



**INFORME**

**2017/473**

<b>Assumpte:</b>	Informe sobre el Projecte normatiu del Reglament de participació ciutadana.
<b>Sol·licitant:</b>	Comissionat de Participació i Democràcia activa
<b>Lletrada</b>	Anna Aguilar Camprubí
<b>Data:</b>	10 de març de 2017

**I. OBJECTE DE L'INFORME**

El Comissionat de Participació i Democràcia activa sol·licita a la Direcció de Serveis Jurídics informe jurídic sobre el projecte normatiu del Reglament de participació ciutadana, als efectes previstos a l'article 110 del Reglament Orgànic Municipal (ROM).

**II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

En la redacció del projecte normatiu del Reglament de participació ciutadana objecte del present Informe hi ha participat l'Àrea de Règim Jurídic de la Direcció de Serveis Jurídics. Per això, abans de fer qualsevol altre tipus de consideració, ja es pot avançar d'entrada que l'opinió d'aquesta Direcció és que l'esmentat projecte s'adequa a l'ordenament jurídic.

**1. NORMATIVA APLICABLE I PRELACIÓ DE FONTS**

La Carta Europea d'Autonomia Local, feta a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985, i ratificada per Espanya l'any 1988, manifesta, en el seu Preàmbul, que *"el dret dels ciutadans a participar en la gestió dels assumptes públics forma part dels principis democràtics comuns a tots els estats membres del Consell d'Europa"*.

Per la seva banda, la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la ciutat, feta a la ciutat de Saint-Denis, el 18 de maig de 2000, dedica el seu art. VIII al dret a la participació política. En el seu tercer paràgraf diu: *"Al marge de les eleccions periòdiques que estan destinades a renovar les instàncies municipals, es fomenta la participació democràtica. A aquest efecte, els ciutadans i ciutadanes i les seves associacions poden accedir als debats públics, interpel·lar les autoritats municipals pel que fa als reptes que afecten l'interès de la col·lectivitat local i expressar les seves opinions, o bé de manera*



*directa mitjançant un "referèndum municipal", o bé a través de les reunions públiques i l'acció popular".*

La Constitució Espanyola (CE), en el seu art. 9.2, estableix que correspon als poders públics facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social, i a l'art. 23.1 que els ciutadans tenen el dret a participar en els assumptes públics, directament o a través de representants. Posteriorment, es fan referències puntuals a la participació de determinats grups o col·lectius: ensenyament (art. 27), joventut (art. 48), administració de justícia (art. 125), seguretat social i empresa (art. 129), etc.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), aprovat per la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, estableix, en el seu article 4, que tots els poders públics de Catalunya han de facilitar la participació de totes les persones en la vida política, econòmica, cultural i social. En aquesta mateixa línia, l'art. 43 EAC, proclama que "*els poders públics han de promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques, i també la participació individual i associativa en els àmbits cívic, social, cultural, econòmic i polític, amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia*" i "*han de facilitar la participació i la representació ciutadanes i polítiques*". I, al llarg de tot el seu articulat conté referències al dret de determinats col·lectius específics a participar en diversos àmbits polítics o socials: les dones (art. 19.2, art. 41.3) la comunitat educativa (art. 21.8), les organitzacions del tercer sector (art. 24.4), els consumidors i usuaris (art. 28.2), els joves (art. 40.4), les persones grans (art. 40.6), les persones immigrades (art. 42.6), les associacions i les corporacions professionals (art. 44.7), etc.

També l'art. 29 es refereix al dret de participació dels catalans, si bé en aquest cas es refereix a la participació mitjançant l'exercici del dret de vot: "*Els ciutadans de Catalunya tenen dret a participar en condicions d'igualtat en els afers públics de Catalunya, de manera directa o bé per mitjà de representants, en els supòsits i en els termes que estableixen aquest Estatut i les lleis (...)*", la qual cosa, pel que a aquest informe interessa, té la seva virtualitat en l'àmbit de les consultes ciutadanes.

En l'àmbit de la participació ciutadana el règim especial de Barcelona, que en la actualitat es troba reconegut a nivell estatutari (art. 89 EAC), assoleix una importància molt especial, tal com es posa en evidència amb la lectura del mateix Preàmbul de la Carta Municipal (CMB), aprovada per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, que es refereix als mecanismes de participació ciutadana com a eina d'aprofundiment de la pràctica democràtica i que estimula la cooperació entre l'Ajuntament i el moviment associatiu i els agents socials, com a factor de progrés i de cohesió. A l' seu article 8, la CMB, obliga l'Ajuntament al foment de la participació ciutadana, i es manifesta que aquesta ha de ser



un criteri essencial de l'actuació i l'organització municipal. I, més endavant, la CMB dedica tot un Títol, el IV, a regular les diferents institucions de la participació ciutadana.

En primer lloc, a l'article 30, s'estableix que l'Ajuntament de Barcelona garanteix la participació ciutadana, especialment en les matèries que afecten més directament la qualitat de vida dels ciutadans, que la participació ciutadana es regeix pel que s'estableix en aquest títol i informa el conjunt de la Carta municipal i (i això és molt important a efectes de la prelación de fonts aplicables), que "les normes de participació contingudes en aquesta Carta es desenvolupen per mitjà de disposicions reglamentàries aprovades per l'Ajuntament de Barcelona". Amb aquesta afirmació la CMB, amb rang legal, està reconeixent als reglaments de desenvolupament que aprovi l'Ajuntament de Barcelona, com serà el Reglament de participació ciutadana que ara s'informa en cas de ser definitivament aprovat, s'apliquen amb prioritat respecte de les lleis de la Generalitat sobre la mateixa matèria de participació, encara que aquestes siguin posteriors, de manera que aquestes lleis passen a ser d'aplicació supletòria respecte a aquestes normes municipals. Això és molt important, per exemple, com es veurà, respecte a les previsions que es fan en determinades institucions de participació ciutadanes concretes, regulades per normativa autonòmica, ja sigui local general o sectorial específica.

Després de fer aquesta declaració de caràcter general (que, reiterem, té una importància cabdal, ja que afecta a la prelación de les fonts aplicables) a continuació, la CMB es refereix a alguns instituts concrets de la participació ciutadana: l'audiència pública (art. 31), la iniciativa ciutadana (art. 31), els supòsits d'actuació conjunta amb els ciutadans i la promoció privada de projectes (art. 32), la iniciativa ciutadana per a l'aprovació de disposicions de caràcter general (art. 33, art. 37.5), la gestió cívica de competències municipals (art. 34), les consultes ciutadanes (art. 35), el Consell de Ciutat (art. 36), el Fitxer general d'entitats ciutadanes (art. 37), la declaració d'entitat d'interès ciutadà (art. 37.2), i l'impuls de la declaració de declaració d'utilitat pública o d'interès social (art. 37.3). El desenvolupament normatiu que el projecte normatiu que s'informa fa de totes aquestes institucions recollides en la Carta Municipal és perfectament compatible amb les previsions que de les mateixes es recullen en aquesta Carta, i per tant és, des d'aquest punt de vista, jurídicament correcte.

Dintre encara del règim especial de Barcelona, cal afegir que la Llei 1/2006, de 13 de març, per la que es regula el Règim Especial del municipi de Barcelona (LREB), tot i que diu ben poc de la matèria de participació (i és lògic que així sigui, perquè d'acord amb el repartiment competencial correspon de regular-la a la Generalitat de Catalunya i per tant havia de ser objecte del tram autonòmic de l'esmentat règim especial, regulat per la CMB) fa dues coses importants. La primera, que en el Preàmbul de la LREB es recullen



paràgrafs idèntics als de la CMB sobre la importància de la participació ciutadana per a l'aprofundiment de la democràcia; repetició que no és casual, sinó que s'explica per la voluntat del legislador estatal de demostrar que compartia els mateixos postulats de l'Ajuntament de Barcelona i del Parlament de Catalunya en l'atorgament del règim especial per a la ciutat.

I la segona, qüestió important a ressaltar en relació a la LREB és que en el seu art.1.2 LREB, quan defineix el Règim especial de Barcelona, diu que aquest s'integra "*pel que es disposa en la present Llei i en la Llei del Parlament de Catalunya 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona*", la qual cosa equival a dir que la LREB assumeix tota la CMB, també en tot allò que fa referència a la posició ordinamental de les fonts normatives municipals respecte a les normes de rang de llei posteriors, a la qual abans s'ha fet referència.

Tot el que s'acaba de dir no ha impedit que a l'hora de l'elaboració del Reglament, no s'hagi tingut en compte també la legislació, tant de règim local, com sectorial, existent en matèria de participació, que per altra banda és, en general, molt flexible.

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local, proclama com a dret dels veïns el de participar en la gestió municipal i a demanar la consulta popular (art. 18.1, apartats a) i f), afirma que les corporacions locals han de facilitar la participació de tots els ciutadans a la vida local, si bé estableix també la cautela que les formes, mitjans i procediments de participació en exercici de la seva potestat d'organització no poden en cap cas menystenir les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius regulats per la Llei (art. 69). L'article 70 bis estableix que els ajuntaments han d'establir i regular procediments i òrgans adequats per a l'efectiva participació dels veïns en els assumptes de la vida pública local, tant en l'àmbit del municipi en el seu conjunt com en el dels seus districtes. L'article 70.1 preveu, d'una banda, la iniciativa popular, i de l'altra l'obligació dels ajuntaments d'impulsar la utilització interactiva de les tecnologies de la informació i la comunicació per a facilitar la participació i la comunicació amb els veïns. I l'art. 71 preveu que els alcaldes (i alcaldesses) poden sotmetre a consulta popular aquells assumptes de la competència pròpia municipal i de caràcter local que siguin d'especial rellevància per als interessos dels veïns (i veïnes), amb excepció dels relatius a la Hisenda local. Totes aquestes previsions estan recollides també en el Reglament que s'informa, si bé, com s'ha dit, adaptades a les disposicions del règim especial de Barcelona, constituït per la LBRL i la CMB, pel joc que dona, segons que s'ha dit abans, la dicció literal de l'article 1.2 LBRL.

Pel que fa al Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat pel decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (LMRLC), aquest estableix, en el seu art. 7, com un



dels principis d'actuació administrativa, el de participació. L'article 43.1 b) proclama el dret dels veïns a "*participar en la gestió municipal, d'acord amb el que disposen les lleis i els reglaments* propis del municipi i, si s'escau, quan els òrgans de govern i administració municipal demanin la col·laboració amb caràcter voluntari". El Títol XIV de la LMRLC està dedicat a la participació ciutadana. L'article 154 insisteix en què "*les corporacions locals han de facilitar la més àmplia informació sobre llur activitat i la participació de tots els ciutadans en la vida local*", i que "*les formes, els mitjans i els procediments de participació que les corporacions estableixen en l'exercici de llur potestat d'autoorganització no poden en cap cas disminuir les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius*". El projecte normatiu s'adequa a l LMRLC en tots aquests extrems.

Insistim, no obstant, que tant aquestes previsions generals com les especials, previstes en la legislació específica, seran només d'aplicació en la mesura que els ho permeti el règim especialitat.

## **2. L'ENCAIX COMPETENCIAL**

Totes les normes citades en l'apartat anterior, en quan reconeixen l'àmbit d'actuació de l'Ajuntament en matèria de participació ciutadana, li estan atorgant de fet competència per actuar en aquest àmbit. Sens dubte, per tant, a la vista de les esmentades normes, es pot afirmar que l'Ajuntament de Barcelona disposa de competència més que suficient per dictar el Reglament contingut en el projecte normatiu objecte del present informe.

Només pot afegir-se que el TRLMRLC, en el seu article 66.2, diu, literalment, que "*els ens locals tenen competències en els àmbits de la participació ciutadana*". En el cas de Barcelona, com s'ha dit en l'apartat anterior, l'abast d'aquesta competència no serà la TRMRLC i la legislació sectorial, com es diu en el mateix art. 66.2, sinó que serà, com s'ha argumentat en l'apartat anterior, les previsions que es deriven de la CMB i el desenvolupament reglamentari municipal de la mateixa, i, supletòriament, la legislació en matèria de règim local i sectorial.

Résulta evident, doncs, que l'Ajuntament disposa de competència suficient per dictar el Reglament de participació ciutadana.



### **3. EL CONTINGUT DEL PROJECTE NORMATIU I LA SEVA ADEQUACIÓ A L'ORDENAMENT JURÍDIC D'APLICACIÓ**

El projecte normatiu objecte del present informe consta d'un preàmbul, 113 articles (repartits en deu capítols), sis disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, dues disposicions derogatòries, i tres disposicions finals

Tal com en l'actualitat ordena l'art. 129 de la Llei 39/2015, de 2 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú, en el Preàmbul del projecte normatiu, a més d'expressar-se les raons que motiven l'aprovació de la norma i resumir-se el contingut d'aquesta, consta també la justificació del compliment dels principis que, juntament amb els propis de la participació ciutadana, inspiren aquesta regulació, i que són els de necessitat i eficàcia de la regulació, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència.

En el capítol primer s'hi inclouen les disposicions generals. Es defineix l'objecte del Reglament (*"desenvolupar les previsions de la Carta Municipal de Barcelona respecte a la participació ciutadana, i regular els canals de relació entre la ciutadania i l'Ajuntament per facilitar i promoure aquesta participació en els processos de presa de decisions polítiques i en la gestió dels serveis i els assumptes d'interès municipal"*) i el seu àmbit d'aplicació subjectiva (*"totes les persones, directament o mitjançant qualsevol tipus d'associació que, d'acord amb el que en ell s'hi disposa, estan legitimades per participar en algun dels processos, òrgans, consultes, canals o modalitats de participació ciutadana"*), i es proclama el dret a la participació ciutadana, així com l'obligació de l'Ajuntament garantir i impulsar l'exercici d'aquest dret. Així mateix, s'inclouen un seguit de definicions de termes propis en la matèria de participació, a fi i efecte de facilitar la comprensió del text normatiu per part de les persones que no estiguin familiaritzades amb aquest llenguatge especialitzat, i es preveu que l'Alcaldia, en exercici de les seves competències en matèria de direcció i organització municipals estableixi l'organització administrativa necessària per a l'impuls i bon funcionament de la participació ciutadana.

El capítol segon del projecte normatiu té per finalitat regular la iniciativa ciutadana, que és la intervenció ciutadana dirigida a promoure una determinada actuació d'interès general i de competència municipal per part de l'Ajuntament.



S'estableix que la iniciativa ciutadana pot consistir en la incorporació d'un o diversos punts a tractar en l'ordre del dia del Consell Municipal o del Consell de Districte, en l'inici d'un procés participatiu determinat, en la posta en marxa d'un fòrum ciutadà, en la creació d'un òrgan de participació, en la proposta d'aprovació d'una disposició de caràcter general, en la celebració d'una consulta ciutadana o en la convocatòria d'un Consell de Barri, i es fixa el nombre de signatures necessàries per poder promoure les iniciatives ciutadanes, les quals varien en funció de si la iniciativa és d'àmbit ciutat o d'àmbit districte i de quina proposta dugui incorporada la iniciativa.

La CMB es refereix a la possibilitat de promoure una iniciativa ciutadana tant general, com a mitjà a través del qual els ciutadans sol·liciten a l'Ajuntament que dugui a terme una determinada activitat d'interès públic i de competència municipal (art. 32.1 CMB), com en especial per proposar l'aprovació una disposició de caràcter general (art. 27.1 g, art. 28 i art. 33 CMB). Aquest mateix supòsit es recull a l'article 116 del Reglament Orgànic Municipal. I així es preveu al projecte normatiu que s'informa.

Es regula el procediment a seguir en les iniciatives ciutadanes. Explicita els requeriments de la presentació de la sol·licitud i dels plec de signatures i la documentació que s'hi ha d'annexar, la comprovació de la sol·licitud i validació dels plec de signatures per part de l'Ajuntament, la possibilitat de designació de fedataris o fedatàries especials per a l'autenticació de signatures, i la recollida, autenticació i presentació de les signatures.

Finalment, s'estableixen els efectes de les iniciatives ciutadanes, una vegada acreditat que aquestes hagin recollit el nombre de signatures vàlides requerit; efectes que difereixen en funció de en què consisteix la iniciativa.

El capítol tercer regula els processos participatius, definits com a *seqüència d'actes, delimitats en el temps, dirigit a promoure el debat i el contrast d'arguments entre la ciutadania o entre aquesta i els responsables municipals, a fi de recollir les seves opinions i propostes respecte d'una determinada actuació municipal*. S'estableix que poden ser promoguts per iniciativa ciutadana, pel Consell de Ciutat o per l'Ajuntament, en aquest darrer cas directament per l'alcalde o alcaldessa o la persona en qui delegui, o pels grups municipals, tant del Consell Municipal com dels Consells de Districte. El resultat del procés participatiu no pot afectar les facultats decisòries dels òrgans de govern de l'Ajuntament, ni tampoc pot provocar l'efecte d'impedir que els procediments administratius es resolguin expressament dins del seu termini de durada legalment establert. També s'estableix la limitació de convocar processos participatius que limitin o restringeixin els drets i les llibertats fonamentals de la secció primera del capítol II del títol I de la Constitució i els drets i deures dels capítols I, II i III del títol I de l'Estatut.



Es regula el procediment del procés participatiu: la seva aprovació i convocatòria (que corresponen a l'Alcaldia), les persones cridades a participar-hi, les diverses fases que han de complir, el funcionament i metodologia dels actes i debats, la manera d'elaboració, continguts i aprovació de les seves actes i els seus informes, el debat dels processos participatius a través de la plataforma digital, el retorn del procés participatiu i la seva comunicació als participants i a la ciutadania en general, l'avaluació del procés participatiu i el seguiment de l'execució de les actuacions municipals que hagin tingut un procés participatiu.

Pel que fa a les persones cridades a participar, s'estableix que els perfils han de contemplar necessàriament l'efectiva igualtat de gènere i la màxima pluralitat i diversitat, d'acord amb les característiques de la matèria a debatre, així com facilitar la incorporació d'aquelles persones amb especials dificultats per les seves condicions individuals o socials com edat o origen, tenint en compte la composició social i poblacional de l'àmbit territorial afectat. També es preveu que la Comissió de Seguiment i la Comissió Assessora del procés participatiu han de vetllar especialment pel desplegament dels instruments que permetin la màxima inclusió i diversitat de les persones participants.

Quant a l'organització del processos participatius, d'una banda es crea la Comissió Assessora dels processos participatius, amb funcions de caràcter consultiu, composta de 9 persones de reconegut prestigi, una tercera part a proposta del Consell de Ciutat, 1/3 una tercera a proposta ciutadana, i 1/3 una tercera part, a proposta de la Comissió de Govern. I, d'altra banda, cada procés participatiu concret comptaran amb una Comissió de Seguiment específica, formada pel nombre de persones que es determini en el decret de convocatòria, entre 5 i 25, que també emet opinió sobre els instruments de debat i fa el seguiment del procés.

El capítol quart està destinat a regular els òrgans de participació, que en aquest cas resten definits pel projecte normatiu com a *mitjans de trobada regular entre la ciutadania i l'Ajuntament per debatre i recollir, de manera continuada, les seves opinions i propostes sobre les actuacions municipals*. Es regula el règim jurídic bàsic dels òrgans de participació sectorial. Pel que fa als òrgans de participació territorial, el projecte normatiu es refereix al Consell de Ciutat i al Consell de Barri. En canvi, els Consells Ciutadans de Districte, segueixen estant regulats pel Reglament d'organització i funcionament dels districtes.





Pel que fa als òrgans de participació sectorial o no territorials, la proposta que s'informa es refereix a la seva creació i aprovació del seu reglament de funcionament (que correspon al Consell Municipal, si bé s'habilita a la Comissió de Govern perquè mitjançant decret concreti les normes bàsiques de funcionament que estableixi el Consell Municipal) composició (que necessàriament han d'incorporar persones vinculades i persones no vinculades a l'Ajuntament), funcions, funcionament, possibilitat de celebrar convocatòries obertes, compareixences dels responsables municipals davant l'òrgan, Presidència i Vicepresidència de l'òrgan, Comissió Permanent, Secretaria, possibilitat de creació de grups de treball en el si de l'òrgan de participació, fusió, sessions conjuntes i funcionament integrat d'òrgans de participació, i supressió dels òrgan de participació per inactivitat durant un any previ informe del Consell de Ciutat.

Quan al Consell de Ciutat, creat per l'article 36 de la Carta Municipal, el Reglament el configura com el màxim òrgan consultiu i de participació de l'Ajuntament en el qual els representants de la ciutadania i els representants municipals debaten els afers principals de la ciutat, que disposa d'un reglament de funcionament propi, aprovat pel Consell Municipal. Es determina la seva composició, durada del mandat i renovació dels membres, règim de funcionament, Comissió Permanent, funcions, formulació de propostes d'acord al Consell Municipal (previst també a l'art. 36 CMB), de convocatòria de processos participatius o de creació d'òrgans de participació al Consell Municipal, i s'estableix l'obligació de fer una sessió anual del Consell de Ciutat sobre l'estat de la ciutat; regulació perfectament compatible amb l'establert a l'abans esmentat art. 36 CMB.

La regulació establerta per als Consells de Barri és pràcticament idèntica a la recollida a les Normes de participació ciutadana fins ara vigents: Es preveu la composició i funcionament dels Consells de Barri (que tenen l'àmbit territorial i la denominació establerta per l'acord del Consell Municipal), el seu àmbit d'actuació i desenvolupament de les seves sessions, i el funcionament de la Comissió de Seguiment.

Finalment, el capítol quart recull com a mecanisme de participació els Pactes i Acords de diàleg i participació, amb una estructura organitzativa molt flexible, amb persones i entitats o institucions interessades en els diversos sectors d'actuació municipal mitjançant la subscripció o adhesió a Pactes i Acords, en els quals es recullen els principis compartits de polítiques públiques municipals.

El capítol cinquè té per objecte regular el funcionament dels canals de participació puntuals, com són, en primer lloc, els fòrums ciutadans o audiències públiques, previstos a l'article 36 de la Carta Municipal, tant d'àmbit ciutat com de districte, que és la trobada en una data determinada dels o les responsables municipals amb la ciutadania perquè aquesta pugui rebre informació, presentar i debatre propostes en relació amb una determinada actuació pública, activitat o programa d'actuació. Es preveu que aquests debats es puguin fer també mitjançant la plataforma digital.

I, en segon lloc, el projecte fa referència també a la intervenció oral en el Consell Municipal i en els Consells de Districte, que es produeix quan el Consell de Ciutat o el Consell Ciutadà de Districte presentin alguna proposta al Consell Municipal o Consell de Districte. En aquests casos, i d'acord amb l'establert en el Reglament Orgànic Municipal o en les Normes de funcionament dels districtes, podran intervenir-hi un representant d'aquells òrgans de participació. Igualment, quan una iniciativa ciutadana que consisteixi en la proposta d'aprovació d'una disposició de caràcter general o en la convocatòria d'una consulta ciutadana, hagi assolit les signatures necessàries per poder ser tramitada, podrà intervenir en Consell Municipal un representant de la Comissió Promotora, d'acord també amb els requeriments establerts en el Reglament Orgànic Municipal.

El capítol sisè està dedicat a les consultes ciutadanes, que proclama a l'article 35 de la Carta Municipal, es demana l'opinió de la ciutadania en matèries de competència municipal, dins el marc de la legislació vigent, tal com disposa aquell article. D'acord amb el mateix art. 35 CMB (i, pel que fa al dret dels estrangers, l'art. 10 CMB) es garanteix el dret a participar en les consultes ciutadanes les persones majors de 16 anys inscrites en el padró municipal de Barcelona, així com el dret dels consultats a conèixer les solucions alternatives amb el màxim possible d'informació escrita i gràfica. La convocatòria i la celebració de les consultes ciutadanes se sotmeten als principis de transparència, publicitat, claredat, accés a la informació, neutralitat institucional, primacia de l'interès comú, diversitat, debat públic, igualtat i no discriminació, inclusió, eficiència, protecció de les dades de caràcter personal i rendició de comptes.



S'estableix que la consulta pot ser d'iniciativa ciutadana (prèvia recollida de les signatures necessàries d'acord amb el capítol segon) o iniciativa municipal. La possibilitat que les consultes populars siguin promogudes per la iniciativa ciutadana està expressament reconeguda per l'article 29.6 EAC. En el cas de les consultes a iniciativa municipal, poden ser a proposta de 2/5 parts dels membres del Consell Municipal o de l'alcalde o alcaldessa. S'estipula també que, com tots els mecanismes i canals de participació ciutadana, els seus resultats no vinculen els òrgans de govern l'Ajuntament, tot i que, és clar, els grups municipals poden manifestar el seu capteniment en el Consell Municipal si acceptaran o no els seus resultats. L'acord d'aprovació de les consultes ciutadanes correspon al Consell Municipal, acord que requereix la majoria absoluta i ha d'incloure, com a mínim, el text de la pregunta o preguntes o proposta o propostes sotmeses a votació, les persones cridades a participar-hi i l'àmbit territorial en el qual s'hagi de realitzar la consulta.

L'objecte de les consultes ciutadanes, a més de referir-se a una matèria de competència municipal, no pot limitar o restringir els drets i les llibertats fonamentals de la secció primera del capítol II del títol I de la Constitució i els drets i deures dels capítols I, II i III del títol I de l'Estatut, ni les qüestions relatives a tributs i a pressupostos ja aprovats. Tampoc es poden sotmetre a consulta matèries sobre les que s'estigui executant algun tipus de contractació en relació a la qual el seu resultat pugui produir perjudicis a tercers.

El projecte normatiu regula les entitats interessades en el procés de la consulta, la convocatòria de la consulta ciutadana, les regles específiques de la consulta, el període de debat públic, la cessió d'espais públics i d'espais informatius als mitjans de comunicació, l'obligació de publicar a la plataforma digital determinades informacions i informes relacionats amb la consulta, les modalitats de votació, les meses de consulta, la mesa electrònica, la data de celebració de la consulta, la utilització de mitjans electrònics, el recompte de vots per les meses de consulta, es regula la Comissió de Seguiment de la consulta (que és l'òrgan responsable de vetllar perquè a les consultes ciutadanes es desenvolupin d'acord amb l'establert en la Llei i en el Reglament), s'estableix un màxim de consultes ciutadanes anuals i uns períodes en els quals no es pot promoure la celebració de consultes ciutadanes, i es preveu que L'alcalde o alcaldessa, mitjançant decret, pugui determinar un període concret a l'any en el qual es concentrin totes les consultes ciutadanes, tant les d'iniciativa ciutadana com les d'iniciativa institucional.



El capítol setè està dedicat a la participació de la ciutadania en la gestió dels serveis municipals i al dret d'aquesta a fer arribar a les autoritats municipals les queixes, reclamacions i propostes que consideri oportuns, així com a l'obligació de l'Ajuntament de tenir implantat un sistema de gestió per mitjans electrònics de les incidències i a la participació dels usuaris i les usuàries dels serveis i equipaments en el funcionament d'aquests. Es dona compliment, així, a les previsions de l'article 29.5 EAC, segons el qual totes les persones tenen dret a dirigir peticions i a plantejar queixes als ens locals de Catalunya, en matèries de la seva competència, també es va en la línia del previst a l'article 248.2 LMRLC, que estableix que si les característiques o la naturalesa del servei ho permeten, els ens locals han d'establir les tècniques de participació dels usuaris en el desenvolupament dels serveis públics, per tal de garantir llur funcionament adequat i llur millora.

El capítol vuitè està destinat a regular les actuacions per a l'enfortiment comunitari, tant en relació als programes de suport associatius específics com amb la promoció de la gestió cívica d'equipaments i serveis, prevista a l'art. 34 CMB. També es preveu en aquest capítol la possibilitat que l'Ajuntament proposi a les administracions competents que determinades entitats siguin declarades d'utilitat pública o interès social, d'acord amb el que preveu l'article 37.3 CMB, i el fet que l'Ajuntament hagi de facilitar els mitjans necessaris a les coordinadores i les federacions d'associacions per tal que puguin fer un seguiment autònom de temàtiques complexes o projectes de grans dimensions vinculats a iniciatives ciutadanes per promoure els canals de participació previstos en el Reglament.

En el capítol novè es regula la plataforma digital per a la participació, les seves característiques, el contingut i programari i les condicions per accedir-hi.

El capítol desè regula la Comissió d'Empara, òrgan integrat en el Consell de Ciutat, de caràcter consultiu que té per objecte vetllar per l'efectiva realització dels drets i obligacions derivats de la normativa sobre participació ciutadana, i per la bona pràctica en l'ús dels canals de participació als quals es refereix el propi Reglament. S'integra per persones de prestigi reconegut, expertes en matèria de participació ciutadana. A aquesta Comissió s'hi pot adreçar qualsevol persona que considera que els seus drets de participació han estat vulnerats. No obstant, s'estableix expressament la compatibilitat d'aquesta instància de tutela dels drets participatius amb la Sindicatura de Comptes de Barcelona.

De la part final del projecte normatiu, pot destacar-se el següent:

S'estableix que els dubtes que es puguin plantejar en l'aplicació de les seves previsions s'han d'interpretar de manera que prevalgui la màxima participació en les actuacions polític administratives.

S'exclou de l'aplicació del Reglament als drets d'accés a la informació municipal i de transparència i al dret de petició. Ambdós es regeixen per la normativa específica que els regula, és a dir, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició, l'art. 40 i ss de la Carta Municipal que resultin d'aplicació en aquestes matèries i, pel que fa concretament al dret a accés a la informació, el Reglament d'accés a la documentació municipal aprovat pel Consell Municipal en data 25 de juliol de 2014 (BOP 11-08-2014). Així mateix, es diu que el Reglament no serà d'aplicació als òrgans i els mecanismes de participació regulats per una Llei o un reglament, ja sigui estatal o autonòmic, i es determina que als òrgans de participació no previstos en el propi Reglament i que tinguin una regulació específica aprovada pel Consell Municipal, als quals se'ls aplicarà aquest de manera supletòria.

Entre els compromisos, ja siguin en general a l'Ajuntament o en particular de la Comissió de Govern, que figuren a la part final del projecte normatiu hi ha els següents:

- Elaborar una Guia útil per compilar el conjunt de drets ciutadans en matèria de participació, accés a la informació i transparència i els mitjans per utilitzar-los
- Elaborar un pla de suport als projectes associatius i comunitaris per al seu enfortiment social, econòmic i democràtic.
- En els termes de la legislació de contractes del sector públic, crear una declaració especial per a les entitats que compleixin determinats requisits, per tal que puguin tenir preferència en l'adjudicació per part de l'Ajuntament dels contractes relatius a prestacions de caràcter social o assistencial, en igualtat de condicions amb les proposicions que siguin econòmicament més avantatjoses. En l'actualitat aquesta previsió es troba a la disposició addicional quarta del Text Refós Llei de Contractes del Sector Públic, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, de manera que no presenta dubtes de legalitat.
- Cercar la col·laboració d'altres administracions competents per tal de modificar el marc normatiu que afecta l'activitat econòmica de les associacions.
- La Comissió de Govern ha de regular mitjançant decret el Registre Ciutadà com a instrument base per a la selecció de les persones que tenen interès a participar en els afers públics a través dels òrgans de participació, dels fòrums ciutadans, o



d'altres mecanismes participatius. Aquest decret una vegada aprovat inicialment, s'ha de sotmetre a un tràmit d'informació pública previ a la seva aprovació definitiva durant un termini mínim de trenta dies.

- La Comissió de Govern ha de regular mitjançant decret el Fitxer General d'Entitats Ciutadanes, com a instrument bàsic previst a l'article 37.1 CMB per a facilitar les relacions de l'Ajuntament amb les entitats i els grups sense ànim de lucre, d'àmbit de ciutat i de districte. Aquest decret, una vegada aprovat inicialment, s'ha de sotmetre a un tràmit d'informació pública previ a la seva aprovació definitiva durant un termini mínim de trenta dies.

Tots aquests compromisos s'adapten a la legalitat, i no plantegen cap impediment de tipus jurídic. Pel que fa a l'obligació de la Comissió de Govern d'aprovar els decrets de creació dels Registre Ciutadà i del Fitxer General d'Entitats Ciutadanes, només cal recordar la potestat reglamentària de la que disposa aquest òrgan de govern, en virtut de l'establert a l'article 26. 2 c) de la Carta Municipal.

D'altra banda, s'ordena fer un seguit d'adaptacions i actuacions en determinats terminis des de l'entrada en vigor del Reglament:

- En tres mesos, caldrà fer una revisió i simplificació de l'organització interna dels òrgans de participació.
- En un any, els actuals òrgans de participació i llurs normes de funcionament s'han d'adequar a les disposicions d'aquest Reglament.
- En un any, cal iniciar la revisió dels actuals òrgans de participació existents per tal d'iniciar, si escau, el procés de dissolució dels que no s'hagin reunit almenys una vegada en el darrer any.

Tampoc en aquestes previsions hi ha cap impediment de legalitat que impedeixi la seva aprovació.

Pel que fa a les disposicions derogatòries, a més de la genèrica o tàcita, es preveu derogar de manera expressa les Normes reguladores de la participació ciutadana, aprovades mitjançant acord del Plenari del Consell Municipal de 22 de novembre de 2002 (BOPB núm. 298, de 13/12/2002), modificades per acord del Plenari del Consell Municipal de 2 d'octubre de 2009 (BOPB núm. 246, de 14/10/2009). Pel que fa al Fitxer General d'Entitats Ciutadanes, aprovat per acord del Plenari del Consell Municipal de 20 de febrer de 2004, es declara que només restarà derogat a partir de l'entrada en vigor del decret de la Comissió de Govern pel qual es regularà el nou Fitxer General d'Entitats



Ciutadanes previst a la disposició final segona, doncs fer-ho en el moment de l'entrada en vigor del nou reglament provocaria un buit normatiu que cal evitar.

Finalment, el projecte normatiu preveu que la seva entrada en vigor es produirà l'endemà de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, la qual cosa tampoc presenta cap problema de legalitat tenint en compte que en la norma no hi ha cap previsió que pugui suposar una restricció de drets individuals, sinó tot el contrari, i en canvi, la possibilitat, amb aquesta entrada en vigor immediata, que els òrgans municipals competents iniciïn com més aviat millor les tasques necessàries per posar en marxa els nous mecanismes i canals de participació amb l'amplitud que preveu el Reglament.

#### **4. ADEQUACIÓ DEL PROJECTE NORMATIU A LES DIRECTRIUS PER A L'ELABORACIÓ DE LES NORMES MUNICIPALS**

Des del punt de vista de la tècnica normativa utilitzada, el projecte normatiu de participació ciutadana compleix amb allò que es disposa a les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, aprovades per la Comissió de Govern en la seva sessió celebrada el dia 15 d'abril de 2015 (BOP 14-05-2015).

#### **5. PROCEDIMENT D'APROVACIÓ**

El Projecte s'ha de presentar a la Comissió de Govern, la qual, si escau, la tramitarà, d'acord amb les normes establertes a l'art. 110 i ss ROM. Ha d'anar acompanyada d'una memòria o exposició de motius i dels antecedents necessaris per a poder-s'hi pronunciar, així com dels informes tècnics i econòmics escaients dels serveis municipals, a més d'aquest informe jurídic.

Un cop aprovat per la Comissió de Govern, el projecte normatiu, amb la documentació complementària indicada, ha de ser tramès, per al seu estudi, als membres de la Comissió del Ple del Consell Municipal competent per a l'aprovació inicial, obrint-se, abans d'aquesta, un termini de 15 dies per a la presentació d'esmenes per part dels Grups municipals, llevat que hi hagi acord de tots els grups respecte al projecte normatiu, en el qual cas no caldrà obrir aquest termini de quinze dies. En aquest cas, es presentarà directament a aprovació inicial per la Comissió competent (art. 111 ROM).

Aprovat inicialment per la Comissió del Plenari que correspongui, l'acord se sotmetrà a informació pública i audiència als interessats per un termini mínim de trenta dies per a la presentació de reclamacions i suggeriments (art. 49.b) LBRL, art. 112 ROM), sense que



es comptin en aquest termini ni dissabtes, ni diumenges ni festius (art. 30.2 Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques).

D'acord amb l'art. 7 c) de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre de transparència, de l'art. 10.1 a) de la Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i de l'art. 112 ROM caldrà publicar a la web municipal o a la seu electrònica el text del projecte normatiu. Segons els dos primers preceptes esmentats també s'hi han de publicar les seves memòries.

A continuació, la Comissió competent del Consell Municipal dictamina la proposta d'aprovació definitiva, en un debat que s'ha de desenvolupar d'acord amb l'establert a l'art. 114 ROM.

La proposta de la Comissió, juntament amb el dictamen, se sotmet a l'aprovació definitiva del Plenari, en un debat que es desenvolupa de conformitat amb les regles establertes a l'art. 111 ROM.

## CONCLUSIONS

Primera.- S'INFORMA FAVORABLEMENT el Projecte normatiu del Reglament de participació ciutadana.

Segona.- L'òrgan competent per aprovar aquest Projecte normatiu és la Comissió de Govern. A la Comissió corresponent del Consell Municipal li correspon l'aprovació inicial, i al Ple l'aprovació definitiva.

Barcelona, 10 de març de 2017



Lletrada consistorial



Director de l'Àrea de Règim Jurídic