



INFORME JUSTIFICATIU PROJECTE NORMATIU DE REGLAMENT DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

1. Antecedents

A Barcelona, la vitalitat, riquesa i pluralitat dels moviments socials, del moviment associatiu i del que s'anomena societat civil ha estat molt àmplia i diversa des del segle XIX. Tant, que la ciutat atresora com a llegat una llarga i diversa tradició històrica social, republicana, catalanista, burgesa i revolucionària a la vegada. De fet, la ciutat contemporània i, encara més en concret, la ciutat democràtica s'ha construït en bona mesura a cops de lluites socials i urbanes, veïnals i populars, i dels anhels i la praxi participatives d'una ciutadania organitzada en múltiples entitats i col·lectius.

Ni tant sols la guerra civil i la dictadura, amb tota la seva càrrega destructora i repressiva, van poder anul·lar l'ampli anhel de participació de la ciutadania barcelonina, expressió capital d'una vitalitat singularment compartida pel conjunt de la societat catalana. De fet, durant els anys 50 i 60 del segle XX, el creixement exponencial del moviment associatiu va derivar en l'intent regulador franquista de la Llei d'Associacions de 1964, considerada aperturista però amb un caràcter evidentment restrictiu i de control per part de la dictadura. El desbordament d'aquella regulació per la via dels fets –el 1971 el Govern Civil de Barcelona va alertar del “perill de subversió” que suposava el reconeixement d'una mitjana anual d'entre 60 i 100 associacions- va posar en evidència que mai cap normativa podria limitar la participació ciutadana.

La Constitució de 1978 declarà l'existència d'un “Estat social i democràtic de Dret” en el que la sobirania recau en el poble “de qui emanen tots els poders de l'Estat”. Però la democràcia no es fa, només proclamant-la, cal construir-la dia rere dia, amb l'acció institucional dels poders públics i l'acció ciutadana vigilant per evitar usos desviats d'aquests poders i activa per contribuir a la producció de les polítiques necessàries per a una vida digna. Calen, doncs, canals adients per incorporar la ciutadania en els processos de presa de decisions polítiques i així ho indiquen tant l'article 9.2 de la Constitució com l'article 46.1 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 quan declara el Municipi com *“l'element primari de participació ciutadana en els assumptes públics”*.

Com més i millor participació ciutadana, més forta serà la democràcia i més possible serà assolir l'ideal de justícia social que garanteixi una vida digna a totes les persones. Aquesta



participació ciutadana s'exerceix de tres maneres diferents: 1) mitjançant representants, 2) directament, o 3) incidint, intervenint en els processos d'elaboració de les decisions polítiques o coproduint-les. L'elecció de representants està regulada a la llei electoral. La funció representativa ha de ser transparent, ha de facilitar la informació necessària per conèixer què es fa amb el poder delegat pel poble i ha de rendir comptes de les accions realitzades. L'accés a la informació i la transparència estan regulats a la llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, raó per la qual no cal la seva regulació en aquest projecte normatiu.

La dimensió directa de la participació ciutadana consisteix en la possibilitat de decidir, sense intermediaris, una determinada actuació pública. La institució que articula aquesta dimensió és el referèndum a qui el nostre sistema institucional no permet una vinculació directa sobre els poders públics ja que els seus resultats, per imperatiu legal, sempre tenen caràcter consultiu.

Finalment, la participació ciutadana s'articula mitjançant la interacció contínua i continuada dels diferents actors que intervenen en la vida política i social de la ciutat: ciutadania i les seves organitzacions (socials, econòmiques, professionals...), i regidors i regidores, consellers i conselleres de districte del govern i de l'oposició. Els regidors i les regidores i els consellers i les conselleres tenen els seus canals de debat, seguiment i control de l'acció de govern d'acord amb la Carta Municipal de Barcelona, el Reglament Orgànic Municipal i el Reglament d'Organització i Funcionament dels Districtes. La ciutadania i les seves organitzacions necessiten d'uns altres canals específics com són ara els processos participatius, els òrgans de participació i la iniciativa ciutadana. Aquests canals han de fer possible la participació ciutadana que ha de permetre proposar, discutir, debatre i coproduir les actuacions municipals.

En clau democràtica, el repte precisament rau en com fomentar i canalitzar la participació ciutadana, que necessàriament va molt més enllà dels dispositius electorals. Durant la transició i els primers ajuntaments democràtics aquest va ser un dels principals anhels de la ciutadania i no va quedar del tot ben resolt en la primera reglamentació de la descentralització i la participació de l'any 1979. Algunes d'aquestes aspiracions es van recollir amb posterioritat a les Normes Reguladores de l'Organització dels Districtes i de la Participació Ciutadana del 1986 tot i que no van acabar d'aplicar-se en els seus aspectes més innovadors o democràticament més avançats. De fet, l'anhel de participació democràtica històricament manifestat pel teixit social i la ciutadania de Barcelona i recollit en l'esperit d'aquelles primeres normes de participació va ser parcialment defraudat amb les modificacions obligades per l'aprovació de la Carta Municipal i successives reformes dels reglaments de participació. El repte d'avui és precisament actualitzar aquesta normativa i, sense perdre el fil d'una reivindicació i necessitat que ve de molt lluny, fer-la efectiva i situar-la a l'alçada dels temps històrics.



2. Motivació

L'objecte del Reglament és regular els canals de relació entre la ciutadania i l'Ajuntament de Barcelona per facilitar la participació ciutadana en els processos de presa de decisions polítiques i en el funcionament dels serveis municipals. La ciutadania es relaciona amb l'Ajuntament en diferents àmbits: com a persona usuària dels serveis municipals (que són el resultat d'unes polítiques concretes), com a membres d'organitzacions socials o comunitàries o com a actors actius en l'activitat política.

La participació ciutadana en la vida política municipal, com a dret reconegut a la Carta Municipal i principi informador de l'Administració municipal és una opció estratègica i estructural de l'ajuntament de Barcelona. Des de l'última regulació l'any 2002 fins ara han hagut canvis tecnològics i socials importants. La quotidianitat de l'ús de la tecnologia i les plataformes digitals així com el creixent moviment social de reclamació de millor qualitat democràtica, reclamen canals aptes per fer fluïdes les necessàries relacions entre ciutadania i govern municipal per millorar les polítiques municipals i el funcionament dels serveis.

Per fer efectiu el dret a la participació ciutadana cal una actitud proactiva per part de l'Ajuntament amb les tres accions que l'article 9.2 de la Constitució indica per a tots els poders públics; promoure, remoure i facilitar. En l'àmbit d'aquest Reglament cal promoure els canals i instruments aptes per a la màxima i més àmplia participació; remoure els obstacles que la dificultin o impedeixin, articulant mitjans singulars per arribar a les persones que per les seves circumstàncies personals o socials tenen més dificultats; i facilitar la intervenció ciutadana en els processos de presa de decisions polítiques, de manera que la utilització d'aquests canals no depengui principalment de l'acció institucional sinó que la iniciativa ciutadana, amb la seva autonomia i la seva pluralitat, pugui tenir un pes important en aquests processos.

3. Procés de treball

A principis de maig de 2015 es posà en marxa un Grup Impulsor format per representants de tots els grups municipals i algunes entitats de les que participaren en el procés d'elaboració del reglament que, el mandat anterior no va aconseguir l'aprovació definitiva. Aquest Grup era informat i coneixia el procés que s'estava fent de debats en diferents districtes i amb diferents tipus de persones: òrgans de participació, entitats interessades, personal tècnic municipal... Els resums d'aquestes sessions es presentava de manera regular així com el document marc de les bases del Reglament.



Tota aquesta informació s'ha publicat a la plataforma Decidim.Barcelona per a coneixement general i per a recollir comentaris i suggeriments de qualsevol persona interessada. Des del 17 de maig de 2016 s'han fet 7 reunions del Grup Impulsor, 3 jornades d'àmbit de ciutat i 10 sessions, una per Districte.

4. Modificacions més rellevants

En realitat el Reglament que es presenta és un canvi de model respecte als paradigmes anteriors. Té una voluntat molt garantista, raó per la qual crea un sistema de seguiment i control que culmina amb la comissió d'empara com a òrgan que ha de vetllar pel compliment eficaç de les obligacions municipals derivades de la seva aplicació.

Tots els canals de participació poden ser activats per la interacció dels actors que intervenen en els processos de presa de decisions polítiques: govern municipals, regidors i regidores, consellers i conselleres i ciutadania, directament o mitjançant associacions ciutadanes. Es vol facilitar de manera clara i contundent l'exercici de la capacitat ciutadana de ser activa en la posada en marxa d'actuacions municipals.

El Reglament reconeix que no totes les relacions entre la ciutadania i el govern s'han de regular en una norma d'aquest tipus. Són necessàries i saludables les reunions de concertació, coproducció, debat i escolta mútua que la pràctica quotidiana de l'acció institucional realitza de manera contínua. Per això, vol destacar la importància d'utilitzar aquests canals per aconseguir una participació més plural i diversa. De fet és un mandat concret al govern municipal que el Reglament fa per cercar aquest percentatge ampli de població barcelonesa que no utilitza els canals de participació.

Es defineix clarament una acció institucional amb l'obligació de promoure la participació, remoure els obstacles que la dificultin i facilitar les eines que la permetin.

Els processos de participació milloren substancialment la regulació de la Llei 10/2014 de 26 de setembre de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana incorporant un òrgan especialitzat d'assessorament per assegurar que els mitjans que s'utilitzen són els més adients per arribar als sectors de població prèviament definits i per tractar les matèries objecte del procés. Delimiten també el funcionament de la comissió de seguiment i el retorn de la informació.

Un element clau i innovador és la utilització de la plataforma digital que en el procés participatiu per a l'elaboració del PAM tingué la seva estrena i demostrà la seva capacitat per eixamplar els espais de debat i aportacions que, fins ara, se centraven principalment i gairebé



de manera única en trobades presencials. Ara, mantenint aquestes trobades s'incorpora el format digital que permet una major difusió i una major coneixement al permetre de manera fàcil l'accés la informació i a seguir la traçabilitat que ha tingut la proposta des que es va presentar i l'impacte que ha tingut en la resolució final.

La iniciativa ciutadana té un procés de tramitació molt més clar i defineix diferents actuacions que es poden promoure d'aquesta manera per tal d'incorporar de manera ferma aquesta energia com a motor de l'acció política municipal.

Els òrgans de participació es defineixen de manera general per deixar a l'acord de creació la seva regulació concreta i a la dinàmica interacció dels seus membres el funcionament ordinari de l'òrgan.

Finalment la consulta ciutadana que, tot i no tenir caràcter decisorí des del punt de vista jurídic, es configura com una eina possible perquè els regidors i regidores puguin fer seus els resultats vinculant-se políticament a ells abans de la seva realització, comprometen-t-se a aprovar en el Ple allò que surti de la consulta.

5. Compliment de les prescripcions de l'article 129 de la llei 39/2015:

1. Necessitat i eficàcia. L'interès general que persegueix aquest reglament és facilitar la participació ciutadana en els afers públics municipal donant compliment a la demanda social i al mandat de l'article 9.2 de la Constitució i el 4.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. El reglament vigent en aquests moments ha restat obsolet i no respon adequadament a aquesta demanda social.
2. Proporcionalitat. El contingut és el mínim imprescindible per assolir les finalitats desitjades. No es restringeixen drets, ans el contrari, es milloren els canals per poder-los exercir i no genera altres obligacions a l'administració municipal que no estiguin contemplades en el marc institucional.
3. Seguretat jurídica. La norma és coherent amb el conjunt de l'ordenament jurídic vigent i genera un marc normatiu, estable predictable, integrat i cert. A més preveu la realització d'una Guia per facilitar la millor comprensió i major utilització dels canals de participació que regula.
4. Transparència. Per a l'elaboració del contingut es va obrir un procés públic de participació que ha convocat diferents actes als districtes i barris de la ciutat per recollir aportacions i idees de la ciutadania i les associacions. A més es va posar en marxa un Grup Impulsor amb



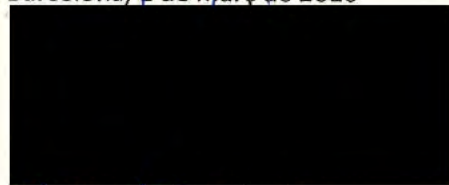
presència de tots els grups municipals i algunes entitats ciutadanes per fer els seguiments d'aquest procés. Un cop aprovat el Reglament es publicarà a la pàgina web municipal i els seus canals estaran disponibles per a la seva utilització on line en la plataforma digital creada a l'efecte.

5. Eficiència. Les despeses que es pugin produir com a conseqüència de l'aplicació del Reglament formen part de l'activitat ordinària que es realitza en aquesta matèria i la seva regulació facilita l'organització dels serveis administratius implicats.

6. Implicació econòmica del Reglament

La posada en marxa de la comissió assessora dels processos participatius i de la Comissió d'Empara poden suposar unes despeses corrents relatives a les retribucions que puguin percebre els seus membres. Igualment el desplegament del Reglament pot fer incrementar els processos de participació ciutadana o les consultes però són perfectament assumibles en la dinàmica de gestió ordinària del l'ajuntament.

Barcelona, 1 de març de 2016



Fernando Pindado Sánchez
Comissionat de Participació i Democràcia Activa