



Informe tècnic relatiu a la valoració de les al·legacions presentades a l'Avantprojecte de Llei de consultes populars i processos participatius

Antecedents

1. En data 15 de juny de 2016, la consellera de Transparència, Cultura i Esports va dictar la Resolució d'inici del procediment d'elaboració de la Llei de consultes populars i processos participatius (d'ara endavant LCPIPP) i en va designar el director general de Participació i Transparència de la Conselleria de Transparència, Cultura i Esports com a òrgan responsable de la formació, la tramitació i l'impuls que se'n derivi fins a ultimar el text definitiu.
2. Una vegada conclòs el tràmit d'audiència i d'informació pública a què s'ha sotmès l'Avantprojecte de la LCPIPP i d'acord amb el que disposa l'article 46 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, es procedent emetre el present informe que dona compte de la valoració de les al·legacions presentades.

A. AL·LEGACIONS PRESENTADES

B.1 Al·legacions telemàtiques

Entre el 19 de juny de 2017 i el 7 de juliol de 2017, es va publicar al *Portal de Participació Ciutadana* (<http://participaciociutadana.caib.es>) la informació pública amb possibilitat d'al·legacions de l'Avantprojecte de Llei de consultes populars i processos participatius.

De forma telemàtica es varen presentar les al·legacions següents:

Número	Nom i llinatges	DNI	Adreça electrònica	Data d'entrada al·legació via email
1	Col·legi Oficial de pèrits i enginyers tècnics industrials Illes Balears (COGITI)	[REDACTED]	[REDACTED]	28/06/17 10:01
2	Consell de Mallorca [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	07/07/17 11:19
3	Ajuntament de Palma	[REDACTED]	[REDACTED]	07/07/17 13:44

B. 2 Al·legacions presencials

De forma presencial, d'acord amb el que disposa l'article 16 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i l'article 37 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, entre les dates 10 de juliol de 2017 i 14 de juliol de 2017 (ambdós inclosos) es varen rebre, a la Direcció General de Participació i Memòria Democràtica les al·legacions i suggeriments a l'Avantprojecte de Llei de consultes populars i processos participatius següents:

Número	Organisme	Núm. reg. entrada	Data
4	Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat	11041	10/07/2017
5	Consell Insular de Formentera	11230	13/07/2017
6	Conselleria de Presidència	10021	11/07/2017
7	Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques	L19E11114/2017	11/07/2017
8	Consell Insular de Menorca	2713	07/07/2017

9	Conselleria d'Educació i Universitat	11170	12/07/2017
10	Consell d'Eivissa	11245	13/07/2017
11	Conselleria de Treball, Comerç i Indústria	11357	14/07/2017

B.3 Valoració de les propostes

Una vegada finalitzat el tràmit d'audiència i informació pública, l'òrgan instructor va procedir a l'estudi i valoració tècnica de les al·legacions presentades, amb el resultat següent:

1. Col·legi Oficial Pèrits i Enginyers Tècnics Industrials de les Illes Balears (doc. núm. 15)

L'al·legació primera no s'assumeix. Consideram que aquesta llei no és competent per fixar límits al dret de participació política, podent només fixar els límits que determina la Llei Orgànica del Referèndum, única competent per fer-ho en relació al dret fonamental de participació política. D'altra banda, tampoc s'assumeix des del punt de vista de política legislativa, ja que tampoc consideram oportú ni necessari fixar límits a les matèries que puguin ser objecte de referèndum, apart dels que ja venen determinats al text que es valora, entre les que podem destacar el control que exerceix la presidència del Govern de l'Estat autoritzant la seva celebració. Pel que fa a si ha de ser vinculant o no, també és una decisió de política legislativa que podrà ser revisada i modificada dins el tràmit parlamentari.

L'al·legació segona s'assumeix. Era un error de redacció i s'ha modificat d'acord amb la proposta. El núm. 5 de l'article 15 queda redactat de la següent manera (el subratllat és el que s'ha introduït):

«5. Una vegada que la comissió promotora hagi presentat els plecs, degudament emplenats, el secretari o secretària de la corporació municipal n'ha de fer la comprovació i el recompte, qui, a la vegada, ha de declarar invàlides les signatures que no reuneixin els requisits exigits en aquesta Llei, les quals no seran computades. En cas que se superi el nombre de signatures vàlides establert en la present Llei, s'ha de continuar el procediment i la corporació municipal ha de destruir els plecs de signatures.»

L'al·legació tercera no s'assumeix, ja que el suggereix està previst a l'article 32 de l'avantprojecte.

L'al·legació quarta s'assumeix parcialment, concretament, la primera proposta, per la qual cosa, l'article 31 queda redactat de la següent manera:



«1. Es pot emetre el vot amb caràcter anticipat davant el secretari o secretària de la corporació, qui ha de facilitar a la persona interessada la documentació necessària. El vot ha de quedar custodiat a la Secretaria de la corporació, sota la responsabilitat del seu secretari o secretària, en la forma que decideixi, dins un sobre tancat pel mateix elector, fins al dia de la votació.»

No s'assumeix la segona proposta, ja que entenem limita l'exercici de la participació ciutadana. L'exercici anticipat del vot, a l'avantprojecte, té la consideració d'un acte de normalitat democràtica i no l'excepció.

L'al·legació cinquena no s'assumeix, ja que el suggereix està previst a l'article 32 de l'avantprojecte.

L'al·legació sisena no s'assumeix. És una decisió de política legislativa i no jurídicotècnica el fet que les consultes ciutadanes siguin vinculants, necessàriament, independentment del que hagi disposat el decret de convocatòria, sempre que hi hagi un mínim de participació i una diferència entre vots a favor i en contra. Aquesta decisió va sortir d'un debat extens en una de les múltiples reunions político-tècniques que es van mantenir a la seu de la Direcció General de Transparència i Participació. Es considerà que s'havia de partir de la base que no es pot consultar a la ciutadania si llavors es vol actuar en contra del resultat, ja que això tira al baix tota la feina que fan les Administracions per aprofundir en les institucions de democràcia participativa i en la implicació de la ciutadania en la governança del sistema. Es tracta que els poders públics comencin a confiar en la ciutadania, la qual, si és preguntada, ha de ser obeïda.

L'al·legació setena no s'assumeix ja que el que proposa està previst a l'article 77 de l'avantprojecte.

L'al·legació vuitena no s'assumeix. La participació és voluntària, per la qual cosa, si una persona no desitja participar, en un procés concret, ho ha de poder fer. Per això, es facilita la renúncia, a pesar d'estar inscrits en el Registre de Participació, la qual és una inscripció genèrica i indefinida, i no per un concret procés participatiu.

I, finalment, l'al·legació novena s'assumeix parcialment, concretament, la primera proposta, per la qual cosa, l'article 74.1 queda redactat de la següent manera:

«1. Totes les persones interessades a participar en qualsevol consulta ciutadana poden emetre el vot amb caràcter presencial anticipat a la Secretaria de l'ajuntament de la residència habitual del participant. La Secretaria ha de facilitar a la persona interessada la documentació necessària per emetre el vot, si l'emissió del vot és en paper i ha de quedar custodiat a la Secretaria de la corporació, sota la responsabilitat del seu secretari o secretària, en la forma que decideixi, dins un sobre tancat pel



mateix elector, fins al dia de la votació. Si el vot és electrònic la Secretaria ha de facilitar el pertinent aparell de votació.»

No s'assumeix la segona proposta, ja que entenem limita l'exercici de la participació ciutadana. L'exercici anticipat del vot, a l'avantprojecte té la consideració d'un acte de normalitat democràtica i no l'excepció.

2. Consell Insular de Mallorca. (doc. núm. 17)

La proposta del Consell Insular de Mallorca es fonamenta en una única qüestió. La idea d'ampliar les parts de la norma, referides al referèndum, per tal que els Consells també en puguin convocar.

Doncs bé, aquesta és una decisió de política legislativa que no podem assumir, ja que, si bé és una idea que resulta atractiva, entenem que no té cabuda amb l'actual interpretació que fa el Tribunal Constitucional sobre la qüestió. De totes maneres, en tràmit parlamentari, aquesta és una qüestió per debatre i que sigui el Ple del Parlament de les Illes qui decideixi ser un poc més agosarat que el redactor inicial del text amb una interpretació extensiva en pro de facilitar l'exercici d'un dret fonament de participació directa dels ciutadans en la vida política, regulat a l'article 23 de la Constitució.

3. Ajuntament de Palma. (doc. núm. 19)

La primera proposta no s'assumeix. El Consell de Participació és l'òrgan de garantia de les consultes populars no referendàries. I si pensam que en un procés referendari els òrgans de garantia són membres de la judicatura o tècnics superiors de l'administració, no ens sembla exagerat que per donar un mínim de garanties a les consultes no referendàries es demani formació universitària a les persones que l'hagin d'integrar. No és una forma indirecta de limitar la participació ciutadana sinó una manera d'intentar garantir un procés participatiu degudament ordenat amb persones capacitades per resoldre els problemes que puguin aparèixer durant el procés.

La segona proposta relativa al registre de participació ciutadana no s'assumeix. Pel que fa al fet que el Registre de Participació limitarà les possibilitats de participar en un procés participatiu és relatiu, ja que es pretén que la inscripció sigui un procés molt fàcil. Pel que fa a la promoció i incentivació de la participació democràtica de la ciutadania és una tasca que correspon als poders públics, en el seu dia a dia, i no a aquesta llei, la qual ja preveu no només les indemnitzacions pertinents per a les persones que dediquin voluntàriament part del seu temps a la cosa pública, sinó que també està previst a la disposició addicional segona la necessària promoció per a incentivar la inscripció dels ciutadans en l'esmentat registre, el qual, com ja s'ha esmentat, és un instrument imprescindible per fer possible aquesta llei.

La tercera proposta tampoc s'assumeix. S'han introduït els nombres i percentatges de la recent Llei d'iniciativa legislativa popular, els quals, si el legislador va considerar correctes, atesa la similitud de figures, aquest redactor no pot discutir una decisió de política legislativa ja esdevinguda Llei.

4. **Conselleria del Territori, Energia i Mobilitat (doc. núm. 39)**

La primera al·legació que formula la Conselleria de Territori, amb múltiples cites legals i jurisprudencials, les entenem descontextualitzades, ja que totes les sentències que cita són referents a una Llei autonòmica que pretenia regular les consultes populars no referendàries. El cert és que la Llei que regula les consultes populars referendàries a Catalunya ha estat valorada constitucionalment pel Tribunal Constitucional i els referèndums municipals mantenen plena vigència a la Llei, cosa que no ha succeït, precisament, en relació als referèndums autonòmics.

Per la qual cosa, tal i com s'explica a l'exposició de motius de l'avantprojecte, havent-hi dues comunitats autònomes que tenen regulats els referèndums municipals sense que s'hagi plantejat per l'Estat com conflicte en relació als mateixos ens sembla una interpretació errònia i reduccionista de les competències que corresponen a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Per una explicació més extensa, ens remetem directament a la pròpia exposició de motius de l'Avantprojecte de Llei de consultes populars i processos participatius.

La segona al·legació planteja la possibilitat que no sigui ajustat a dret que una consulta popular pugui ser vinculant. No s'assumeix. El que ens sembla absolutament contrari als més essencials principis del sistema democràtic és que una institució no actuï d'acord amb la voluntat dels ciutadans que han estat consultats. Si el que es vol és potenciar la democràcia participativa no es pot menystenir d'aquesta manera a la ciutadania. En canvi, si el que es vol és destruir el poc que amb quaranta anys de democràcia s'ha avançat en la democràcia participativa, doncs el que s'ha de fer és el que se'ns proposa, o sigui, demanar a la ciutadania quina és la seva voluntat; i, llavors, fer el contrari del que han opinat els ciutadans. En definitiva, si no es vol haver d'obeir als ciutadans, doncs que no se'ls consulti.

La tercera al·legació no s'assumeix. El que es proposa implica contravenir la doctrina fixada pel Tribunal Constitucional quan explica que hi ha tres tipus de democràcia, la democràcia representativa, la democràcia directa i la democràcia participativa i que les dues primeres venen regulades a l'article 23 de la Constitució; i que, en canvi, la tercera troba el seu encaix a l'article 9.2 del mateix text constitucional. I amb total respecte a la indicada doctrina, per una banda s'ha concretat la regulació dels referèndums municipals, a partir del desenvolupament fet per la Llei Orgànica sobre regulació de les distintes fórmules de referèndum i la Llei de bases de règim local; i,

per l'altre, s'han regulat les figures de democràcia participativa, l'exercici de la qual ja no té rang de dret fonamental.

5. **Consell Insular de Formentera. (doc. núm. 41)**

Per part del president del Consell Insular, en base a un informe tècnic del Sr. Secretari del Consell de Formentera es suggereix la inclusió d'una disposició addicional que faci esment exprés a la peculiaritat organitzativa del dit Consell Insular. Suggestiment que ens sembla adient i, per la qual cosa, s'incorpora al text final de l'avantprojecte la disposició addicional proposada.

Com a segona qüestió, i en relació als referèndums en concret, entenen que el fet de ser illa i municipi a la vegada l'article 8.2 podria tenir dubtes interpretatius, argument que no compartim perquè les competències per un referèndum són només predicables als municipis i, en conseqüència, quan una consulta d'aquest tipus es vulgui dur a terme, serà en base a la seva naturalesa local i a les seves competències municipals i, en cap cas, en base a les autonòmiques, respecte de les quals, si es vol fer una consulta, s'haurà d'acudir a un altre instrument, també previst a la llei, com són les consultes populars no referendàries.

El següent suggeriment el trobam a l'apartat a del punt QUART de les al·legacions puntualitzant que, a la lletra c de l'article 54 de l'Avantprojecte sobre Iniciativa institucional d'àmbit insular, no apareix el Consell Insular de Formentera. I puntualitza -correctament- precisament per la seua naturalesa d'illa unimunicipal, afirmant que caldrà estar al requisit de la lletra d d'aqueix mateix precepte. I, per la nostra part, podem afegir, que també es podrà estar als requisits a i b del mateix article, ja que una consulta no referendària d'àmbit insular també podria ser convocada pel president o la presidenta del Consell així com per la voluntat majoritària del ple del Consell.

I, pel que fa al dubte relatiu al cos electoral, entenem que no hi ha d'haver cap dubte en relació en aquesta qüestió. Si la consulta és referendària el subjecte de la consulta és el cos electoral; i, si la consulta no és referendària, el subjecte de la consulta són les persones que voluntàriament han manifestat la seva voluntat de participar en el procés inscrivint-se en el Registre de Participació Ciutadana, el qual, s'ha creat expressament per evitar la causa d'inconstitucionalitat de la llei catalana que regula el mateix tipus de consultes, ja que, segons la doctrina del Tribunal Constitucional, a les consultes populars no referendàries no es pot consultar al cos electoral.

Un altre suggeriment el trobam a l'apartat b del punt QUART de les al·legacions argumentant una possible dificultat interpretativa, atès que a Formentera, es reuneixen, en una mateixa persona, els càrrecs de la presidència del Consell i la batllia del municipi, per la qual cosa, amb l'objectiu d'evitar qualsevol dubte

interpretatiu, hem afegit una frase final a l'apartat 2 de l'article 56 de l'avantprojecte, amb el següent tenor literal:

«En el cas de Formentera, l'escrit es dirigeix a la persona que, a la vegada, ostenta la presidència del Consell i la batllia del Ajuntament.»

També s'afirma, al mateix punt de les al·legacions que una cosa similar podria passar a l'article 58, per la qual cosa, seguint el mateix criteri hem modificat l'apartat 3, el qual quedaria amb la següent redacció:

«En el supòsit que el defecte sigui esmenable, s'ha de concedir un termini d'un mes als proponents per corregir les deficiències. En el cas específic de Formentera, en cas de que el defecte consisteixi en una qüestió de competència, pel fet que la consulta tracti sobre una matèria de competència insular i l'escrit s'hagi dirigit a la presidència de l'Ajuntament, o pel fet que la consulta tracti sobre una matèria de competència municipal i l'escrit s'hagi dirigit a la presidència del Consell, aquest defecte serà esmenat d'ofici, de tal manera que la decisió sigui presa per l'òrgan competent per raó la matèria a consultar.»

Finalment, i també al mateix punt, s'afirma que *«en l'apartat 5 d'aquest article sembla existir un error perquè no se refereix als casos insulars i parla dos vegades de casos autonòmics»*, referint-se a l'article 58.

Doncs bé, des del nostre punt de vista, no hi ha cap error, ja que es fa expressa menció als casos municipal, insular i autonòmic.

A l'apart c del punt QUART apunta un possible error alhora de parlar dels fedataris públics, com si els secretaris o secretàries de les corporacions no ho fossin. Amb la finalitat de salvar aquesta interpretació, que no és la pretesa, s'ha modificat l'apartat 2, el qual queda amb la següent redacció:

«Les signatures han de ser autenticades per notari o notària, pels secretaris o secretàries de les corporacions insulars o municipals, per les persones en les quals els anteriors hagin delegat la funció, o per fedataris especials designats per la comissió promotora.»

A l'apart d del punt QUART, i en relació a l'article 93, sembla afirmar, sense dir-ho expressament, una nova falta d'esment al fet diferencial de Formentera, per la qual cosa, per tal de deixar clar aquest punt, s'ha donat una nova redacció a l'apartat primer de l'article 96 el qual resta amb la següent redacció:

«Cada autoritat competent ha de convocar, com a mínim, dues audiències públiques a l'any, amb l'objecte de debatre, almenys, les tres propostes que hagin rebut més suport ciutadà. En el cas de Formentera, la persona qui ostenti, alhora,



la presidència del Consell i la batllia del municipi, podrà decidir si celebrar, de manera conjunta o separada, amb convocatòria independent, les audiències públiques relatives a matèria de competència insular i a les que són matèria de competència municipal.»

Seguidament, a l'apartat e del mateix punt QUART i en relació als pressupostos participatius apunta un possible problema de solapament per aquesta doble i triple naturalesa de la institució que governa Formentera. Problemàtica que, al nostre entendre, s'ha de resoldre dins el propi àmbit insular i municipal, a través dels seus propis reglaments de funcionament, ja que, com diu la pròpia norma, tots els instruments de participació que es creen ho són amb el màxim respecte al principi d'autonomia local i com ajut a la participació i, en cap cas, com imposició als ajuntaments i als consells insulars.

Les propostes dels apartats f i g del punt QUART no poden ser assumides per qui subscriu, ja que, el sistema creat per la llei pivota sobre un element central i essencial, que esdevé el motor del sistema, el Registre de Participació. Per la qual cosa, apart dels registres que tenguin a bé crear els ajuntaments o els consells, es fa precís centralitzar la participació ciutadana, a través de persones físiques i d'entitats ciutadanes a partir d'un Registre únic, el cost del qual hauria de ser assumit pel Govern de les Illes, evitant d'aquesta manera multiplicar costos a través de distintes administracions que facin la mateixa feina. Una altra qüestió és que reglamentàriament es puguin organitzar els distintes registres ja existents per tal que es vagin integrant dins el Registre Únic de Participació Ciutadana.

6. Conselleria de Presidència.(doc. núm. 43)

Al paràgraf primer de l'al·legació primera es suggereix esmentar a l'exposició de motius els drets de participació, d'acord amb l'article 15 de l'Estatut d'Autonomia. I, assumint el suggeriment s'ha ampliat el paràgraf tercer de l'exposició de motius que ha quedat redactat de la manera següent:

«3. Per la qual cosa, s'han duit a terme el desenvolupament normatiu necessari per dur a terme consultes referendàries en l'àmbit municipal i s'han dissenyat, alhora, distintes figures de democràcia participativa, entre les quals hi ha la consulta ciutadana, configurada com a consulta no referendària, a més del Consell de Participació, l'Audiència Pública ciutadana, el Fòrum de participació i els Pressupostos Participatius. En totes elles és present, com a títol competencial general per a totes elles, el dret de participació de l'article 15 quan preceptua 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. Els poders públics han de promoure la participació dels agents econòmics i socials del conjunt de la societat civil en els assumptes públics.» i, en especial, quan puntualitza que: «2. Els ciutadans de les Illes Balears tenen dret a participar en condicions d'igualtat en els assumptes

públics, directament o per mitjà de representants, en els termes que estableixen la Constitució, aquest Estatut i les lleis. Aquest dret comprèn: (...) c) 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 estableixen la Constitució espanyola i les lleis.»

Al paràgraf segon de l'al·legació primera es recorda l'obligació d'incloure en l'exposició de motius de la llei la justificació de la seva adequació als principis de bona regulació, prevists en l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, per la qual cosa, s'ha redactat un nou paràgraf, que és el quart, amb la següent redacció:

«4. En la redacció de la present norma, s'ha actuat d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència. En aquest sentit, i pel que fa al principi de necessitat i eficàcia, la redacció de la present norma es justifica en l'objectiu d'aprofundir en el sistema democràtic, com a raó d'interès general, posant en mans de la ciutadania una sèrie d'instruments que coadjuven a la seva participació directa en el sistema amb la finalitat de que, sens perjudici de les responsabilitats que corresponen als representants públics, elegits democràticament pels ciutadans, es pugui generar una sinergia positiva entre governants i ciutadans que faci recobrar la confiança de la ciutadania amb les institucions. Text que ha de tenir rang de llei per tal que s'erigeixi com l'instrument normatiu adequat per garantir la consecució dels objectius pretesos. Per altra banda, essent una norma que no preveu cap tipus de sanció ni restricció de drets, ja que està pensada en la participació per part de la ciutadania, de manera voluntària, en la seva redacció, si bé s'ha tingut present el principi de proporcionalitat, aquest només ha fet falta tenir-lo present a l'hora d'evitar una regulació expansiva o excessiva, deixant un ampli marge a les corporacions locals i Consells Insulars tot respectant la seva autonomia. Pel que fa a la seguretat jurídica, ja s'ha fet especial esment a la voluntat de respectar el marc constitucional i la més recent doctrina del Tribunal Constitucional i que el present desenvolupament normatiu no només té la base en l'article 9.2 de la Constitució, el qual conté el mandat als poders públics d'impulsar l'aprofundiment en la democràcia participativa, sinó també en la normativa internacional que apunta cap al mateix sentit. En aplicació del principi de transparència, s'ha possibilitat l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i els documents propis del procés d'elaboració, la qual cosa, ha possibilitat una important participació que ha permès una millora del text inicial, inclús ja abans del seu tràmit parlamentari. Tenint en compte, també, el principi d'eficiència, i pensant en la creació del Registre Únic de Participació Ciutadana, s'han tingut en compte i valorat les càrregues administratives que comporta, però també la racionalització en la gestió dels recursos públics, tenint en compte que seria suficient un sol Registre, a nivell de tota la Comunitat Autònoma, permetent, tant als consells com als ajuntaments, estalviar recursos, en aquesta qüestió.»

L'al·legació segona suggereix especificar el títol de l'article 2 en el sentit següent: «Àmbit d'aplicació de la Llei», i s'assumeix.

L'al·legació tercera amb referència a la representació equilibrada de dones i homes, indica que cal modificar la redacció de l'article 4.2 i evitar la «indefinició del concepte representació equilibrada», proposant una redacció que s'assumeix, la qual s'integra a un dels suggeriments de l'Institut Balear de la Dona, el qual ja ha quedat transcrit anteriorment. Igualment s'assumeix en relació a l'article 34.3 que queda redactat amb el següent text:

«3. 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, d'igualtat de dones i homes perquè tothom pugui intervenir plenament en els assumptes públics en igualtat de condicions.»

En relació a l'al·legació quarta, apartat primer, s'assumeix substituir el terme «iniciativa política» per «iniciativa institucional».

L'apartat segon, de l'al·legació quarta no s'assumeix. Entenem que el batlle o batlessa han de poder convocar una consulta popular referendària, i aquest o aquesta no necessàriament ha de tenir el suport de la majoria absoluta del Ple, per la qual cosa, ens sembla que la redacció proposada limita les possibilitats de celebrar una consulta, quan el que pretén la Llei és ampliar al màxim les possibilitats de la mateixa.

L'apartat tercer de l'al·legació quarta s'assumeix de tal manera que el número 3 de l'article 10 queda redactat de la següent manera:

«3. La iniciativa popular ha de ser subscripta per un nombre de persones que no tinguin limitat el dret de sufragi actiu, degudament identificades, (...)»

L'al·legació cinquena s'assumeix i l'article 11.1 queda redactat de la següent manera, subratllant el text que s'ha afegit :

«1. La comissió promotora és l'instrument per dur endavant un referèndum per iniciativa popular, la qual ha d'estar formada per un mínim de vint persones, majors d'edat, que estiguin inscrites en el cens electoral del municipi respectiu i que no estiguin privades dels seus drets polítics.»

L'esmena 6 no s'assumeix, ja que suposa una càrrega burocràtica per la comissió proponent. Ja és prou complex tot el procés per proposar la celebració d'una consulta popular referendària per iniciativa popular com per haver d'haver d'afegir el requisit d'haver d'elaborar una memòria explicativa de la seva necessitat. La necessitat es



justifica en sí mateixa si s'aconsegueixen recollir les signatures necessàries, la qual cosa, encara no assegura la seva celebració, ja que haurà de passar pel sedaç del la majoria absoluta del ple i l'autorització de la presidència del Govern de l'Estat.

L'esmena 7 no s'assumeix. Es considera que no fa falta fer la menció a que no és possible formular referèndums que puguin restringir drets i llibertats fonamentals, ni que afectin el territori o les competències d'altres ens territorials que no participen en el referèndum, ja que ja diu expressament que només es possible la convocatòria d'un referèndum si la matèria és competència municipal, i és clar i conegut que la limitació dels drets fonamentals s'ha de fer per Llei Orgànica, per la qual cosa, òbviament, no és competència municipal, per la qual cosa, aquests supòsits ja venen excloses expressament per la lletra a de l'article 13.

La importància de la consulta no l'ha de valorar el secretari o la secretària de la corporació, sinó els ciutadans, els quals si participen en nombre suficient, ja es posa en evidència la importància. Després de 40 anys de democràcia ja és ben hora de declarar la majoria d'edat a la ciutadania, la qual es pot equivocar, és clar, com també es pot equivocar el màxim fedatari públic de la corporació.

El que es preveu a l'article 13.2 és un control de legalitat. Per tant, si no hi ha obstacles, cal procedir com a la iniciativa legislativa popular. No cal informar de manera prèvia al Ple de la Corporació, ja que està previst que això passi a la primera sessió plenària posterior al control de legalitat duit a terme pel Secretari o la Secretària.

L'al·legació 8 s'assumeix ja que es considera que facilita la participació ciutadana. Es fixa en quatre mesos el termini màxim per a la recollida de signatures, la qual cosa no impedeix que si s'arriba al nombre necessari amb un termini més breu no es puguin presentar per accelerar el procés.

En relació a l'al·legació 9, la condició de fedataris especial és exactament la mateixa que la prevista a la llei d'iniciativa legislativa estatal, la qual, entenem, és prou clara, ja que no ha generat conflictes d'interpretació.

L'esmena 10 s'assumeix, si bé, en lloc d'incloure la menció a l'article 21 es fa a l'article 20.

L'esmena 11 no s'assumeix. El títol democràcia participativa té la seva lògica per diferenciar-lo clarament, amb el títol referit a la democràcia directa, que regula el referèndum, d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional.

L'esmena 12 no s'assumeix. Si bé la interpretació que s'efectua és suggerent i molt lògica, per part de qui subscriu, resulta que la utilització del registre de població conduirà a la inexorable declaració d'inconstitucionalitat de les consultes no

referendàries, part essencial del text. Així va succeir amb la llei de consultes no referendàries aprovada pel Parlament de Catalunya, ja que, segons la interpretació del Tribunal Constitucional, dins el registre de població hi ha totes les persones inscrites al cens electoral, per la qual cosa usar-lo implica usar el cens electoral ampliat, i la utilització del cens electoral és un requisit que només es predicable de les consultes populars referendàries. Aquesta és la raó per la qual s'ha hagut de crear un Registre de persones que voluntàriament manifestin el desig de participar en qualsevol procés participatiu que es pugui dur a terme en el territori de les Illes Balears. I, precisament, amb l'objecte de reduir despeses i costos, s'ha proposat que sigui únic, en el sentit que no hagi de ser cada municipi o cada consell que hagi de crear i mantenir actualitzat el seu propi arxiu. En la nostra modesta opinió, eliminar el Registre de Participació conduirà al fracàs d'una part essencial de la llei.

L'al·legació 13 s'assumeix parcialment. Efectivament, no es regula cap figura amb el nom Jurat Ciutadà, però sí amb la figura de Fòrum ciutadà. Inicialment s'havia regulat com a dues figures diferents, però d'acord amb els principis de proporcionalitat i seguretat jurídica, que han de inspirar la producció normativa, atesa la similitud amb que havien quedat regulades les dues figures es va decidir unificar-les. Les referència al Jurat s'han substituït per la paraula fòrum.

L'al·legació 14 no s'assumeix, a l'igual que s'ha fet amb l'al·legació primera de l'Ajuntament de Palma. El Consell de Participació és l'òrgan de garantia de les consultes populars no referendàries. I si pensam que en un procés referendari els òrgans de garantia són membres de la judicatura o tècnics superiors de l'administració, no ens sembla exagerat que per donar un mínim de garanties a les consultes no referendàries es demani formació universitària a les persones que l'hagin d'integrar.

L'al·legació 15 no s'assumeix. És una decisió de política legislativa i no jurídic-tècnica el fet que les consultes populars no referendàries siguin vinculants, independentment del que hagi disposat el decret de convocatòria, sempre que hi hagi un mínim de participació i una diferència entre vots a favor i en contra. Aquesta decisió va sortir d'un debat extens en una de les múltiples reunions político-tècniques que es van mantenir a la seu de la Direcció General de Transparència i Participació. Es considera que s'havia de partir de la base que no es pot consultar a la ciutadania si llavors es vol actuar en contra del resultat, ja que això tira al baix tota la feina per aprofundir en les institucions de democràcia participativa i en la implicació de la ciutadania en la governança del sistema. Es tracta que els poders públics comencin a confiar en la ciutadania, la qual, si és preguntada, ha de ser respectada i obeïda.

L'al·legació 16 no s'assumeix. Si bé fa menció a l'article 47.1 entenem que vol dir l'article 48.1. Sens perjudici d'això, entenem que el límit que es pretén incloure ja ve prou definit al final de l'article 47 quan preveu que només es pot consultar a la



ciutadania en aquelles qüestions en que la institució que duu a terme la consulta n'és competent.

L'al·legació 17 és igual que l'esmena 6, però en l'àmbit de les consultes populars no referendàries. No s'assumeix, ja que suposa una càrrega burocràtica per la comissió proponent. Com ja hem esmentat, el procés és prou complex per proposar la celebració d'una consulta popular no referendària per iniciativa popular com per haver d'haver d'afegir el requisit d'haver d'elaborar una memòria explicativa de la seva necessitat. La necessitat es justifica en sí mateixa si s'aconsegueixen recollir les signatures necessàries.

L'al·legació 18 s'assumeix íntegrament i es modifica la referència a la Secretaria General de la Conselleria de Presidència per la secretaria general de la conselleria competent en matèria de participació als articles 58.4, a) i b), 58.5, 60.3 i 5, i 87.1.

L'al·legació 19 s'assumeix. L'article 58.3 queda redactat de la següent manera. Cal destacar que aquesta redacció ja duu inclòs també el suggeriment del Consell Insular de Formentera.

«3. En el supòsit que la sol·licitud tengui algun defecte que sigui esmenable, s'ha de concedir un termini d'un mes als proponents per corregir les deficiències. Es considera defecte esmenable la presentació d'una pregunta amb una redacció poc clara o comprensible, la qual cosa, si succeís, s'ha de concedir termini per esmenar la deficiència possibilitant la reformulació de la pregunta. En el cas específic de Formentera, en cas de que el defecte consisteixi en una qüestió de competència, pel fet que la consulta tracti sobre una matèria de competència insular i l'escrit s'hagi dirigit a la presidència de l'Ajuntament, o pel fet que la consulta tracti sobre una matèria de competència municipal i l'escrit s'hagi dirigit a la presidència del Consell, aquest defecte serà esmenat d'ofici, de tal manera que la decisió sigui presa per l'òrgan competent per raó la matèria a consultar.»

L'al·legació 20 s'assumeix. El paràgraf primer de l'article 59 queda redactat de la següent manera:

«Els plecs de recollida de signatures han d'indicar, en primer lloc, que es tracta d'una petició de consulta ciutadana que es formula en base a la present llei. En segon lloc, ha d'indicar l'àmbit territorial en el que es pretén formular la pregunta. Seguidament, s'ha de reproduir el text íntegre de la pregunta a formular. La resta del full ha d'estar compost per sis columnes, la primera amb un número d'ordre, i les cinc següents, per emplenar amb les dades de deu persones. Les capçaleres són les següents:»

L'al·legació 21 s'assumeix parcialment. Pel que fa a la limitació temporal de tornar a proposar consultes o propostes ja rebutjades s'ha inclòs com a causa d'inadmissió a l'apartat d) de l'article 58 amb la següent redacció:



«d) Que s'hagi celebrat una consulta per una qüestió igual o semblant en els 24 mesos anteriors a la presentació de la nova proposta.»

Pel que fa a la possibilitat de que la Comissió Promotora pugui retirar la proposta, no ho podem assumir, ja que una vegada posat en marxa el procés aquesta ja es fa dipositària de la voluntat de totes les persones que ja hagin signat en favor de la consulta, per la qual cosa, la única raó de no poder continuar ha de ser el no haver pogut recollir les signatures suficients. Òbviament, la no presentació en termini de les signatures també faria decaure la continuació del procés participatiu. En definitiva, no entenem oportú incloure aquesta possibilitat.

El tercer punt de l'al·legació, relatiu a les conseqüències de no esmenar els defectes de la proposta (article 58.3), s'ha inclòs com una causa d'inadmissió més a l'article 57:

«e) La no presentació o la presentació fora de termini de les esmenes de les deficiències.»

En relació a l'al·legació 22, encara que no compartim exactament la mateixa interpretació de l'article 61, amb l'objecte de que no hi hagi dubtes interpretatius hem introduït un matís que, entenem, dóna resposta a el suggeriment. L'article queda redactat de la següent manera:

«1. La convocatòria d'una consulta ciutadana, o vàries conjuntament, correspon a la presidència del Govern de les Illes Balears o a la presidència de la corporació insular o municipal, per decret, la qual s'ha de convocar sempre que les sol·licituds compleixin els requisits establerts per aquesta Llei i d'acord amb el que disposi la normativa específica d'àmbit local.

2. La consulta ciutadana ha de ser convocada en el termini de cinc dies i s'ha de dur a terme en un termini de tres mesos, a comptar de la recepció de la petició per part de la presidència o de la validació de les signatures, en cas d'iniciativa ciutadana.

3. La celebració d'una consulta ciutadana, amb una o més qüestions a respondre, s'ha de dur a terme en dia festiu a l'àmbit territorial en el qual es circumscriu, per facilitar la participació de la ciutadania i la constitució de les meses de consulta.»

L'al·legació 23 s'assumeix i s'incorpora una fase de deliberació al Consell de Govern o al Ple del Consell o de l'Ajuntament abans de que es dicti el decret de convocatòria per part de la Presidència.

L'al·legació 24 no s'assumeix. Si bé és una possibilitat, és una decisió de política legislativa inicial la que la resposta sigui binària. Entenem que una possibilitat més complexa a la resposta binària (sí o no) és possible en sistemes en que la democràcia

participativa estigui més arrelada i no, com al nostre cas , en què, de moment, és l'element excepcional dins el sistema.

L'al·legació 25 s'assumeix. La preocupació per la seguretat i la fiabilitat del recompte és una qüestió compartida, de tal manera que són ben rebudes totes les propostes per millorar la seguretat, la qual cosa reverteix en millorar la credibilitat del sistema.

L'al·legació 26 no s'assumeix. El sistema està pensat perquè el recompte dels vots presencials electrònics pertoqui a la mesa de consulta, independentment que, la tecnologia permeti que els vots també siguin computats, de manera directa, a través de la plataforma tecnològica.

L'al·legació 27 no s'assumeix. D'acord amb la conceptualització de la norma, redactada seguint els consells de tècnics informàtics, el vot es diferencia entre telemàtic i presencial. I que el presencial es pot exercir de la manera tradicional, o sigui, en paper, o a través de mitjans electrònics, per això se l'ha nomenat vot electrònic, per la qual cosa, el vot electrònic no inclou el vot telemàtic.

L'al·legació 28 s'assumeix quedant expressament indicat que el Consell de Participació és un òrgan col·legiat.

L'al·legació 29 s'assumeix quedant redactat, l'article 93.1 de la següent manera:

«1. L'audiència pública ciutadana és 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.»

L'al·legació 30 no s'assumeix. Establir un mínim de dues convocatòries a l'any no és una decisió jurídic-tècnica, sinó de política legislativa. En la redacció que se'ns proposa s'hauria d'entendre que, com a mínim se n'ha de celebrar una a l'any, i ho trobam poc, atesa la importància que es vol donar a aquesta figura, per la proximitat que permet entre els ciutadans i l'autoritat pública.

L'al·legació 31 s'assumeix íntegrament i les propostes queden incorporades com a disposicions addicionals sisena, setena i vuitena.

7. Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques. (doc. núm. 45)

En relació a les al·legacions 1 i 2, paràgraf primer, s'assumeixen. Res pot excusar la deguda correcció ortogràfica.

L'al·legació 2, paràgraf segon no s'assumeix. L'article 31 apareix citat expressament al paràgraf immediatament anterior, com a títol competencial.

En relació al paràgraf tercer de l'al·legació 2 i l'al·legació 3, s'assumeix i s'introdueix una menció dins l'exposició de motius i una disposició derogatòria.

L'al·legació 4 s'assumeix íntegrament. La justificació que no constitueix cessió de dades s'ha traslladat a l'exposició de motius, concretament al paràgraf 5.

L'al·legació 5 queda sense objecte ja que, d'acord amb l'al·legació tercera proposam la derogació de l'article 123 de la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears.

L'al·legació 6 no s'assumeix. És un tema que es va valorar i com a decisió jurídicopolítica es va considerar que, com que el dia de reflexió és una figura que s'ha anat eliminant a molts dels sistemes democràtics moderns, bàsicament, perquè els nous sistemes d'informació de la ciutadania i les xarxes socials han superat les formes d'influir en la opinió de les persones que existien en el segle passat, seria oportú començar a eliminar-lo a través de la present norma, sens perjudici que es pugui introduir en un futur o, en canvi, permeti arribar a la convicció que també es pot eliminar de la llei orgànica de règim electoral general.

L'al·legació 7, paràgraf primer, s'assumeix en part, en el sentit de que s'inclou a l'article 44 com a causa de baixa d'ofici el fet d'empadronar-se a un municipi que no pertanyi a les Illes Balears. Entenem que la regulació de la depuració i correcció de dades del registre correspon a una norma de rang reglamentari.

En relació al paràgraf segon, cal esmentar que si bé és cert que l'administració es pot comunicar per altres mitjans electrònics amb els ciutadans, el que fa el Registre de Participació és recollir unes dades personals de les persones que manifesten la seva voluntat de ser part en els processos participatius. Per la qual cosa, entenem que no són incompatibles una cosa amb l'altra. En definitiva, entenem que no és necessari modificar la redacció inicialment proposada. Altrament, s'ha modificat la menció «correu electrònic» per «adreça de correu electrònic».

En relació al paràgraf tercer, s'assumeix i el paràgraf 4 de l'article 39 queda amb la següent redacció:

«4. Les comunicacions amb les persones inscrites en el registre únic es faran a través del correu electrònic o número de telèfon mòbil cedit a l'administració. I, excepcionalment, cas de no ser possible a través de les formes indicades anteriorment, la comunicació serà a través de l'adreça postal.»

participació ciutadana, en la secció del Consell de Participació, residents en l'àmbit territorial de la consulta. Es considera membre nat i ha d'ocupar el cinquè lloc, la persona que exerceixi el càrrec de secretari o secretària de la corporació, si l'àmbit de la consulta és municipal o insular, o la persona que ocupi la Secretaria General de la Conselleria competent en matèria de participació, en cas que l'àmbit de la consulta sigui autonòmic.»

No es considera rellevant introduir aquest fet diferencial en les processos participatius d'audiència pública ciutadana ni en els fòrums ciutadans.

L'al·legació cinquena coincideix amb l'al·legació setena, paràgraf tercer, formulada per la Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques que s'ha assumit. El text ha quedat amb la següent redacció:

«4. Les comunicacions amb les persones inscrites en el registre únic es faran a través del correu electrònic o número de telèfon mòbil cedit a l'administració. I, excepcionalment, cas de no ser possible a través de les formes indicades anteriorment, la comunicació serà a través de l'adreça postal.»

L'al·legació sisena coincideix amb l'al·legació 13 formulada per la Conselleria de Presidència, que s'assumí. Con ja varem indicar al nostre anterior informe, efectivament, no es regula cap figura amb el nom Jurat Ciutadà, però sí amb la figura de Fòrum ciutadà. Inicialment s'havia regulat com a dues figures diferents, però d'acord amb els principis de proporcionalitat i seguretat jurídica, que han de inspirar la producció normativa, atesa la similitud amb que havien quedat regulades les dues figures es va decidir unificar-les. Les referències al Jurat s'han substituït per la paraula fòrum.

L'al·legació setena coincideix amb l'al·legació setena, paràgraf quart, formulada per la Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques que s'ha assumit eliminant la frase: *«En cas de no tenir correu electrònic ni telèfon mòbil, haurà de cedir una adreça postal.»*

L'al·legació vuitena no s'assumeix. Si el representant de l'entitat ciutadana curiosament no vol estar inscrit en el Registre de participació, li serà suficient donar-se de baixa.

L'al·legació novena no s'assumeix. El problema plantejat té la resposta a l'article 39.2, ja que està previst que «s'inscriuran d'ofici en aquesta secció les persones representants de les entitats inscrites en la secció de les entitats ciutadanes, i les que sol·licitin la inscripció en la secció del Fòrum Ciutadà i del Consell de Participació.»

La interpretació que es fa a l'al·legació desena és correcta. És precisament el que es pretén, evitar el solapament d'una consulta popular no referendària amb una



referendària, ja que les persones que poden acudir a una i altre no són coincidents.

L'al·legació onzena coincideix amb l'al·legació tercera formulada per la Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques que s'ha assumit introduint una disposició derogatòria de l'article 123 de la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears.

L'al·legació dotzena no s'assumeix. Correspon a una decisió de política legislativa el determinar com ha de vincular el resultat d'una consulta popular.

L'al·legació tretzena s'assumeix i, per aquesta raó s'ha modificat l'article 52 en el sentit d'eliminar de l'apartat a) «d'àmbit autonòmic, insular o municipal,» quedant redactat de la següent manera:

«Article 52

Formes d'iniciativa

El procediment de consulta ciutadana es pot iniciar de dues formes:

- a) per iniciativa institucional,
- b) per iniciativa popular.»

I s'ha modificat el títol dels articles 53, 54 i 55 eliminant dels mateixos la paraula institucional. D'aquesta manera queda solventada la problemàtica plantejada a l'al·legació.

L'al·legació 14 no s'assumeix. El que es pretén, precisament, es afavorir els processos participatius i entenem que tan legitimats estan un grup de ciutadans per sol·licitar una consulta popular com un grup d'ajuntaments amb els percentatges que preveu el text o uns altres que consideri oportú el legislador.

L'al·legació 15 apunta un termini molt breu per resoldre, atès l'efecte del silenci positiu. De totes maneres, com que no suggereix un altre termini ho deixam tal com inicialment està previst i al criteri del legislador competent.

L'al·legació 16 s'assumeix. A la vista del dubte interpretatiu plantejat, s'inclouen els diumenges com a dies hàbils per efectuar les consultes ciutadanes.

L'al·legació 17 s'assumeix introduint a l'article 65 la menció a l'àmbit territorial, quedant amb la següent redacció:

«1. Cada mesa de consulta està formada per un president o presidenta i dos vocals, designats a través de sorteig públic per la direcció general competent en matèria de participació ciutadana d'entre les persones inscrites en el Registre únic



de participació ciutadana i residents en el municipi on s'hagi d'instal·lar la mesa de consulta.»

L'al·legació 18 no s'assumeix ja que es si bé es coincideix amb el suggeriment que el vot ha de ser secret, entenem que la previsió ja està coberta amb el mandat de l'article 80.

En relació a l'al·legació 19 en que preveu una possibilitat d'incompliment de terminis, com que no proposa cap solució mantenint la redacció tal com ve proposada inicialment, entenent que les possibles solucions a la problemàtica plantejada pot sortir del reglament que desenvolupi la norma.

En relació a l'al·legació 20 s'ha estat cautelós en regular el vot per mitjans electrònics, per tal que sigui la pròpia evolució tecnològica la que vagi imposant la necessitat d'eliminar el paper i els costos que comporta, sense oblidar que implantar els mitjans electrònics no és gratuït.

L'al·legació 21 s'assumeix. Es redacta l'article 78.1 amb la següent literalitat:

«1. El dret de participar a la consulta ciutadana d'una manera presencial s'ha d'acreditar mitjançant l'exhibició de qualsevol document oficial en el qual hi consti el nom, els llinatges, el número de DNI, NIF, NIE o passaport i una fotografia.»

L'al·legació 22, s'assumeix en part en el sentit que s'hi inclou, en la seva definició, que és depenent orgànicament de la conselleria competent en matèria de participació. Per altra banda, entenem que no és necessari establir un règim de recursos administratius, atesa la previsió que els seus actes posen fi a la via administrativa. Queda redactat de la següent manera:

«El Consell de Participació és un òrgan col·legiat de l'Administració, de naturalesa administrativa i depenent de la conselleria competent en matèria de participació ciutadana. Actua amb plena autonomia i independència en l'exercici de les seves funcions i els seus actes posen fi a la via administrativa.»

En relació a l'al·legació 23, si bé pot resultar poc habitual que sigui la persona que exerceix la secretaria qui tenguí el vot de qualitat, la decisió es base en el fet que és la persona amb més qualificació tècnica de l'òrgan col·legiat.

L'al·legació 24 coincideix amb l'al·legació 13 formulada per la Conselleria de Presidència, que s'ha assumit i esmenat l'error. S'ha substituït la paraula Jurat per la paraula fòrum.

En relació a l'al·legació 25 s'ha donat una nova redacció a les disposicions transitòries segona i tercera, per tal de separar i donar un tractament diferenciat



G
O
I
B
/

als ajuntaments per una banda i als consells i govern per l'altra, de tal manera que els primers puguin accedir al padró municipal i els segons al registre de població de les Illes Balears.

11. Conselleria de Treball, Comerç i Indústria (doc. núm. 53)

L'al·legació primera, assenyalada amb la lletra a s'assumeix. S'han titulat totes les disposicions addicionals i transitòries.

L'al·legació segona, assenyalada amb la lletra b s'assumeix. S'afegeix una disposició final d'entrada en vigor.

L'al·legació tercera s'assumeix. Les disposicions transitòries segona i tercera s'han tornat redactar a la vista de l'al·legació 25 formulada pel Consell Insular d'Eivissa, que era coincident amb la present.

Palma, 2 d'octubre de 2017

El cap del Servei de Participació i
Voluntariat



Vist-i-plau

El director general de Participació i
Memòria Democràtica



