

David Bondia Garcia

## **RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES REFERENT A LA QUEIXA RELATIVA A CONTRACTACIÓ I GESTIÓ DE SERVEIS**

### **ANTECEDENTS**

#### **Descripció dels fets objecte de la queixa**

En data 22 de març de 2022, la Cambra de la Propietat Urbana de Barcelona va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava la seva disconformitat amb la decisió municipal de licitar les obres d'un projecte que encara es trobava en fase de tramitació.

En concret, es tractava de la tramitació de l'aprovació inicial de diversos projectes de reurbanització dels "Nous Eixos Verds" (Programa Superilla Barcelona, al Districte de l'Eixample) de manera simultània a la licitació d'aquestes obres a través de l'empresa municipal Barcelona Infraestructures Municipals (BIMSA).

La institució promotora de la queixa considera que el fet de licitar les obres d'execució d'un projecte que encara està en fase de tramitació buida de contingut el tràmit d'informació pública i vulnera el dret de participació de la ciutadania en els assumptes públics.

#### **Actuacions fetes**

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient estudiant els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Examinats el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a l'Àrea d'Ecologia Urbana per tal de conèixer el tractament i les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

En data 30 de març de 2022, es va sol·licitar a l'organisme corresponent la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

En dates 4 i 5 de maig, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada.

Aquesta resolució s'emmarca dins el compromís de l'Ajuntament de Barcelona amb els objectius de desenvolupament sostenible (ODS), d'acord amb la Mesura de govern sobre l'Estratègia d'impuls de l'Agenda 2030, concretament amb l'objectiu 16.6, màxima eficàcia i responsabilitat envers la ciutadania

David Bondia Garcia

## CONSIDERACIONS

### 1. Procediment de licitació

A l'informe de data 25 de març de 2022 publicat a la pàgina web de l'Ajuntament<sup>1</sup>, el consistori informa que la licitació d'un projecte aprovat inicialment està prevista al *Decret d'Alcaldia de 17 d'abril de 2012, pel qual s'aprova el procediment per a l'elaboració i tramitació dels projectes i l'execució de les obres municipals*. En concret, el punt 11.2 estableix que:

(...) les obres només es podran licitar per l'operador, abans de l'aprovació definitiva del projecte, quan s'hagi produït l'aprovació inicial d'aquest i s'asseguri la tramitació conjunta amb el procediment de contractació, de forma que, en cap cas, s'adjudiqui l'obra sense l'aprovació definitiva del projecte.

En l'informe jurídic, s'explica que l'article 231 de la *Llei 9/2017, de 8 de novembre de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les Directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (LCSP)*, impossibilita adjudicar el contracte sense que s'hagi aprovat abans el projecte d'obres. Per aquesta raó, la clàusula 4.2 del Plec de Clàusules Administratives Particulars (PCAP) de les obres relatives als projectes dels Nous Eixos Verds estableix que "l'adjudicació i en el seu cas la formalització del contracte queda condicionada a l'aprovació del projecte/s escaients".

Amb motiu de la petició d'informació efectuada per la Sindicatura de Greuges a partir de la recepció de la queixa, els Serveis Jurídics Centrals de l'Ajuntament van emetre un nou informe en data 5 de maig de 2022. En aquest es fa constar un nou argument, segons el qual és possible iniciar la licitació d'un contracte abans de l'aprovació definitiva per considerar, essencialment, que l'empresa municipal responsable de la contractació, BIMSA, és un poder adjudicador no administració pública (PANAP).

Explicuen que l'article 317 de la LCSP estableix un règim especial per a la contractació realitzada per PANAPs. En concret, aquest precepte determina que **la preparació i l'adjudicació** dels contractes subjectes a regulació harmonitzada que concertin aquests organismes s'han de regir per les Seccions 1<sup>a</sup> i 2<sup>a</sup> del Capítol I del Títol I del Llibre II de la LCSP, que comprèn els articles 115 a 130.

Per tant, el Títol II del Llibre II ("Dels diferents tipus de contractes de les administracions públiques"), d'on podria derivar l'obligació d'aprovar definitivament un projecte d'obres abans de licitar-lo, **no és d'aplicació als poders adjudicadors no administració pública**. La seva secció 1<sup>a</sup> regula les actuacions preparatòries dels contracte d'obres al llarg dels articles 231 a 236 que, en conseqüència, no resultarien d'aplicació al projecte de reurbanització dels Nous Eixos Verds.

Exposen que, tot i no ser aplicables aquests articles de la LCSP, BIMSA actua en les seves licitacions de conformitat amb les normes procedimentals més rigoroses i, per aquesta raó, **compleix amb l'establert a l'art. 231 LCSP** atès que en els plecs

---

<sup>1</sup> [https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/sites/default/files/Informe\\_licitacio\\_BIMSA\\_web.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/sites/default/files/Informe_licitacio_BIMSA_web.pdf).

David Bondia Garcia

condiciona l'adjudicació i, si escau, la formalització del contracte a l'aprovació definitiva del projecte d'obres. Aquest article estableix el següent:

Article 231. Projecte d'obres.

1. En els termes que preveu aquesta Llei, l'adjudicació d'un contracte d'obres requereix la prèvia elaboració, supervisió, aprovació i replantejament del projecte corresponent que ha de definir amb precisió l'objecte del contracte. L'aprovació del projecte correspon a l'òrgan de contractació llevat que aquesta competència estigui específicament atribuïda a un altre òrgan per una norma jurídica.
2. En el supòsit d'adjudicació conjunta de projecte i obra, l'execució d'aquesta queda condicionada a la supervisió, aprovació i replantejament del projecte per l'òrgan de contractació.

Consideren que la interpretació literal d'aquest article, de caràcter bàsic, **condiciona l'adjudicació del contracte** a la prèvia elaboració, supervisió, aprovació i replantejament del corresponent projecte d'obres, **però no la licitació que**, en conseqüència, es pot desenvolupar de manera prèvia a l'aprovació definitiva del projecte. Per tant, argumenten que no hi ha cap obstacle jurídic que impedeixi una licitació amb una condició suspensiva com la que figura a la clàusula 4.2 del PCAP.

El consistori, en canvi, **no considera d'aplicació a BIMSA l'article 236 LCSP**, segons el qual abans d'aprovar l'expedient de contractació (per tant, abans de la licitació) s'ha de replantejar el projecte d'obres. De manera que aquest precepte de la llei obliga a licitar la contractació un cop el projecte d'obres s'ha aprovat definitivament.

Article 236. Replantejament del projecte

1. Aprovat el projecte i prèviament a l'aprovació de l'expedient de contractació de l'obra,<sup>2</sup> se n'ha d'efectuar el replantejament, el qual consisteix a comprovar la realitat geomètrica de l'obra i la disponibilitat dels terrenys necessaris per a la seva execució normal. Així mateix, s'han de comprovar tots els supòsits que figurin en el projecte elaborat i siguin bàsics per al contracte que s'ha de subscriure.

Argumenten que aquest precepte de la LCSP es troba ubicat dins de la Secció 1<sup>a</sup> del Capítol I del Títol II del Llibre II, que regula el procediment de contractació de les administracions públiques, que no és d'aplicació a BIMSA per la seva naturalesa de PANAP.

Si bé cal destacar que a l'informe publicat al web municipal no s'han utilitzat aquests arguments, no podem desconèixer que, efectivament, **la fase de preparació dels contractes dels PANAP està regulada als articles 115 a 130 de la LCSP, tal com determina l'article 317 LCSP**. Aquests preceptes no estableixen les obligacions que es mencionen més amunt als poders adjudicadors en relació a la contractació.

No obstant això, a partir d'una interpretació literal de l'article 317 LCSP, ni l'article 231 ni el 236 seria d'aplicació a un PANAP. En aquest sentit, aquesta Sindicatura

---

<sup>2</sup> El subratllat és nostre.

David Bondia Garcia

considera que **l'ordenament jurídic cal aplicar-lo de forma coherent** i, per tant, si es considera no obligatori l'article 236 LCSP en base a la naturalesa jurídica de BIMSA, tampoc ho serà el 231.

És important assenyalar que la regla d'aprovació inicial de l'expedient de contractació i el seu corresponent replantejament **és una regla lògica que comporta que, per iniciar una licitació, s'hagi aprovat (i comprovat)** anteriorment el corresponent projecte. Aquesta obligació s'estableix per evitar possibles errors que comportin una retroacció en la licitació pública. Aquesta regla, per tant, **busca l'eficàcia administrativa**.

Per aquest motiu, la norma que desenvolupa el contingut de la LCSP, el *Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques (RGLCAP)*, expressa de forma molt concreta el següent en el seu article 138:

#### SECCIÓ4a DE L'EXPEDIENT DE CONTRACTACIÓ

Article 138. Expedient de contractació en els contractes d'obres.

L'òrgan de contractació, una vegada efectuat el replantejament previ, ha de tramitar l'expedient de contractació, i s'hi han d'incorporar abans de l'aprovació<sup>3</sup>, com a mínim, els documents següents:

1. Resolució aprovatòria del projecte i informe de l'oficina o la unitat de supervisió.
2. Acta de replantejament.
3. Plec de clàusules administratives particulars que hagi estat objecte d'informe del servei jurídic respectiu, en els termes que preveu l'article 49.4 de la Llei.
4. Certificat d'existència de crèdit pressupostari, o document que legalment el substitueixi, expedit per l'oficina de comptabilitat competent, excepte en els casos a què fa referència l'article 125.5 de la Llei.
5. Fiscalització prèvia en els termes que preveuen la Llei general pressupostària o les normes pressupostàries corresponents de les diferents administracions públiques.

De fet, el replantejament també està regulat a l'article 22.4 de la *Llei 3/2007, de 4 de juliol, de l'obra pública* quan diu:

Si la resolució és d'aprovació definitiva del projecte, s'ha de fer el replantejament de l'obra i aquesta es pot contractar<sup>4</sup> i executar, si escau, d'acord amb el que disposa la legislació sobre contractació pública.

Així doncs, el tràmit del replantejament previst a l'article 236 LCSP és una regla de comprovació lògica *ex ante* de la disponibilitat dels terrenys i la realitat geomètrica de l'obra que té per objecte evitar algun error que pugui comportar efectes en la licitació.

Sobre la no aplicació d'aquest article, l'Ajuntament adueix que no té caràcter bàsic, de conformitat amb la disposició final primera de la LCSP. Per aquest motiu, el seu contingut no es pot oposar a un article legal bàsic, com l'article 231 LCSP.

---

<sup>3</sup> El subratllat és nostre.

<sup>4</sup> Idem supra.

David Bondia Garcia

Tampoc s'hi pot oposar un precepte reglamentari i anterior en el temps, com l'article 138 del *Reial Decret 1098/2001*, citat abans. Aquest precepte constitueix un desenvolupament reglamentari de l'article 129 de la *Llei 13/1995, de 18 de maig, de contractes de les administracions públiques*, en el qual s'incorporava la previsió legal ara recollida a l'article 236 LCSP i que, segons aquesta llei, tenia condició de legislació bàsica. L'informe jurídic municipal argumenta que aquesta norma ja està derogada i, per tant, no és oposable a la LCSP.

La Sindicatura de Greuges reconeix que els arguments exposats en l'informe de l'Ajuntament constitueixen una interpretació jurídica que pot resultar defensable, però que no els comparteix. Ara bé, no ens correspon determinar, en aquest cas, si la interpretació de la norma per part de l'Ajuntament de Barcelona és adequada o no.

**Aquesta institució entén que iniciar una licitació sense haver aprovat definitivament un projecte no és l'opció més ajustada al principi d'eficàcia**, tal com s'ha anticipat abans.

En canvi, l'informe municipal de data 5 de maig de 2022 justifica la tramitació de la licitació abans de l'aprovació definitiva dels projectes, precisament, en base als principis **de bona administració i eficàcia**.

Entenem que, en aquest cas, cap dels dos conceptes pot servir per no aplicar rigorosament l'ordenament jurídic. En realitat, **el dret a una bona administració s'ha d'entendre com un dret de les persones a què les institucions públiques actuïn amb un estricte rigor en el compliment de les normes i no en sentit contrari**.

Així, l'article 41 de la *Carta de Drets Fonamentals de la UE* estableix el **dret a una bona administració**, que comporta, entre altres, el dret de les persones a ser escoltades i accedir a l'expedient. A Catalunya, el dret a una bona administració està expressament recollit a l'article 22 de la *Llei 26/2010 del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques*. En concret, l'article 22.1.b) es diu que el dret a una bona administració comporta el dret a participar en la presa de decisions i, especialment, el dret d'audiència i el dret a presentar al·legacions en qualsevol fase del procediment administratiu, d'acord amb el que estableix la normativa aplicable.

Respecte l'**eficàcia**, iniciar un procediment abans de l'aprovació definitiva d'un projecte i, especialment, abans d'exhaurir el termini d'informació pública, pot suposar precisament el contrari. La informació pública comporta que qualsevol persona pugui presentar al·legacions i, a banda de comportar un mecanisme essencial de participació ciutadana en els afers públics, esdevé un sistema per detectar possibles errors del projecte que poden ser posats de manifest per qualsevol persona.

En definitiva, una bona administració i una administració eficaç és aquella que aplica amb rigor l'ordenament jurídic per tal d'evitar errors futurs i, en el seu cas, possibles anul·lacions judicials que comportarien importants conseqüències que acaben sent perjudicials per l'interès públic.

David Bondia Garcia

## 2. Respecte a la normativa en matèria de participació

Analtzat el procediment de licitació, passarem a continuació a valorar de quina manera s'ha garantit la participació ciutadana en els projectes de reurbanització dels Nous Eixos Verds. Concretament, revisarem com s'ha dut a terme el tràmit d'informació pública dels projectes executius (2.1) i com s'ha desenvolupat el procés participatiu "Superilla Barcelona" (2.2).

### 2.1 Tràmit d'informació pública. Aprovació inicial

Els projectes executius dels Nous Eixos Verds van restar sotmesos al tràmit d'informació pública previst a :

- l'article 235.2 del *Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya* (TRLMRCL),
- el procediment previst a l'article 37 del *Decret 179/1995, de 13 de juny pel qual s'aprova el Reglament d'obres activitats i serveis dels ens locals*,
- i l'article 9 del *Decret d'Alcaldia de 17 d'abril de 2012, pel que s'aprova el procediment per a l'elaboració i tramitació dels projectes i execució de les obres municipals*.

Als anuncis de publicació de l'aprovació inicial dels projectes dels Nous Eixos Verds publicats al BOPB de 23 de febrer de 2022 figurava l'enllaç per fer la consulta telemàtica al web municipal durant el termini legal de 30 dies. També es podia consultar al Departament d'Informació i Documentació de la Gerència d'Ecologia Urbana, mitjançant el Sistema d'Atenció en Línia.

En aquests anuncis, s'afirmava que els projectes havien estat inicialment aprovats "d'acord amb els **Informes Tècnics dels Projectes, que figuren a l'expedient administratiu i que a aquests efectes es donen per reproduïts** a l'empara de l'article 235.2 del *Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya* (TRLMRLC)".

Aquesta institució va efectuar comprovacions durant la fase d'informació pública i va constatar que els fitxers que es van posar a disposició de la ciutadania als llocs webs indicats a dalt no permetien identificar, a partir de la lectura dels noms dels documents, en quin d'ells es trobaven els informes preceptius o l'expedient administratiu. Concretament, als fitxers de l'expedient Consell de Cent/Rocafort ni tan sols estaven identificats els documents on es trobaven els plànols o la memòria del projecte, entre d'altres. **Aquest fet dificulta, si no impossibilita, que la ciutadania pugui formular d'una manera àgil i senzilla les al·legacions que estimi convenientes.**

En aquest punt, convé recordar que **el tràmit d'informació pública consisteix en l'exposició pública dels documents que formen part dels projectes executius d'obres amb la finalitat que la ciutadania pugui presentar les al·legacions que consideri oportunes**. L'objectiu d'aquest tràmit és garantir el principi de legalitat i assegurar l'oportunitat i encert de les determinacions que se sotmeten a informació pública.

David Bondia Garcia

No podem obviar que estem davant d'una matèria especialment tècnica i complexa. En conseqüència, **seria desitjable que totes les persones puguin trobar de manera ràpida, senzilla i tan entenedora com sigui possible els documents que se sotmeten a informació pública.** Això és indispensable per tal de poder formular al·legacions, sense que sigui necessari recavar l'opinió de persones expertes en la matèria.

Pel que fa a **iniciar l'expedient de contractació abans de la finalització del termini d'informació pública**, l'Ajuntament sosté que no lesiona el dret a la participació ciutadana. Argumenten que les al·legacions eventualment presentades durant el període d'informació pública podran ser resoltes oportunament en sentit estimatori o desestimatori, segons correspongui. En cas d'estimació, no es produiria l'adjudicació del contracte, tal com estableix el Plec de Clàusules Administratives Particulars (4.2), i les actuacions administratives s'haurien de retrotraure, iniciant una nova licitació

Convé recordar que el *Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC)* determina el procediment al qual ha d'ajustar-se l'aprovació dels projectes d'obres.

A parer d'aquesta Sindicatura, **el fet que el tràmit d'informació pública dels projectes executius es faci de manera simultània a la contractació de les obres buida de contingut l'article 235.2 del Decret Legislatiu 2/2003.** La formulació i eventual estimació d'una al·legació que impliqués una modificació substancial dels projectes subjectes a aprovació obligaria a retrotraure el procediment de contractació. El calendari previst per l'Ajuntament de Barcelona estableix l'inici de les obres al mes de juny de 2022. Complir amb aquest calendari, que ve determinat per diferents tipus de factors, no és compatible amb retrotraure el procediment administratiu. Per tant, a la pràctica, l'actuació del consistori sembla deixar únicament marge per a l'acceptació d'al·legacions menors, que no interfereixin amb el calendari previst de les obres.

En aquest punt, és important assenyalar que els projectes de reurbanització vinculats als Nous Eixos Verds suposen un model de revisió de l'espai urbà que causarà un gran transformació i impacte a la ciutat pel que fa a la mobilitat o l'activitat econòmica. **Per tant, en un projecte d'aquesta dimensió, esdevé fonamental la participació.**

L'Ajuntament de Barcelona no pot desconèixer la diferència d'opinions i valoracions que aquesta iniciativa urbanística genera en una part de la ciutadania i del sector comercial. En un context així, esdevé fonamental donar les màximes garanties a la informació pública i la participació ciutadana, en la que ens detindrem en major detall a continuació.

## **2.2 Participació ciutadana**

El procés de participació ciutadana es configura com una fase prèvia a la presa de decisions per part de l'Administració per tal que la ciutadania participi dels assumptes col·lectius. És a dir, s'entén com a la capacitat de les persones de rebre informació i intervenir –directament o mitjançant associacions ciutadanes– en els processos de presa de decisions polítiques i en el funcionament dels serveis públics.

David Bondia Garcia

L'article 22 de la *Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya* recull el dret a la participació ciutadana integrat en el **dret a una bona administració**. En particular, l'article 22.2 imposa el deure genèric de fomentar la participació ciutadana en les actuacions administratives de competència de les administracions locals per tal de recollir les propostes, els suggeriments i les iniciatives de la ciutadania, mitjançant un procés previ d'informació i debat.

En matèria urbanística, els mecanismes d'iniciativa, informació i participació ciutadana es preveuen a l'article 8 de la *Llei d'Urbanisme (TRLUC)* i al Títol IV de la *Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona*.

En l'àmbit municipal, el Plenari del Consell Municipal de l'Ajuntament de Barcelona va acordar, en sessió de data 22 de novembre de 2002, les Normes Reguladores de la participació ciutadana (que va recuperar la vigència amb la declaració de nul·litat declarada per sentència núm. 874/2019, de 25-10-2019 del TSJ de Catalunya, del Reglament de Participació Ciutadana de 2017). Així mateix, els articles VIII i XIX de la *Carta Europea de Salvaguarda de Drets Humans a la Ciutat* recullen, entre d'altres, el **dret a la participació ciutadana**.

L'Ajuntament informa que el procés participatiu dels Nous Eixos Verds ha estat desenvolupat segons les Normes reguladores de participació ciutadana de 2002. Exposen que no és un tràmit obligatori, tant pel que fa a l'aprovació dels projectes d'obres com pel que fa als instituts de participació. Així es desprèn de la normativa i, en particular, de l'article 133 de la *Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu de les administracions públiques (LPACAP)*.

Manifesten que, tot i no ser obligatori, l'Ajuntament de Barcelona va promoure la participació ciutadana sobre la Superilla de l'Eixample i que n'ha fet balanç en el document "Procés participatiu Superilla Barcelona a l'Eixample. Informe final [09/12/2021]".

Expliquen que, a finals de 2017, i abans de que tingués pròpiament lloc el procés participatiu, es va treballar amb grups impulsors i amb el veïnat dels àmbits del carrer Girona i Consell de Cent. Es van celebrar 8 sessions de l'anomenat Pla d'Acció Consell de Cent i 12 sessions del Pla d'Acció Girona, amb la finalitat dialogar amb el veïnat i els col·lectius del territori.

D'altra banda, per Decret d'Alcaldia de 29 de gener de 2021, es va constituir un Consell Assessor de la Superilla Barcelona. Aquest Consell estava format per persones expertes i professionals de reconegut prestigi en diversos àmbits vinculats a les polítiques urbanes. La seva finalitat era fer propostes i acompanyar el procés d'avaluació dels concursos de projectes i els espais de participació.

Així mateix, a la tardor de 2020 i fins al novembre de 2021, l'Ajuntament va fer diverses sessions informatives i de participació per donar a conèixer la proposta d'aquest nou model d'espai públic. Es va informar dels criteris d'urbanització i del calendari del procés participatiu. També es van presentar els avantprojectes i el calendari de transformació dels espais públics.



David Bondia Garcia

La finalitat d'aquest procés era que el projecte fos dissenyat conjuntament a través de la participació dels agents i les parts interessades de cada àmbit, així com de la ciutadania a títol individual. Aquestes sessions es van realitzar tant amb el grup impulsor com amb entitats específiques relacionades amb temàtiques concretes: comerç, mobilitat, medi ambient i accessibilitat, entre d'altres.

Al novembre del 2021, es van exposar les conclusions del procés participatiu i es va explicar de quina manera es van incorporar al projecte dels Nous Eixos Verds les reflexions i propostes de les persones participants, **tot tenint en compte les especificats i detalls de certs col·lectius i localitzacions.**

A l'informe final del procés participatiu, es detalla el procediment que es va seguir per a promoure el debat amb la ciutadania: sortides de difusió, marxes exploratòries i passejades veïnals, tallers de diagnòsi, sessions obertes, sessions restringides... En total, es van organitzar una trentena d'activitats, en què van participar prop d'unes 1.500 persones (entre veïnat, entitats i comerciants) i gairebé un centenar de persones tècniques i polítiques de l'Ajuntament de Barcelona.

A banda d'aquestes dades quantitatives, l'informe aporta el resultat d'una enquesta de valoració que conté elements de caràcter qualitatiu pel que fa al procés participatiu Superilla Barcelona.

El primer que es constata de l'anàlisi d'aquesta enquesta de valoració és la baixa participació. L'informe expressa que es tenia un registre de contacte d'unes 200 persones, de les quals només 52 van respondre l'enquesta. És significatiu que l'edat mitjana de les persones que van respondre fos de 54 anys i que únicament una persona fos menor de 30. Pel que fa al grau de representativitat, la majoria de persones enquestades no representen a cap entitat.

Si bé un percentatge elevat de persones participants considera que s'ha utilitzat un llenguatge entenedor, **es qüestiona la difusió que s'ha fet del procés participatiu.**

En aquest punt, aquesta Sindicatura considera que un factor clau és la informació. La complexitat tècnica de l'urbanisme requereix d'una especial claredat comunicativa per tal d'adaptar-se a la diversitat d'actors que han d'intervenir en el procés participatiu de manera que se sentin motivats i interpel·lats a ser els protagonistes de la transformació de la seva ciutat.

Aquesta institució ha recomanat, en altres ocasions, impulsar estratègies d'informació pública individualitzada (per exemple, a través de comunicacions oficials a la bústia de les llars) pel que fa a determinades actuacions urbanístiques.

Atesa la important transformació urbanística i de mobilitat que suposaran els Nous Eixos Verds a tota la ciutat i amb l'objectiu d'aconseguir el màxim consens possible, **caldria haver previst accions de participació ciutadana més efectives per tal que tota la ciutadania de Barcelona hagués tingut coneixement de l'existència dels projectes i hagués pogut plantejar les seves preocupacions i dubtes.**

David Bondia Garcia

Per últim, convé fer un apunt especial sobre la **part pitjor valorada de l'enquesta de satisfacció, que té a veure amb les demandes de la ciutadania i el seu baix impacte en les decisions finals que ha adoptat l'Administració.**

Tanmateix, s'ha de reconèixer que sotmetre una qüestió a consulta ciutadana no significa que el Govern municipal hagi d'assumir necessàriament els resultats del procés participatiu, segons la normativa vigent. L'article 22.2 del Reglament de participació de 2002 estableix que, en cap cas, els processos de participació i els altres mecanismes previstos en aquest precepte poden produir un menyscapse de les facultats decisòries dels òrgans representatius de la corporació municipal. És a dir, les consultes ciutadanes no són vinculants.

No obstant això, aquesta institució considera que, **quan l'administració municipal impulsa processos de diàleg amb la ciutadania, és perquè té la voluntat de tenir en consideració les seves aportacions.**

### **3. El dret a un urbanisme harmoniós i saludable**

La Sindicatura de Greuges de Barcelona defensa el dret a un urbanisme harmoniós i sostenible i a la protecció del medi ambient. Som conscients dels reptes que té la ciutat per reduir l'impacte ambiental negatiu, promoure la creació d'espais verds, així com poder disposar de carrers amables i inclusius, on es prioritzi la salut i el benestar de la ciutadania.

Des de març de 2020, i amb motiu de la crisi sanitària derivada de la Covid-19, s'han realitzat una sèrie d'intervencions a l'espai públic de Barcelona que, sota la denominació d'urbanisme tàctic, han comportat un replantejament dels usos dels espais de la ciutat i una modificació del model urbà que possiblement sigui l'avantsala d'un nou urbanisme amb una visió més ecològica, que ja s'està implementant a altres ciutats del món.

L'any 2020, la Sindicatura de Greuges de Barcelona va rebre diferents queixes en aquest sentit com, per exemple, sobre les noves ocupacions concedides als establiments de restauració, l'ampliació de voreres, els canvis introduïts en els carrils de circulació i d'aparcaments, els talls de circulació en determinats carrers (total o parcialment) o l'ús dels nous elements de mobiliari urbà instal·lats, entre d'altres.

Aquestes queixes van donar lloc a una actuació d'ofici que va finalitzar amb un extens informe monogràfic elaborat per aquesta institució<sup>5</sup>.

Com s'esmenta en aquest informe, la *Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat* reconeix a l'article I el dret a la ciutat. Segons aquest dret, la ciutat és un espai col·lectiu que pertany a tots els seus habitants, que tenen dret a trobar-hi les condicions per la seva realització política, social, i econòmica. El reconeixement d'aquest dret obliga a les autoritats municipals al foment de la dignitat i la qualitat de vida dels seus habitants.

---

<sup>5</sup> <https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2021/11/Urbanisme-tactic.pdf>

David Bondia Garcia

Així mateix, el dret a la ciutat està explícitament reconegut en la Resolució 71/256, de 23 de desembre de 2016 de les Nacions Unides, que recull la Declaració de Quito sobre Ciutats i Assentaments Humans Sostenibles per a Tothom, coneguda com la **Nova Agenda Urbana**. Entre altres compromisos, el document estableix els següents:

- reorientar la manera de planificar, finançar, desenvolupar, administrar i gestionar les ciutats i els assentaments humans, reconeixent que el desenvolupament urbà i territorial sostenible és un element indispensable per assolir el desenvolupament sostenible i la prosperitat per a tothom;
- adoptar enfocaments de desenvolupament urbà i territorial sostenibles i integrats, centrats en les persones, que tinguin en compte l'edat i el gènere;
- no només promoure, sinó fer realitat el desenvolupament urbà sostenible.

El dret a la ciutat té una naturalesa complexa perquè comprèn l'àmplia amalgama de drets humans internacionalment reconeguts, que es concreten en l'àmbit local a partir de la vida quotidiana de les persones. El fet de constituir un "dret a tenir drets" a la ciutat fa que la normativa que el materialitza es trobi en diverses lleis.

En relació amb l'urbanisme sostenible, l'article 1.b) del *Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana* fa menció a la "**interconnexió entre el desenvolupament sostenible, competitiu i eficient del medi urbà (...) i a la regeneració i renovació dels teixits urbans existents, quan siguin necessàries per assegurar als ciutadans una adequada qualitat de vida (...)**".

En l'àmbit local, la *Carta de ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona* reconeix el dret de les persones a trobar-hi les condicions socials, econòmiques, polítiques, culturals, **ambientals** i d'accessibilitat universal per viure-hi dignament (article 4).

En conseqüència, el dret a la ciutat implica entendre-la no només des del marc geogràfic i d'ordenació del territori, sinó com a espai col·lectiu on les administracions han de garantir els **drets humans de proximitat**, d'entre els qual es troba el dret a un medi ambient sa. I, com es desprèn de la normativa vigent, **la qualitat de vida a la ciutat està estretament lligat a drets com són la mobilitat sostenible, l'urbanisme harmoniós i la salut**.

Tal com informa el consistori al web municipal, l'objectiu del programa Superilla Barcelona és, precisament, "recuperar per a la ciutadania una part de l'espai que actualment ocupen els vehicles privats, un espai públic saludable, amb més verd, més just i segur, que afavoreixi les relacions socials i l'economia de proximitat"<sup>6</sup>. Així, doncs, mitjançant aquest programa l'Ajuntament de Barcelona pretén fer realitat els estàndards internacionals vigents en matèria del dret a la ciutat.

**Transformar l'actual model urbà de Barcelona per garantir una major sostenibilitat és un exercici discrecional de l'administració municipal.** Per tant, no

---

<sup>6</sup> <https://www.barcelona.cat/barcelonasostenible/ca/entitats-i-empreses/activitats/superilla-barcelona-presentacio-i-recull-daportacions>.

David Bondia Garcia

correspon a aquesta Sindicatura valorar la idoneïtat de les polítiques i intervencions urbanístiques previstes a tal efecte.

Tanmateix, sí correspon a les funcions d'aquesta institució avaluar en quina mesura les polítiques municipals s'ajusten al marc de drets vigent que cal protegir i garantir per part de l'administració local. En aquest sentit, creiem necessari assenyalar que **la promoció del dret a un urbanisme harmoniós i saludable s'ha d'efectuar sense afectar altres drets i principis, com el dret a l'eficàcia dels serveis públics, la transparència i el dret a la informació.**

Aquests drets s'engloben dins del dret a una bona administració, també reconegut en la normativa vigent, en particular, a l'article 41 de la *Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea*, els articles 9.3 i 103 de la *Constitució espanyola*, l'article 3 de la *Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic administratiu comú*, i a l'article XXIII de la *Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat*. Per tant, l'Ajuntament de Barcelona també està obligat a garantir-lo.

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta Municipal de Barcelona i el Reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que **l'actuació de l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat no ha estat ajustada a dret pel que fa al tràmit d'informació pública i el principi de bona administració.**

En conseqüència, emetem la següent:

#### **DECISIÓ:**

- **Advertir a l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat** que té l'obligació de garantir l'accés de la ciutadana **a tots el documents públics que preceptivament han de ser sotmesos a informació pública** d'una manera clara i entenedora per tal que siguin de fàcil accés i examen per a la ciutadania.
- **Recomanar a l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat** que, amb **caràcter previ a l'inici dels procediments de contractació**, es finalitzi la totalitat del tràmit d'informació pública previst pels projectes d'obres per garantir una participació efectiva de la ciutadania i no causar inseguretats jurídica als operadors.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i del seu contingut s'informarà la persona interessada.

Barcelona, maig del 2022