

David Bondia Garcia

DICTAMEN 01/21, DE 5 DE NOVEMBRE, SOBRE LA PROPOSTA DE REGLAMENT DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La Sindicatura de Greuges de Barcelona, en el marc de les competències atribuïdes pel Reglament orgànic de la institució, aprovat pel Consell Plenari el 21 de març de 2003 (BOP 7 d'abril de 2003), i d'acord amb allò que disposen la Carta Europea de Drets Humans a la Ciutat i la Carta de Ciutadania. Carta de Drets i Deures de Barcelona, formula el següent

DICTAMEN

Antecedents

Amb motiu de l'elaboració del Projecte de Reglament de participació ciutadana (el qual va ser aprovat per Acord del Plenari del Consell Municipal en data 6 d'octubre de 2017), la Sindicatura de Greuges de Barcelona va efectuar una relació de consideracions sobre aspectes de la participació que es pretenien regular a través d'aquest, dels quals es tenia coneixement a partir del seguiment que es realitza de l'activitat municipal i per haver estat objecte d'estudi arran de queixes presentades per persones i entitats.

Des de la Regidoria de Participació i Districtes, es va donar retorn a la Sindicatura de cada un dels punts plantejats a les consideracions i s'informava d'aquells que havien estat incorporats a l'articulat del Reglament.

El Reglament de participació ciutadana de 2017 va perdre la seva vigència com a resultat de la declaració de nul·litat de la Sentència de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 874/2019, i van entrar novament en vigor les Normes reguladores de la participació ciutadana de 2002.

Fonaments jurídics

El dret a la participació ciutadana està reconegut a la Llei 22/1988, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

El Plenari del Consell Municipal, en sessió de 17 de desembre de 2010, va aprovar definitivament la Carta de Ciutadania. Carta de Drets i Deures de Barcelona, article 8 i següents.

L'article VIII de la Carta Europa de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat estableix el dret a la participació a la vida política i fa referència al foment de la participació democràtica per part de les instàncies municipals.

La Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local, es refereix als drets de la ciutadania en matèria de participació local, especialment als articles 18.1m 69, 70 bis i 71.

La Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya, estableix a l'article 7 que les entitats locals actuen d'acord amb el principi de participació. Així mateix, a l'article 139

diu que les corporacions locals hauran de facilitar la més amplia informació sobre la seva activitat i la participació de tots els ciutadans a la vida local.

La Llei 19/2013 i la Llei 19/2014, de transparència, accés al a informació pública i bon govern, estatal i autonòmica respectivament, es refereixen a la participació en el marc d'un bon govern.

La Llei 1/2006, d'iniciativa legislativa popular; la Llei 4/2010, de consultes populars per via del referèndum, i la Llei 10/2014, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, desenvolupen la implementació de la participació.

Consideracions

PRIMERA

Atès que l'Ajuntament de Barcelona està treballant en el projecte normatiu del nou Reglament de participació ciutadana, el qual ja ha fet públic, obrint un procés participatiu per recollir aportacions, des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona s'han volgut traslladar algunes consideracions al projecte, que es desenvolupen tot seguit.

En aquestes, no es reiterarà en tot allò aportat en ocasió del Reglament aprovat el 2017, i que ja va ser incorporat en aquell moment, o que ho ha estat posteriorment en el nou redactat.

SEGONA

La informació suficient prèvia a l'inici de les consultes o els processos participatius, o la manca o insuficiència d'aquesta, segueix sent un aspecte que crea un profund malestar entre les persones participants en processos participatius i que pot esdevenir un element desincentivador i suposar un fre a la promoció de la participació ciutadana i a la democràcia activa.

En aquest sentit, es considera necessari que es modifiquin els articles 22.2, 24.1 a) i 30, així com altres articles relacionats, ampliant i explicitant la necessitat d'informar de forma clara, diàfana i garantida a totes les persones participants (i a la ciutadania en general) sobre l'aplicabilitat dels resultats del processos participatius, de forma prèvia i amb suficient antelació, a l'inici d'aquests. A més, donada la importància d'aquesta qüestió, caldria que aquesta informació estigués inclosa al Reglament i no en guies o documents que es puguin desenvolupar.

També es vol afegir que a l'article 22.2 es fa referència a l'"acord de convocatòria", del qual no s'observa que estigui concretat el seu contingut. La informació que aquest acord hauria de contenir hauria d'explicitar-se en aquest article, bé a l'article 4, que tracta sobre definicions que figuren al Reglament, o bé incloure-la en un glossari final.

David Bondia Garcia

TERCERA

La bretxa digital és una qüestió que preocupa significativament a la Sindicatura, donat que la seva existència, en cas de no tenir-se en compte de forma fefaent, pot minvar el dret de veïns i veïnes de la ciutat a la participació, en qüestions que puguin ser del seu interès. Per aquest motiu, tant en l'articulat esmentat tot seguit, com en el conjunt del Reglament de participació ciutadana, i posteriorment en la seva aplicació, és necessari vetllar de forma decidida i compromesa per **l'equitat digital**, per tal que totes les persones puguin tenir accés als mitjans tecnològics necessaris, i disposin dels coneixements per poder fer-ne ús.

L'article 28, relatiu al resum, informes i resultats finals, estableix al punt 1, en relació amb les actes resum, que aquestes *han de ser publicades a la plataforma digital i enviades a totes les persones que participen, en 15 dies hàbils, següents a la realització, preferentment per correu electrònic, perquè en un període de temps no inferior a cinc dies hi presentin les esmenes que considerin oportunes*. Aquesta formulació, no garanteix la informació i consegüentment tampoc a disposar de l'opció a presentar esmenes a aquelles persones que no puguin accedir fàcilment als mitjans digitals. Per aquest motiu, resulta convenient la seva modificació, de forma que resulti inclusiva a tota la població.

A l'article 29.1, en relació amb els debats dels processos participatius a través de la plataforma digital, es diu que *sempre que sigui possible, però, s'ha de preveure que hi hagi també espais de debat presencials o mesures d'accessibilitat tecnològica per superar la bretxa digital*. En el redactat del mateix article del Reglament anterior, s'explicitava que calia que hi hagués també espais de debat presencials. Caldria, per tant, que es recuperés aquell redactat, per tal de garantir que sempre s'han de preveure els debats presencials o les mesures d'accessibilitat tecnològica, sense excepcions (tret de causes de força major).

S'observa que l'article 34.1.b., sobre la composició i funcionament de la Comissió Assessora dels processos participatius, estableix que una tercera part d'aquella comissió serà proposada per l'alcalde o alcaldessa, a proposta ciutadana, mitjançant elecció a través de la plataforma digital. Malgrat les dificultats que pugui implicar fer-ho en un altre format, des d'una perspectiva pragmàtica, la formulació de l'article exclou clarament les persones afectades per la bretxa digital, cosa que afecta clarament la igualtat entre les persones i suposa una discriminació i, per tant, una vulneració de drets. Caldria modificar, doncs, l'article 34.1.b, incorporant, com a mínim, l'assistència de les persones afectades per la bretxa digital.

També cal fer atenció al fet que la plataforma *Decidim* és el punt d'accés a la informació sobre els processos actius a la ciutat, de forma que les persones afectades per la bretxa digital no tenen altres opcions per mantenir-se informades o participar si volen exercir els seus drets al respecte. Per aquest motiu, caldria valorar la creació de punts estables de suport i assistència a la participació, com a forma de garantir la participació i la informació sobre aquesta, de forma fàcil i accessible per a les persones amb dificultats per accedir als mitjans electrònics o usar-los.

QUARTA

La informació continguda a l'article 38, sobre **els processos participatius preceptius**, hauria de poder ampliar-se, entenent des de la Sindicatura que, malgrat que alguns condicionants poden venir definits per altres normatives, l'Ajuntament de Barcelona té la capacitat de millorar-ne alguns aspectes, per tal d'augmentar la participació efectiva de la ciutadania.

D'una banda, el punt a) fa referència als plans sectorials o territorials que tinguin una afectació especial, perquè afecten almenys un districte o perquè poden significar més de 100 milions d'euros d'inversió. En aquest punt, caldria clarificar què significa l'afectació d'almenys un districte o com es comptabilitzen o distribueixen els 100 milions d'euros d'inversió. A més, d'acord amb la potestat municipal en aquest àmbit, es considera factible rebaixar aquests llinars i fer possible la participació en qüestions de menys significació per a la ciutat, però amb afectació clara en la quotidianitat dels veïns i veïnes.

De l'altra, el punt d) diu que serà preceptiu en ordenances i reglaments municipals de rellevància ciutadana especial, però no quan es tracti d'una modificació puntual o d'abast limitat d'ordenances i reglaments. En aquest cas seria necessari definir els criteris del que s'entendria com a "rellevància ciutadana especial", així com el que s'entén per "modificació puntual", de forma que la ciutadania pugui disposar de la informació de quan haurà de ser consultada.

També cal tenir en compte que l'article 133 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, estableix la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments, i és necessari fer una consulta pública a través de la web de l'Administració competent, amb caràcter previ a l'elaboració d'un projecte o avantprojecte; és a dir, no s'estableixen límits al respecte, i per tant seria preceptiu consultar sempre a la ciutadania davant l'aprovació de reglaments o ordenances, motiu pel qual el consistori no hauria de poder introduir nous condicionants que suposin una rebaixa d'aquests estàndards.

CINQUENA

Pel que fa a les **diferents comissions** que conté el nou Reglament –igual que en l'anterior–, i que tenen l'objectiu de garantir el bon desenvolupament dels processos i el dret a la participació, caldria valorar, d'acord amb els principis d'eficàcia i eficiència, i tenint en compte la simplicitat, la possibilitat d'unificar les **comissions assessora i de seguiment**.

No obstant això, en cas que no es considerés oportú i, per tant, es mantinguessin les dues comissions, el Reglament hauria d'incloure de forma explicativa i funcional els mecanismes de coordinació entre aquestes.

David Bondia Garcia

SISENA

Al punt 5 del preàmbul, es fa referència a la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, explicitant que el Reglament només fa menció de la necessitat de **retre comptes** mitjançant els canals de participació definits.

En el desenvolupament posterior de l'articulat, si bé es fa referència a les memòries, avaluacions i rendiment de comptes, s'observen algunes limitacions al respecte.

Així, a l'article 4.d es fa referència a la devolució o retorn de la informació, com una forma de rendició de comptes entesa com la devolució o el retorn a les persones interessades (les que han participat en el procés especialment). Des de la Sindicatura es considera que de devolució i/o rendiment de comptes, si bé s'ha d'efectuar atenent de forma prioritària les persones participants, la informació ha d'estar a l'abast de tota la ciutadania, disponible de forma accessible, en exercici de **transparència** i bon govern i garantint el **dret a la informació** de la ciutadania.

En aquesta sentit, s'observa que l'article 26.1.c) fa referència al retorn a tota la ciutadania, i l'article 31.3 diu que es publicaran l'informe d'avaluació i l'informe de resultats.

No obstant això, des de la Sindicatura, considerant que l'Ajuntament ja disposa dels mecanismes necessaris per portar a terme el que s'estableix en aquests articles, s'ha pogut constatar que no es pot localitzar aquesta informació sobre alguns processos participatius realitzats o, com a mínim, no és de fàcil accés, d'acord amb allò establert per l'article 5.5 de la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Per tant, es considera que en aquests articles del Reglament de participació ciutadana s'hauria de poder ampliar la concreció de les formes sobre com es farà per tal que sigui de fàcil accés a la ciutadania, així com uns terminis orientatius sobre quan estaran disponibles.

En la mateixa línia, l'article 28, com ja s'ha tractat anteriorment, sobre les actes resum, els informes de resultats i informes finals dels processos participatius, no explicita com es faran accessibles a la ciutadania en general.

SETENA

L'article 45 tracta sobre les convocatòries obertes. Al seu punt 2 es fa referència a les diferències culturals i de gènere. Cal ampliar el concepte de forma que resultin, des d'una **perspectiva intersectorial**, prou representatives de **l'heterogeneïtat social** real.

VUITENA

Els **òrgans de participació**, regulats als articles 42 i següents, han de mantenir les seves **webs actualitzades**, tant pel que fa a la convocatòria de dates, com les actes de les reunions, dictàmens o documentació que es generi, així com la mateixa

composició dels òrgans. Per tant, caldria ampliar el contingut de l'article 49, que es limita a la publicació de les actes en el termini de 30 dies.

NOVENA

L'article 109, que tracta sobre la composició i funcions de la **Comissió d'Empara**, estableix que una de les persones que l'integri estigui designada per la Sindicatura de Greuges de Barcelona.

Des d'aquesta institució no es veu justificada l'oportunitat de designar un membre d'aquesta comissió, motiu pel qual es proposa que se'n modifiqui el contingut i se cerqui una forma alternativa de designar el sisè membre.

DESENA

En relació amb l'article 111, titulat "Compatibilitat amb la Sindicatura de Greuges i amb altres instàncies de tutela", es proposa canviar aquest enunciat per un altre amb un contingut tipus "Garanties de la ciutadania i instàncies de tutela", en què s'inclogui la **Sindicatura de Greuges de Barcelona**, així com altres instàncies existents.

També es consideraria adient traslladar el punt 1 d'aquest article a l'article 110, com a punt 10, i afegir-hi que caldrà que es doni coordinació funcional entre la Comissió d'Empara i la Sindicatura.

D'aquesta forma l'articulat quedaria així:

Article 115-110

Funcionament de la Comissió d'Empara

1. Totes les persones que considerin que els seus drets de participació emanats d'aquest reglament han estat vulnerats poden presentar un escrit de queixa davant la Comissió d'Empara, sense perjudici d'utilitzar, també, les altres vies establertes per l'ordenament jurídic per a la defensa dels seus drets i interessos legítims.

2. La Comissió d'Empara emet un informe sobre la queixa presentada, en el qual s'han de recollir les actuacions que s'han dut a terme, els fets constatats, una argumentació sobre les conclusions a les quals s'ha pogut arribar en relació amb si s'ha produït o no la vulneració del dret de participació, i, si és el cas, una recomanació concreta a l'Ajuntament perquè adopti una resolució administrativa determinada.

3. A més, la Comissió d'Empara ha d'informar els recursos administratius que s'interposin contra resolucions municipals per presumptes vulneracions dels drets de participació regulats en aquest reglament.

4. A fi d'aclarir si s'ha produït o no la vulneració al·legada, la Comissió d'Empara pot accedir a la informació i documentació municipal relacionada amb la qüestió que se li plantegi, i demanar als òrgans i responsables municipals les dades i la informació que consideri necessaris.

5. L'Ajuntament i les persones interessades també poden adreçar-se a la Comissió d'Empara, per escrit, per sol·licitar la seva opinió en relació amb la interpretació o sol·licitud d'aclariment de la normativa aplicable a les institucions de participació ciutadana municipals.

6. La Comissió d'Empara emet els seus informes per consens o, si no és possible, per majoria, en un termini màxim de dos mesos comptats des del dia d'entrada de l'escrit de queixa o sol·licitud d'informe o d'interpretació o aclariment, llevat que la naturalesa de l'assumpte exigeixi un termini més breu. El president o la presidenta disposa de vot de qualitat en cas d'empat.

7. Totes les decisions municipals que se separin dels criteris continguts als informes i les recomanacions emesos per la Comissió d'Empara han de ser fonamentats.

8. La Comissió d'Empara ha d'elaborar, anualment, un informe en el qual es recullen les seves actuacions.

9. L'Alcaldia ha de posar a disposició de la Comissió d'Empara els mitjans personals i materials necessaris per a l'exercici de les seves funcions.

10. Les funcions de la Comissió d'Empara s'exerceixen sense perjudici de les que corresponen a la Sindicatura de Greuges de Barcelona, d'acord amb l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i la resta de normativa d'aplicació.

David Bondia Garcia

Article 116-111

Garanties de la ciutadania i instàncies de tutela

1. Les persones que considerin vulnerats els seus drets o interessos legítims poden acudir a la Sindicatura de Greuges de Barcelona, així com a les diverses instàncies de tutela existents, judicials o no judicials, d'acord amb el procediment i dins els terminis establerts en les lleis.

ONZENA

En referència al nombre de **signatures necessàries per a la tramitació d'una iniciativa ciutadana**, aspecte tractat a l'art. 10 del Projecte de Reglament de Participació Ciutadana, des de la Sindicatura considerem que el redactat actual, en tant que inclou xifres concretes, pot comportar condicionants en un futur, en cas que la legislació aplicable pogués veure's modificada.

En aquest sentit, per tant, al punt 2.a) fora convenient suprimir aquesta part: "*que en el moment de l'aprovació d'aquest Reglament és de 88.709*". En la mateixa línia, caldria suprimir la resta de xifres supeditades a l'anterior i que apareixen al llarg de l'art. 10. fent una remissió genèrica a la normativa.

No obstant, i atès que és imprescindible, per a l'exercici de la participació ciutadana i pel desenvolupament de la democràcia activa, que la ciutadania disposi de la informació precisa sobre aquesta qüestió, així com per les garanties necessàries del seu exercici, s'haurien de traslladar aquestes xifres en una Instrucció relativa a l'aplicació del mateix Reglament, i/o bé en una guia posterior, que pugui ser adaptable als canvis legislatius.

Consideracions finals

Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona emetem aquest dictamen sobre aquells aspectes de la proposta de Reglament de participació ciutadana en els quals no hi ha hagut, fins al moment, un pronunciament públic per part de diverses entitats de la nostra ciutat.

La preparació i presentació de dictàmens no vinculants per part de la Sindicatura de Greuges de Barcelona sobre propostes de normatives municipals que afectin drets humans de proximitat s'emmarca en la competència consultiva d'aquesta institució i en cap cas condicionarà ni limitarà les seves competències per rebre queixes i realitzar actuacions d'ofici sobre el contingut d'aquestes normes un cop en vigor.

D'aquest dictamen, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari.

Barcelona, novembre de 2021