

Nova governança

Àmbit de treball número 4

Membres del grup de treball

Àngels Canals Coordinadora, Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge	Sònia Castañer Ajuntament de Barcelona
Joan A. Olivares Diputació de Barcelona	Jaume Dulsat Diputació de Girona
Imma Costa Diputació de Tarragona	Gerard Sabarich Diputació de Lleida
David Saldoni ACM	Eduard Rivas FMC

Contingut de l'àmbit de treball número 4. Nova governança

1. Govern obert
2. Informació i transparència
3. Codi ètic
4. Apoderament de la ciutadania

Desenvolupament del contingut

1. Govern obert

- 1.1 Principis i impuls del govern obert
- 1.2 Mesures de foment del govern obert
- 1.3 Garanties per a l'efectivitat del govern obert

2. Informació i transparència

- 2.1 Publicitat activa i portals de transparència
- 2.2 Dret d'accés a la informació pública

2. Codi ètic

- 2.1 Codi de conducta dels alts càrrecs locals
- 2.2 Principis d'actuació
- 2.3 Incompatibilitats i declaracions

1. Apoderament de la ciutadania

- 4.1 Participació ciutadana: dret dels ciutadans a formular propostes i suggeriments i participació ciutadana en l'elaboració de normes.
- 4.2 Instruments de participació i col·laboració ciutadana
- 4.3 Dret d'iniciativa ciutadana i consultes populars

Objecte de l'àmbit de treball

L'objecte d'aquest àmbit de treball se centra bàsicament en la detecció de reptes i en el debat d'elements que, partint de la situació present, que cal abordar per desenvolupar el govern obert en el món local català, aixoplugant sota aquest paraigua els pilars sobre els quals es fonamenta: la transparència globalment considerada (publicitat activa, accés a la informació pública i apertura de dades) com a element fonamental perquè la ciutadania estigui informada i tingui una opinió formada, que faci possible una participació d'aquesta en la definició de les polítiques públiques, i en el seguiment de la seva execució, com a part integrant del retiment de comptes i l'avaluació de les polítiques i els serveis i la responsabilització subsegüent que els polítics i les administracions han d'assumir en qualsevol cas davant de la població per les decisions adoptades i la gestió realitzada.

El nivell i la qualitat amb la que es desenvolupin els elements que configuren el govern obert —la transparència, la participació, el retiment de comptes, l'avaluació i l'assumpció pública de responsabilitats— juntament amb la subjecció, per part de les autoritats i els responsables de la gestió pública, a un conjunt de principis ètics i marcs de conducta regulats, indicaran la qualitat democràtica del sistema institucional del país i, particularment, del funcionament de les seves administracions públiques.

Normativa actual més rellevant d'incidència en les administracions locals en aquest àmbit de treball

- Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978
- Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 217, 218, 219, 220 i 221)
- Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, per qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya
- Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries, modificada per la Llei 4/2011, de 8 de juny
- Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona
- Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei sobre l'organització comarcal de Catalunya
- Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL), i la seva modificació més rellevant, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL)
- Carta municipal de Barcelona (Llei 11/2006, del 29 de juliol, modificada posteriorment per les lleis 11/2006, 7/2010 i 18/2014)
- Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- la Llei 1/2015, de 5 de febrer, del règim especial d'Aran.

Anàlisi inicial dels punts de l'àmbit de treball

1. Govern obert

- 1.1 Principis i impuls del govern obert
- 1.2 Mesures de foment del govern obert
- 1.3 Garanties per a l'efectivitat del govern obert

Podem dir que un govern obert és el que interioritza una conducta d'ètica pública i que en el seu desenvolupament manté ben informada a la societat a la qual serveix, fomenta i facilita la participació i n'aprofita les aportacions ciutadanes, i ret comptes continuadament —i no només al final del mandat— de l'evolució de les seves iniciatives i de la qualitat amb la qual presta serveis, per abordar l'assumpció de responsabilitats i, si és el cas, la seva depuració.

En aquest model del govern obert es visualitza clarament la cadena de valor:: transparència-retiment de comptes i avaluació de polítiques-responsabilització davant la societat, com una fórmula per millorar el govern dels assumptes públics.

Realment, obrir el govern no significa cap altra cosa que retornar, en part, el poder a la ciutadania; un retorn a la seva font originària de les democràcies. I això és un canvi radical de les inèrcies basades en la democràcia representativa que s'han anat produint des del restabliment de la democràcia. Actualment aquest sistema es posa en qüestió cada vegada amb més intensitat per la pròpia evolució de la ciutadania que reclama més informació i participació, per la qual cosa cal impulsar una reformulació en la qual els governs locals poden tenir més a l'abast que altres institucions en tant que la proximitat als ciutadans coadjuva en aquest objectiu.

Un canvi cultural d'aquesta naturalesa (cal canviar l'ànima o l'actitud de les institucions, que es manifesta, entre d'altres, en la manera de treballar i en les relacions internes i amb els actors externs) i la dificultat que això comporta fa que considerem rellevant tractar el govern obert en termes de procés.

La cultura organitzacional de les administracions públiques constitueix un repte crític en la implementació del govern obert. Tot i que s'han produït canvis, hi ha elements estructurals que determinen que la cultura organitzacional predominant encara es pugui qualificar com a jeràrquica i orientada al control i a la seguretat dels processos i on el coneixement intern substitueix la manifestació de les necessitats de la ciutadania.

D'altra part, en el moment present, el desenvolupament de les polítiques per al govern obert, potser per l'encara recent entrada en vigor de les lleis de transparència, s'està concentrant a l'acció en l'àmbit esmentat, i això s'està fent des d'una òptica reduccionista bàsicament centrada a donar resposta a les obligacions de publicitat activa fixades per la llei però també per la falta d'uns recursos condicionats de cada ajuntament per poder dedicar a aquest àmbit. Però cal una veritable cultura interna de govern obert que ha de portar a un disseny d'estratègies perquè els ciutadans facin ús de la informació publicada als portals i presentin sol·licituds d'accés a la informació de què disposa l'Administració. Només així s'incentivarà la participació ciutadana en la presa de decisions públiques i en la definició de polítiques públiques rellevants i la configuració dels corresponents serveis.

Tots els processos de participació requereixen també una bona gestió de la transparència. És imprescindible que els ciutadans estiguin perfectament informats. La participació en una part de la gestió local està condemnada al fracàs si els ciutadans detecten que la dinàmica general de la institució segueix sent d'opacitat i de traves a l'accés a la informació pública.

El ciutadà té dret a conèixer l'activitat dels poders públics locals (polítics i administratius), a controlar la seva actuació i a exigir responsabilitats per aquesta.

El grau de maduresa de la cultura política i cívica de la ciutadania ha anat en augment. La major repercussió dels esdeveniments polítics en el dia a dia ha propiciat més exigència i pressió en l'engranatge de la gestió de la res pública. I si parlem del món local, aquell que és més pròxim, aquest efecte encara s'ha multiplicat més per les dinàmiques personals inherents.

D'altra banda, les relacions socials i personals s'han accelerat al segle XXI fins al punt de ser, gràcies a la progressiva digitalització de la societat, gairebé instantànies. Inexcusablement cal aprofitar els avantatges dels mitjans digitals per aprofundir en el sistema de relacions entre les administracions i la ciutadania que, d'uns anys ençà, s'està començant a construir. I és que la tecnologia permet desenvolupar un sistema de govern més interactiu i participatiu i també dotat de més control directe per part dels ciutadans, més enllà dels mecanismes que ha proporcionat tradicionalment la democràcia representativa.

Aquesta realitat ha de propiciar que l'Administració local impulsi els principis de

govern obert que permeten avaluar la qualitat democràtica del funcionament de les administracions públiques.

- Els principis de bon govern han de ser desenvolupats mitjançant codis ètics i de bona conducta, així com mitjançant instruments per a la millora dels serveis públics.
- L'establiment d'aquests codis es complementa amb el principi de publicitat de les activitats, béns i interessos dels alts càrrecs i l'obligació d'observança del règim d'incompatibilitats.

La normativa vigent no estableix un concepte concret i específic de què es pot entendre per *bon govern*, però estableix un conjunt de principis ètics i de regles de conducta amb l'objectiu de millorar el funcionament de totes les administracions i aconseguir una Administració pública més eficient, més transparent i èticament més sòlida per tal d'obtenir un equilibri adequat entre política i gestió, bàsicament en dos grans eixos:

- Codi de conducta dels alts càrrecs;
- Dret a una bona Administració i a uns serveis públics de qualitat, que inclou:
 - cartes de servei, avaluació permanent dels serveis públics amb indicadors objectius,
 - dret dels ciutadans a fer propostes d'actuació i de millora dels serveis públics, i
 - millora de la qualitat normativa.

2. Informació i transparència

- Publicitat activa i portals de transparència
- Dret d'accés a la informació pública

Com s'ha comentat, les necessitats socials i culturals fan necessari introduir un canvi de paradigma i aconseguir una veritable cultura administrativa de transparència en els assumptes públics i, com a derivades d'aquesta, la millora en la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa, i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública.

Per tal d'aconseguir aquest canvi de paradigma i implicar a tots els servidors públics, la normativa sobre transparència ha concretat un ampli llistat d'obligacions per a les administracions públiques, també per a les administracions locals catalanes, que representen un autèntic repte per aquestes últimes.

Quines respostes cal donar a la ciutadania?

Cal establir un diàleg permanent i constant entre els ciutadans i les administracions locals catalanes, que es fonamenta en el fet de donar a conèixer les activitats i actuacions públiques a través d'una informació pública transparent, de qualitat, de fàcil accés i permanentment actualitzada, per tal d'aconseguir una millora continuada en la

qualitat dels serveis i en la gestió pública.

Quins mecanismes cal posar a disposició de la ciutadania?

- Cal garantir la transparència de l'activitat pública.
- Cal garantir el dret d'accés de les persones a la informació i la documentació públiques.
- Cal establir els principis i les obligacions de bon govern i regular el règim de garanties i responsabilitats per l'incompliment dels deures i obligacions establerts per la llei.

No obstant això, la regulació actual d'aquest àmbit suposa per a les administracions locals de Catalunya un esforç de recursos tècnics, personals i econòmics dels quals no es disposa en molts casos, tenint en compte la realitat del mapa municipal i la tipologia dels municipis —més del 75% dels municipis catalans tenen una població inferior als 5.000 habitants i, per tant, en molts casos no poden assumir les exigències que les regulacions imposen i necessiten absolutament l'assistència de l'Administració de la Generalitat, dels ens supramunicipals, així com disposar d'un finançament a mida de les competències que els ajuntaments exerceixen.

2.1 Publicitat activa i portals de transparència

Les administracions locals han de transmetre al ciutadà la informació necessària perquè pugui entendre i avaluar la gestió de les administracions locals i afavorir així la seva participació (publicitat activa).

A diferència de l'accés a la informació, la transparència implica un paper actiu de l'Administració, de transmissió d'informació, tant si li ho exigeix el ciutadà com si no.

No es tracta només de publicar dades: es tracta de transmetre informació. La publicació de dades —fins i tot un excés de dades—, si no està ben estructurada i gestionada, tampoc condueix a una administració transparent.

La informació que es facilita al ciutadà ha de ser entenedora, clara, actual i avaluable.

I un aspecte que guanya importància i que cal tenir molt en compte és l'accessibilitat de les dades en brut i dels formats en els quals es faciliti la informació pública. Cada vegada més, els ciutadans, individualment o organitzats, volen analitzar per ells mateixos la informació pública i controlar directament les polítiques municipals. Aquests ciutadans, més exigents, posaran en qüestió (de fet, ja ho fan) la difusió de la informació que elabora la mateixa Administració, i particularment l'adreçada als mitjans de comunicació. Caldrà facilitar la visualització directa de la informació alhora que, en format accessible, es proporcionen les dades en brut perquè es puguin reutilitzar.

I, d'altra banda, s'ha de garantir la qualitat de les dades: l'exactitud i coherència del que es publica i es comparteix amb els ciutadans, així com la seva oportunitat d'acord amb les conjuntures que travessi el govern local i les seves polítiques, i assegurar-ne la difusió multicanal.

-El mecanisme que avui han d'utilitzar els ens locals per poder transmetre aquesta informació pública és el portal de transparència.

Aquest portal es configura com una plataforma electrònica de publicitat a Internet, que permet l'accés a tota la informació disponible i, com a mínim, a la prescrita per la Llei de transparència.

Aquest portal ha de disposar d'un cercador que permeti un accés ràpid, fàcil i comprensible a la informació. S'ha de configurar com una plataforma de publicitat activa a Internet, ha de ser fàcilment identificables i ha de contenir un enllaç directe de les seues electròniques del corresponent ens local. També ha de complir les recomanacions de la Iniciativa d'Accessibilitat Web per facilitar-hi l'accés a les persones amb discapacitat i adaptar el contingut al format web i també als nous formats mòbils. Fóra bo, en aquest sentit, definir des d'un punt de vista formal si la seu electrònica conté el portal de transparència i generalitzar la solució, o si són dos instruments independents jurídicament. Això encara pren major necessitat en haver-se creat via Llei 40/2015, d'1 d'octubre, el punt d'accés general i el portal d'Internet. L'articulació d'aquestes figures beneficiaria l'accessibilitat ciutadana a la informació pública.

Si bé el Consorci AOC ha ofert un servei comú de portal de transparència als ens locals perquè puguin disposar del seu propi portal de transparència, representa un gran esforç per al món local donar compliment a aquesta obligació.

- Les exigències de publicar la informació pública local superen les capacitats de gestió: cal una inversió en la formació del personal de les administracions i cal una inversió tecnològica per desplegar les matèries.

Aquesta realitat la perceben especialment les entitats locals més petites, que sovint tenen menys capacitat que les grans per desenvolupar, en plenitud, les disposicions vigents, i necessiten un suport i una adequació que hem de poder treballar entre tots.

Les entitats locals, en conjunt, tenen mancances per fer front a les obligacions legals en matèria de transparència. Podrà dir-se que, amb la participació d'entitats supramunicipals, com s'ha fet mitjançant els acords de les diputacions amb el Consorci AOC i la plataforma de serveis de transparència que aquest ha posat a disposició del conjunt d'ajuntaments amb gran efectivitat, les necessitats han quedat cobertes. De fet, la idea de publicar continguts municipals automàticament és molt efectiva i és un avantatge clar de l'administració digital per alleugerir les càrregues de feina a les

administracions locals; però precisament això no ha d'enganyar-nos. Com en el cas d'altres temes, la tecnologia pot donar suport al funcionament i a aquest canvi en la manera de fer, però el fet és que la transparència encara no s'ha incorporat a l'ADN de les entitats locals, o almenys no ho ha fet prou.

La necessitat de suport econòmic per desenvolupar les seves obligacions legals en matèria de transparència i la necessitat que els funcionaris municipals comptin amb la formació necessària en aquesta matèria és la principal demanda de molts ajuntaments. En molts casos és cert que per falta de recursos (hi ha molta informació per digitalitzar, manca d'eines i el personal no en té prou coneixement, falten recursos humans en els ajuntaments petits, etc.), en d'altres per falta de consciència, en molts d'altres també per falta de demanda i pressió ciutadana, etc. N'és una mostra l'escassa actualització dels continguts dels portals de transparència un cop superada la sortida a Internet dels portals.

Els ens locals han d'afrontar altres dificultats, com són:

–Registre de grups d'interès: amb la finalitat de donar coneixement públic de les persones que realitzen l'activitat d'influència o intermediació. Cal donar-li un nou enfocament i partir d'un únic registre de grups d'interès de Catalunya que integri i cohesioni el món local.

–Registre públic de contractes i la Plataforma de serveis de contractació pública: cal que es tingui en compte la realitat dels ens locals i la tipologia de contractes que usualment gestionen. S'ha de facilitar i simplificar la tramitació per evitar la constant tramesa d'informació a les administracions supramunicipals.

–Registre de convenis de la Generalitat: s'ha de facilitar al món local una plataforma àgil i simple que permeti facilitar, accedir i modificar la informació relativa als convenis que es puguin subscriure sense menystenir el principi d'autonomia local. En aquest sentit, cal valorar, en una futura regulació, la inscripció única (no de tots els ens públics que participen en un conveni), atribuint-se aquesta tasca en el propi conveni, o a l'Administració d'àmbit superior (això alleujaria la càrrega a les entitats locals).

–Publicitat de les declaracions dels béns patrimonials i d'interessos dels alts càrrecs: si bé la societat avança a fer transparents les actuacions dels alts càrrecs locals i, en especial, dels càrrecs electes, aquesta informació s'ha de poder equilibrar amb uns principis de privacitat personals.

–La publicació de les declaracions de béns i patrimoni dels càrrecs electes, amb caràcter general, no es valora positivament, ja que es considera que pot arribar a dissuadir l'accés a la política local a futurs electes per l'efecte d'envair la privacitat personal i familiar, i que no volen fer aquest tipus de declaracions. En canvi, totes les remuneracions que rebin per raó del seu càrrec sí que han de ser públiques i estar a l'abast de tothom.

En aquest sentit, es proposa fer obligatòria la rendició pública anual de comptes de tots els càrrecs del govern local, amb la presentació en el ple d'una memòria de gestió.

Pel que fa a les declaracions de béns i patrimoni dels càrrecs electes, algunes propostes consideren que aquests tipus de declaracions haurien de quedar en custòdia del secretari o secretària, i d'altres consideren que hi hauria d'haver un organisme de la Generalitat encarregat de controlar-les.

–Definició dels alts càrrecs locals (vegeu l'apartat sobre els codis ètics).

–Definició de les obligacions concretes de transparència en el sector públic local.

–Cal que la digitalització sigui possible a tot el territori per tal de facilitar la interrelació entre administracions i ciutadania. S'ha de millorar la xarxa de telecomunicacions arreu del territori per poder complir amb les exigències de l'administració electrònica.

2.2 Dret d'accés a la informació pública

El dret a l'accés a la informació pública és el dret subjectiu que es reconeix a les persones per sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i condicions que s'hi estableixi.

El paper de l'ens local és el de receptor de la demanda que formula el ciutadà i li dona resposta (publicitat passiva).

L'exercici d'aquest dret no està condicionat a la concurrència de cap interès personal, no està subjecte a motivació i no requereix que s'invoqui cap norma. Per això es que podrien estudiar supòsits en els quals no calgués dur a terme l'acreditació de la identificació del sol·licitant com succeeix en altres països, fet que agilita tant la sol·licitud com el lliurament de la informació.

El procediment vigent és complex. Seria necessari articular l'assistència jurídica i tècnica en l'àmbit supramunicipal per donar suport als municipis que tenen menys recursos. Caldria estudiar també les possibilitats de facilitar la informació sol·licitada pels ciutadans d'una manera àgil i sense la necessitat d'iniciar un expedient administratiu quan la informació demandada no afecti dades personals, ni drets d'altre tipus i no estigui afectada per cap límit a la transparència.

S'ha de tenir present també el dret a la informació per part dels membres electes dels municipis i les modalitats d'exercici que han de figurar en els reglaments de l'organització. La normativa de règim local estableix les modalitats d'exercici d'aquest dret segons la funció realitzada en cada cas pel regidor: en exercici de responsabilitats de govern, en exercici de la condició de membre d'un òrgan col·legiat, o en exercici de funcions de control i fiscalització.

Algunes propostes plantegen, d'una banda, que caldria introduir mesures per garantir l'accés a la informació dels grups de l'oposició, i de l'altra, que hi hauria d'haver un sistema de control per evitar un mal ús de la informació a la qual es té accés.

3.Codi ètic

3.1 Codi de conducta

3.2 Principis d'actuació

3.3 Incompatibilitats i declaracions

En l'àmbit de les responsabilitats, com en el de la publicitat activa, el concepte d'alts càrrecs és aliè a la realitat normativa local. La legislació sobre transparència no és molt precisa en delimitar qui són els alts càrrecs a les entitats locals, fet que pot generar disfuncions en l'aplicabilitat de la Llei de transparència en aquest àmbit i, sobretot, en l'àmbit del procediment sancionador.

El Codi de conducta dels alts càrrecs de cada Administració pública implica definir els valors, els principis i les normes de conducta a les quals han d'atenir-se els càrrecs representatius i, si s'escau, els directius en l'exercici de les seves funcions, i l'incompliment porta aparellat no tant una sanció jurídica, com una reprovació moral —que, en alguns casos, pot conduir a la dimissió del càrrec—, sinó sancions disciplinàries. Catalunya té gairebé 1.000 entitats locals territorials (municipis, comarques i províncies). Caldria establir uns models de codis de conducta que en facilitessin l'homogeneïtzació.

La publicitat de les condicions d'accés d'alt càrrec té una complexa aplicació en l'àmbit del govern local. De fet, no està pensada per ser aplicada als càrrecs representatius locals, sinó que aquestes referències només són per a "alts càrrecs" directius locals de designació i no per als de caràcter representatiu, ja que no té sentit que en aquests casos —que es proveeixen per elecció i d'acord amb el principi democràtic: que alcaldes i regidors hagin de fer públics "els mèrits professionals i tècnics" de la persona escollida.

Qui són els responsables del compliment dels deures i les obligacions establertes per la Llei? Els responsables respecte a l'Administració local, bàsicament, són: els alts càrrecs, el personal al seu servei, i les persones que determina aquesta Llei amb relació a àmbits específics. S'hauria de detallar, a través d'una norma amb rang reglamentari, quines responsabilitats i quines obligacions específiques tenen les persones responsables de l'aplicació de les obligacions de transparència en l'àmbit local, a fi i efecte de buscar seguretat jurídica en les actuacions i de trobar un mateix paradigma normatiu en tot el territori.

Hi ha d'haver unes regles de conducta dels alts càrrecs locals aplicables a tot el conjunt de les administracions locals. Tots els ens locals, i els altres organismes i institucions públiques, han d'elaborar un codi de conducta de llurs alts càrrecs que concreti i desenvolupi els principis d'actuació. Es definiran els valors, els principis i les normes de conducta a les quals hauran d'atenir-se els càrrecs representatius i, si s'escau, els directius en l'exercici de les seves funcions. En aquest punt caldria tenir present la diversitat de la planta local, especialment si ens referim a municipis amb població reduïda. En aquests casos la coneixença directa dels ciutadans i el fet que els interessos generals es tradueixin fàcilment en interessos particulars, pot fer complexa l'aplicació d'un codi de conducta tipus ben adequat en contextos de municipis més poblats.

Els alts càrrecs estan subjectes al règim d'incompatibilitats; ara bé l'àmbit de l'Administració local no disposa actualment d'una normativa específica. Caldria unificar i regular aquesta matèria per tal de no crear disfuncionalitat i inseguretat.

Els alts càrrecs han de fer la corresponent declaració d'activitats, de béns patrimonials i d'interessos establerts per la legislació específica, mitjançant el Registre de declaracions d'activitats. El Registre de declaracions d'activitats és públic. No obstant això, no s'ha de fer publicitat de les dades de localització ni les que siguin necessàries per salvaguardar la privacitat i la seguretat.

Cal tenir present, que la disposició addicional quinzena de la LRBRL regula el règim d'incompatibilitats i declaracions d'activitats i béns dels directius locals i d'altre personal al servei de les corporacions locals, en virtut de la modificació introduïda pel Text refós de la Llei de sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny.

A aquests efectes, els titulars dels òrgans directius queden sotmesos al règim d'incompatibilitats que disposa la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, i en altres normes estatals o autonòmiques que siguin aplicables. No obstant això, se'ls aplicaran les limitacions a l'exercici d'activitats privades establertes en l'article 8 de la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat, en els termes que estableix l'article 75.8 d'aquesta Llei.

A més de la figura dels alts càrrecs, caldria valorar la possibilitat d'articular un codi ètic, de principis i valors, del món local que sigui aplicable a tota l'Administració municipal i que defineixi què s'espera i què engloba el conjunt de treballadors i càrrecs electes locals.

Cal destacar la rellevància de l'aprovació d'un codi ètic o codi de conducta per als alts càrrecs municipals. Es fa palesa la importància que aquest codi sigui igualitari per a tothom i amb un marc molt concret per dissipar dubtes.

4. Apoderament de la ciutadania

4.1 Participació ciutadana: dret dels ciutadans a formular propostes i suggeriments i participació ciutadana en l'elaboració de normes

4.2 Instruments de participació i col·laboració ciutadana

4.3 Dret d'iniciativa ciutadana i consultes populars

Els municipis són entitats bàsiques de l'organització territorial i, per la seva proximitat govern-ciutadania, esdevenen espais privilegiats de participació ciutadana, entesa com la manera en què els ciutadans prenen part en la definició, elaboració i execució de les polítiques i els serveis públics, més enllà de la participació en els processos electorals.

Aquest diàleg entre el govern local i els ciutadans, que permet fomentar la responsabilitat amb els interessos generals i el civisme, requereix la voluntat política del govern i la complicitat ciutadana, però també el coneixement, l'estratègia (no improvisar), els recursos (humans i materials) i una persistència pacient al llarg del temps en l'objectiu.

Cal repensar la manera de dur a terme la participació i d'alguna manera portar-la on hi ha els ciutadans, on aquests dialoguen i comparteixen les seves opinions. No fer-ho així farà que la participació local només sigui atractiva (i coneguda) per uns pocs (sovint, ja molt implicats políticament). En general, podem dir que hi ha problemes d'usabilitat, de màrqueting i de dinamització que no ajuden la participació tenint en compte que els ciutadans —especialment els joves— tenen cada vegada més possibilitats d'accedir a la informació i més recursos per manifestar la seva opinió.

Els governs locals han de fomentar la participació dels ciutadans ja que és un dret reconegut d'aquests, però també ho han de fer perquè és una necessitat en la mesura que els problemes socials i les polítiques per fer-los front esdevenen més complexos (convivència social, la integració de ciutadans d'origens culturals molt diversos, els reptes ambientals, el dinamisme econòmic, l'impacte de la revolució digital, de la globalització, etc.) i interdependents, i s'expliciten en un marc d'amplis drets dels ciutadans que, d'una manera o altra, queden afectats. Cada vegada és més necessària la implicació i liderar la governança entre els diversos actors implicats.

Fomentar realment la participació ciutadana no és còmode ni fàcil (la instrumentalització i la demagògia apareixen com a riscos evidents) però aporta elements per a la millora de la gestió municipal i de la societat en conjunt. Un dels reptes fonamentals serà generar i mantenir l'interès i el compromís públic del govern local i dels empleats públics de l'organització, així com dels ciutadans i dels principals actors socials.

L'interès ciutadà de fer efectiu el dret a participar en l'acció dels poders públics també s'ha de veure com un procés cap a un nou estadi cultural i social que, sens dubte cal abordar en relació amb el present —on ja tenim la necessitat plantejada— però que, molt especialment, cal garantir envers les generacions futures. L'educació dels infants i joves en valors d'allò que és conuiu en societat, els interessos generals, el paper dels poders públics, la seva missió i els objectius, etc. han de formar part d'aquest procés cap al govern obert. I en això, la col·laboració dels ajuntaments amb els centres educatius hi pot ajudar molt.

El problema és que a l'escola arriben múltiples necessitats no considerades en els currículums tradicionals. Així, es demana al sistema educatiu que formi en el respecte al medi ambient, la seguretat en l'ús de les xarxes de comunicació, els hàbits saludables, la igualtat de gènere, etc. Tot i la dificultat que això representa, cal valorar que l'educació per a la participació ciutadana s'incorpori com un objectiu bàsic per al futur del sistema democràtic. Cal reformar el sistema educatiu per fer un incís més directe a l'hora de millorar la formació sobre el civisme i el fet de despertar més consciència pública d'allò que és del col·lectiu.

En qualsevol cas, la participació no és possible sense el diàleg i el respecte. Per això és molt important formar ciutadans informats i reflexius, perquè puguin sumar-se a les deliberacions que els afecten i, en definitiva, perquè s'impliquin en els assumptes que afecten la comunitat local.

La participació ciutadana és un dret, però també ha de ser un compromís entès com a implicació dels ciutadans i dels principals actors socials per afrontar problemes cada cop més complexos i interrelacionats.

Majoritàriament es defensa la participació dels ciutadans però alhora es considera que cal tenir en compte que els equips de govern han estat elegits i, per tant, han de poder tenir decisió respecte d'això.

No cal regular-ho tot sinó que s'ha d'establir un marc prou ampli pel que fa a les eines de participació ciutadana i que, en virtut de l'autonomia local, sigui l'equip de govern qui decideixi quines i quan les fan servir.

Si bé no és necessari consultar contínuament als ciutadans tots els aspectes de la gestió pública del consistori, es destaquen les virtuts de les consultes populars i la participació ciutadana com a eina que permet implicar el ciutadà en la gestió política del municipi.

Cal trobar eines per promoure la participació, tant si el ciutadà forma part d'alguna entitat o associació com si no, i fomentar la participació dels més joves perquè s'impliquin en la vida política del poble. Es posa en relleu la necessitat d'acostar la política als joves i promoure la seva participació. S'ha de fomentar des de diversos àmbits, començant per les escoles, els funcionaris, etc.

És necessari promoure la participació de les persones que no estan associades o que no formen part d'alguna entitat, per tal d'evitar que sempre participin les mateixes persones.

En el mateix sentit es considera que s'ha d'implementar el sistema de vot electrònic, sempre que sigui compatible amb el vot presencial.

-S'han d'establir procediments de participació en l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants, en els termes que disposa la Llei.

-S'ha avançat molt en la participació ciutadana en el món local, però difícilment s'arriba al conjunt de la ciutadania. Els consells de participació sovint deriven cap a fòrums unidireccionals i poc participatius, per la qual cosa s'ha de treballar perquè siguin espais més amplis, a partir de propostes variades com els consells oberts, l'assemblea del municipi o els pressupostos participatius. La varietat del nostre món local ha de caminar cap a explorar i experimentar realitats multidireccionals.

-Cal plantejar alternatives de participació que s'adaptin a cada realitat local, com les de participació per projectes o multicanal, o mecanismes que ajudin a captar l'interès dels ciutadans que no acostumen a participar i aconseguir que s'impliquin en tots els àmbits.

-Les noves tecnologies tenen la capacitat d'aproximar la política als ciutadans. La multitud de plataformes per fer arribar els missatges i la varietat de canals de participació suposen una gran millora en la comunicació entre representants i representats. Per exigir una participació ciutadana de qualitat cal partir de la base de disposar de ciutadans lliures i ben informats per tal que puguin escollir d'acord amb el seu propi criteri. Així doncs, s'han de potenciar encara més les tecnologies de la comunicació en la interrelació entre la ciutadania i l'Administració, sense perdre de vista que no tota la població és digital.

-Cal fer prescriptiva la creació d'òrgans estables de participació de totes les entitats ciutadanes i també de la ciutadania, treballant conjuntament els mecanismes de selecció necessaris. En municipis de dimensions reduïdes, l'ens supramunicipal ha de donar suport per concentrar i gestionar aquests mecanismes.

-Pel que fa a les consultes populars, caldrà fomentar la utilització de plataformes tecnològiques que també en permetin la realització amb mitjans electrònics. Aquestes experiències poden obrir el camí cap a l'ús del vot electrònic en els processos electorals.

-Caldria plantejar-se si la realització de consultes pot tenir efectes vinculants per al

govern local quan la participació i el resultat superin determinats llindars, com un element que, alhora que respectaria la voluntat ciutadana, incentivaria la participació. Igualment es podria valorar si la mobilització ciutadana pot provocar la celebració d'una consulta sobre la base d'un determinat volum o percentatge de signatures que la demanin.

Altres mecanismes de participació ciutadana que es podrien considerar serien, per exemple, la possibilitat d'incloure preceptivament, en els ordres del dia dels plenis municipals de determinats, temes d'interès ciutadà acreditats amb la recollida d'un nombre/percentatge de signatures, ja fos per debatre'ls o, fins i tot, en base a propostes d'acord.

Per tant, amb la participació es promou la governança i la coresponsabilitat i alhora les administracions municipals hem de ser capaços de, a més de millorar, com s'ha dit, els canals d'expressió per a tota la població, reinventar-nos de manera que aquesta participació es tradueixi en processos d'interiorització i de resposta per part de l'actuació política i administrativa municipal.