanització i millora d'accessibilitat de Rafel Rodríguez Méndez-Eix Barrera-Villalonga-Borguny i Concòrdia (exp. 2020-002-O) o, més recentment, el Projecte de Remodelació de la Plaça Bisbe Planes i voltants a Sant Jordi (exp. 2021-021-O).

En tots els casos, quan hem accedit a la documentació relativa a l'expedient o s'ha consultat a les Àrees implicades i als responsables de la coordinació de districte, no hem trobat documentació tècnica sobre el procés de participació, i se'ns ha remès a actes de reunions amb representants veïnals que contenen l'exposició informativa dels projectes però en cap cas una planificació sobre com o en quins aspectes es podria orientar la participació de la ciutadania. Tampoc no hem obtingut còpia de cap Memòria de participació ni Informe participatiu⁴, ambdós documents previstos en el Reglament orgànic de participació com a eines per als PRECEPTIUS processos de participació en projectes urbanístics, plans temàtics o sectorials quan afecten al conjunt de la ciutadania.

SEGON. És cert que de tots els projectes se n'ha fet exposició pública segons indica la normativa i en molts cassos la ciutadania, ja sigui per manca d'informació, per desmotivació, desencís amb la realitat política o per qualsevol altra raó, no ha fet les pertinents al·legacions en temps i forma.

Igualment, de totes les actuacions projectades, se n'ha fet publicació en la Plataforma estatal de contracció en el moment de la convocatòria de licitació, disposant en aquell moment de les especificacions tècniques i administratives dels projectes.

³ Guia pràctica de participació ciutadana - Ayuntamiento de Alcobendas, 2009, Àrea de Participació.

⁴ Article 25 - C i D del Reglament orgànic de Participació Ciutadana (ROPC), BOIB núm. 187ext., 31.12.2004

No obstant això, sols en Projecte d'intervenció urbanística en l'eix cívic del carrer Cotlliure (exp. 2021-011-A), s'han previstes actuacions tècniques quant a la participació de la ciutadania, definint l'objecte de la participació, la metodologia, els agents i els espais. La resta de Projectes tracten únicament les vessants tècniques d'execució material i es compleix escrupolosament amb les audiències públiques previstes al règim processal.

TERCER. A diverses Àrees municipals ens han comunicat que havien complert amb la participació perquè s'havia complert amb la tramitació i també amb la voluntat de participació ciutadana perquè s'havien "reunit amb tothom" però com indicava al paràgraf anterior la participació democràtica implica formar part de la comunitat i és quelcom més, implica una planificació que permeti documentar amb informes, de forma idèntica a quan es presenten informes preceptius de caire tècnic per a l'aprovació de projectes tècnics d'obra o activitats. La Participació no pot ser un plus de bona voluntat en les formes polítiques, és una part preceptiva de qualsevol Pla municipal i així ho reconeix el Reglament municipal de participació ciutadana.

QUART. Durant les entrevistes mantingudes amb diferents responsables polítics i tècnics d'Àrees implicades ens han manifestat clarament dues qüestions la primera seva preocupació per la demora que implicaria la participació en la creació del projecte i el propi Regidor de participació ciutadana va reconèixer que les distintes formes d'entendre la participació des de les Àrees tenia com a resultat una participació diferent segons les circumstàncies.

La segona preocupació és que la participació pugui interferir la capacitat executiva dels representants municipals triats a les urnes. Aquesta qüestió queda aclarida a tota la normativa d'aplicació, en concret el Reglament orgànic de participació ciutadana recorda que "els processos de participació i la resta de mecanismes, òrgans o formes de participació no poden menyscar les facultats decisòries dels òrgans representatius de la corporació municipal".⁵

Aquest fet ens indica clarament que també l'administració necessita formar-se en participació per a definir els criteris i a ser possible coordinar la metodologia per a què la participació tingui uns criteris comuns aplicables i minimitzar al màxim la demora en l'execució dels projectes. L'Àrea de participació hauria de la primera de creure en aquesta participació, en revisar el Reglament actual i en definir un Pla en col·laboració amb les entitats ciutadanes, sempre en compliment del marc normatiu.

FONTS DE DRET

La participació és un dret, no una voluntat política discrecional, perquè formar part de la nostra comunitat i prendre part activa en les decisions que ens afecten en la nostra vida diària està reconegut en l'ordenament.

PRIMER. Quant a la Constitució Espanyola.

L'article 1.2. de la Constitució reconeix que la Sobirania emana del poble i perquè això sigui possible s'articulen els drets fonamentals ⁶entre el que troba el dret de participació, recollit a l'article 23.1.⁷

També a l'article 9 ens recorda que tots estem sotmesos a l'ordenament jurídic i en l'apartat 2 ordena l'obligació de l'administració a facilitar la participació ⁸de la ciutadania en tots els àmbits de la seva vida i si cal a remoure els obstacles a la participació.

⁵ Article 25.A.2 del Reglament orgànic de Participació Ciutadana. També consta la mateixa limitació a l'article 69.2 de la Llei Reguladora de Bases de Règim Local, 7/85, de 2 d'abril.

⁶ Articles 14 a 29 de la Constitució Espanyola(CE) 1978, Sec. 1^a dels drets fonamentals, capítol II, títol I

⁷ Article 23.1, CE: "Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, **directamente o por medio de representantes**, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

SEGON. Quant a la Llei Reguladora de Bases de Règim Local, 7/1985, de 2 d'abril. (LRBRL)

Al seu article 1 la LRBRL, d'acord amb el contingut de l'article 137 de la CE assenyalava com a principal via per a la participació ciutadana els municipis com entitats bàsiques de l'organització territorial i via immediata de participació en els assumptes públics. És entès per tant com a el lloc idoni i immediat per a canalitzar la participació.

La LRBRL determina al capítol IV del Títol V l'abast de la informació i la participació ciutadana dient a l'article 69.1 que "les corporacions locals facilitaran la més àmplia informació sobre la seva activitat i la participació de tots els ciutadans en la vida local". I a l'article 70bis⁹ es reconeix la capacitat reglamentària dels municipis per a la regulació del dret a la participació, en aquest marc es varen redactar els Reglaments orgànics de Drets de la Ciutadania o de Participació Ciutadana.

TERCER. També el Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprovà el Reglament de Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals, entre els seus article 227 a 236 regula la informació i participació ciutadanes.

QUART. Quant al Reglament orgànic de Participació Ciutadana.

A l'empara de l'article 70bis de la LRBRL, ja anomenat, introduït per la Llei 57/2003, 16 de desembre, de Mesures per a la Modernització dels Governos Locals, es varen redactar reglaments de participació ciutadana a tot l'estat¹⁰. Palma va aprovar el seu reglament al novembre de 2004.

El nostre reglament té un caire diferenciat de la majoria de reglaments d'aquell moment ja que defugia de la proposta del Reglament tipus que va aprovar la Comissió executiva de la FEMP el 26 d'abril del 2005. Podríem dir que va ser innovador i en ell hem de destacar, en relació a la motivació d'aquesta recomanació, el contingut de l'article 25 regulador els processos de participació.

L'article defineix en 4 subapartats (A,B,C i D) els processos, les fases i els dos documents que acreditaran formalment la tramitació adequada del procés participatiu. Per tant és un document autoregulatori el que obliga al nostre ajuntament amb caràcter PRECEPTIU a impulsar processos participatius.

És molt interessant la distribució en fases de la participació:

- a) fase d'informació i comunicació.
- b) fase d'aportacions ciutadanes.
- c) fase de devolució.

amb les que malgrat la seva simplicitat estan molt en sintonia amb les fases de documents més moderns com la Guia per a la Participació del 2009 de l'ajuntament d'Alcobendas. Potser al nostre Reglament li manca la vessant avaluadora, però és significatiu observar com aguanta el pas del temps i com hores d'ara si es complís estrictament es milloraria indubtablement la participació al nostre municipi.

No podem concloure aquest punt sense fer palès l'incompliment de la normativa per part de les Àrees municipals que no aporten als seus expedients:

⁸ Article 9.2 CE: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

⁹ Article 70bis de la LRBRL: "Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local".

¹⁰ El nostre municipi no va ser una excepció i entre els anys 2004 i 2005 es van aprovar diversos reglaments, entre ells el Reglament orgànic de Participació Ciutadana que ara ens ocupa i també el de Drets de la Ciutadania que recull els drets de la ciutadania i el funcionament de la institució de la Defensora.

- ni les Memòries de participació que haurien de ser impulsades i regulades per l'ajuntament en "els projectes urbanístics de gran envergadura o d'especial transcendència, en plans temàtics o sectorials que afectin al conjunt de la ciutadania i les disposicions municipals d'especial rellevància ciutadana i sobre tot en els plans d'actuació municipals"¹¹.

- ni els Informes de participació fruit de processos participatius desenvolupats pels Consells Sectorials d'Àrea o Consells Territorials de Districte, com a dictàmens emesos per a iniciatives de caràcter sectorial amb especial transcendència que finalment s'hauria de traslladar al Consell Social de la ciutat¹².

CINQUÈ. Quant a altre ordenament de referència.

No podem ignorar, les iniciatives del Consell d'Europa amb el Segell Europeu de la Innovació i la Bona Governança a nivell local (ELOGE - Segell Europeu d'Excel·lència de l'administració local) és un dels pilars a nivell europeu. Aquesta estratègia va ser adoptada pel Comitè de ministres del Consell d'Europa en març del 2008, amb l'objecte de "mobilitzar i estimular l'acció dels actors local i nacionals, per a què tota la ciutadania europea pogués beneficiar-se d'una bona governança democràtica a nivell local". Revisada en l'actualitat té 12 principis determinats per 97 indicadors¹³.

CONCLUSIONS

Amb caràcter general, es conclou amb les següents consideracions:

PRIMERA. És un fet que no es compleix estrictament la normativa en matèria de participació quant a la redacció de la documentació que acredita els procediments i les actuacions necessaris per a què la ciutadania disposi d'informació àmplia i objectiva de tot allò que es pretén realitzar, ni s'acrediten els procediments i les actuacions utilitzats per a què la ciutadania pugui emetre les seves opinions o suggeriments.

SEGONA. La normativa que vetlla per la participació activa i democràtica al nostre municipi no és coneguda àmpliament per la ciutadania, ni és interpretada amb els mateixos criteris des de les Àrees, ja que és evident que alguns projectes susceptibles de participació en el seu procés d'execució la passen per alt, limitant-la a una simple audiència pública.

TERCERA. No s'han definit indicadors aplicables en el nostre context, ja que si bé existeix el precedent de l'estudi d'opinió sobre la participació de l'any 2008¹⁴, elaborat en el Marc del I Pla de Participació, encarregat al "Instituto de estudios sociales avanzados", el propi estudi conclouia proposava seguir estudiant indicadors vàlids i operatius.

¹¹ Extracte literal de l'article 25.A.1 del ROPC

¹² Contingut a l'article 25 -D.1 i D.2 del ROPC

¹³ Tenir presents les orientacions del Consell d'Europa (ELOGE) - Els següents indicadors estan associats al principi de participació.

Como parte de un proceso definido de celebración de consultas, la administración local hace públicos sus proyectos e invita a la ciudadanía, las ONG, las empresas, los medios de comunicación locales y otros grupos a formular observaciones sobre dichos proyectos.

Las administraciones locales tratan de mejorar la reglamentación local y la organización práctica de la participación de la ciudadanía en la vida pública local.

Se celebran consultas con la ciudadanía en la fase inicial del proceso de toma de decisiones.

Existe un programa activo de la representación política que implica a la población en la toma de decisiones.

Se ha establecido un programa activo para fomentar la participación individual en las funciones electas de representantes.

Se ha reflexionado sobre el acceso al voto y se han tomado medidas de tal modo que ningún grupo se vea excluido ni desfavorecido.

Existe un programa activo destinado implicar a la población desfavorecida en el proceso de toma de decisiones.

La administración local ha definido a grupos interesados clave (inclusive las ONG, las empresas, los medios de comunicación locales y otros grupos de interés). Esta lista se revisa y actualiza.

La administración local ha introducido técnicas para el proceso de deliberación en la administración local (audiencias participativas, jurados populares, medios financieros de participación, etc.)

La composición demográfica de las personas electas es representativa de la composición demográfica de la administración local.

¹⁴ http://www.caib.es/sites/participacio/ca/n/estudi_dopinio_sobre_participacio_ciudadana_a_les_illes_balears-33745/

No podem oblidar el referent que representen les experiències a altres indrets on ja s'ha treballat per a la recerca d'indicadors com és el cas de Sevilla o la proposta de 12 principis i 97 indicadors del Consell d'Europa en el projecte ELoGE.

QUARTA.

La normativa no sempre s'adapta a la realitat social ni a les capacitats o circumstàncies de les Àrees municipals, com ha quedat palès en les reunions mantingudes amb els responsables polítics i tècnics de les Àrees.

CINQUENA

Malgrat la normativa, en tots els textos legals, deixa molt clar que la participació no pot envair les responsabilitats executives dels representants electes ni hauria de dilatar els processos, és un risc real que existeix

SISENA.

La participació s'ha demostrat que és important per a la nostra ciutat però quan arriba el moment de les prioritats es tendeix a deixar-la en un segon terme. El recursos de l'Àrea de Participació ciutadana, tant materials com econòmics, no són els que permetrien ser el suport que necessiten les Àrees per a fer front a una transformació com la que necessitem per fer realitat una participació ciutadana a l'alçada de les circumstàncies.

Som conscients que la realitat econòmica i social no permet fer grans canvis estructurals però els canvis necessaris per a iniciar el procés de transformació no passen per grans inversions, passen més aviat per impulsar una mentalitat emprenedora i a l'hora realista amb LIDERATGE de l'Àrea de Participació i el suport essencial de la Batlia.

Així, doncs, en vista dels fets acreditats, de les consultes realitzades, de les actuacions de la Defensora i dels arguments jurídics exposats, **la Defensora considera que existeix GREUGE i proposa les següents recomanacions associades a cadascuna de les consideracions anteriors:**

PRIMERA. Cal vetllar pel compliment de la normativa, en tot allò referent a la planificació de la participació, garantint procediment i actuacions per a que la ciutadania disposi de tota la informació i pugui participar activament en el processos, compartint la responsabilitat de construir la seva ciutat. Caldrà que aquestes garanties es coordinin entre Àrees i que la participació es faci de forma normalitzada, si escau, definint formularis i protocols que facilitin la seva aplicació.

SEGONA. Es fa necessària una re difusió de la normativa tant per a la ciutadania com per a les Àrees municipals i, si escau, una formació per a entendre adequadament l'abast, els elements i la importància de la participació democràtica en el marc de la realitat social actual. Cal ser rigorós l'obligatorietat en el seu compliment i com administració tots haurem de vetllar pel seu compliment perquè a participar s'aprèn participant.

TERCERA. Els tècnics municipals han de identificar els identificadors, amb la finalitat de saber on som i com actuar d'acord amb la realitat social de la nostra ciutat i compartir les seves troballes amb les entitats ciutadanes per a consensuar la seva validesa. Per això es recomanaria la redacció d'un Pla de Participació que ens permeti avançar en participació democràtica i iniciar un procés de millora contínua en el que emmarcar revisions periòdiques dels elements que integren aquesta matèria.

En el mateix sentit es recull el resultat de l'estudi d'opinió sobre la participació de l'any 2008¹⁵, elaborat en el Marc del I Pla de Participació, que entre les seves conclusions proposa la creació d'un Observatori de participació¹⁶ comptar amb la col·laboració de les AAVV et al. entitats ciutadanes.

QUARTA. Cal revisar, en base a la realitat analitzada, la normativa per millorar la participació per aconseguir una normativa motivadora, viable i efectiva, que eviti el desencís en totes les parts (administració i ciutadania) o l'abandonament d'eines com és el cas del portal tufaspalma.com pràcticament en desús. Així doncs es recomana obrir un procés de participació ciutadana per a la revisió del Reglament orgànic de Participació, modificant si s'escau les eines actuals per adequar-les a la realitat actual (16 anys després).

CINQUENA. En les revisions reglamentàries, els plans de participació o qualsevol altra actuació municipal s'haurà de vetllar per dotar dels controls i balanços que garanteixin la participació ciutadana però també s'haurà d'evitar la extralimitació que pugui menyscar la capacitat executiva dels responsables municipals electes en l'exercici de les seves actuacions, inclosa la dilatació injustificada dels processos executius, ja que en moltes ocasions dilatar és equivalent a ajornar *sine die*.

SISENA. Les entitats ciutadanes i l'administració municipal viuen un punt d'inflexió quant a la participació i ara seria un bon moment per impulsar un procés de transformació en aquesta matèria LIDERAT des de l'Àrea de Participació i amb el essencial suport de Batlia, com a màxim responsable polític i referent de totes les àrees municipals. Així, l'Àrea de Participació hauria de ser un exemple i suport per a, primer, facilitar tècnicament la participació a la resta d'Àrees municipals i, segon, per vetllar per la millora contínua de la participació en estreta col·laboració amb les entitats ciutadanes.

Contra les decisions de la Defensora de la Ciutadania no se pot interposar recurs i les queixes que es formulin no afecten als terminis previstos per a l'exercici de les accions que siguin procedents en via administrativa o jurisdiccional, d'acord amb l'article 30.2 del RODC.

La Defensora de la Ciutadania no està facultada per anul·lar cap acte o resolució de l'administració municipal, no obstant d'acord amb les seves competències es trasllada el resultat d'aquestes investigacions a l'autoritat municipal competent per a què prengui coneixement i s'emet aquesta RECOMANACIÓ, en benefici de la ciutadania i del funcionament de l'activitat administrativa de l'ajuntament de Palma.

Atès el contingut dels articles 25.3, 30.2 i 33 del Reglament orgànic de drets de la ciutadania de la nostra ciutat, us comunico el resultat de les meves investigacions i us sol·licito que tan aviat com us sigui possible em comuniqueu si acceptau o no la nostra Recomanació, indicant en aquest darrer supòsit les raons en què fonamentau la vostra negativa

Palma, 16 d'abril de 2021

La Defensora de la Ciutadania
Anna Moilanen Jaakola

¹⁵ http://www.caib.es/sites/participacio/ca/n/estudi_dopinio_sobre_participacio_ciutadana_a_les_illes_balears-33745/

¹⁶ Es té constància d'iniciatives pioneres a ciutats com Barcelona i es podria aprofitar la seva experiència.