76

29.04.22 Correos

AL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

DON RICARD [redacted], Procurador de los Tribunales y de la **ASOCIACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA Y LA CALIDAD DEMOCRÁTICA**, según Poder General que se acompaña como **documento número 1**, con número de identificación fiscal G87781746 y, con domicilio a efectos de notificaciones en Barcelona, [redacted], ante esa Administración comparece y, como mejor proceda en derecho, **DICE:**

I.- Que, con fecha 6 de octubre de 2017, el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona acordó aprobar definitivamente el Reglamento de Participación Ciudadana. Este Reglamento, sin embargo, fue declarado nulo mediante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña nº 874/2019 de 25 de octubre de 2019 por haberse aprobado sin seguir los trámites legalmente establecidos para ello.

II.- Que, según la información publicada en la página web del Ayuntamiento de Barcelona (https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es/reglamento-participacion-ciudadana), se aprobó inicialmente un nuevo texto normativo del Reglamento de Participación Ciudadana mediante sesión celebrada el 19 de enero de 2022 por la Comisión de Presidencia, Derechos de la Ciudadanía, Participación y Seguridad y Prevención.

Esta aprobación inicial, fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 20 de enero de 2022 otorgando un plazo de información pública de 30 días hábiles de conformidad con el artículo 49.b) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y el artículo 112 del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Barcelona (ROM, en lo sucesivo).

Al considerar que el texto normativo no se está tramitando de conformidad con los requisitos legales establecidos para ello, quien suscribe el presente escrito presentó el correspondiente escrito por el que alegaba, primero, la necesidad de que el texto del proyecto normativo del Reglamento de Participación Ciudadana, así como la Memoria e Informes, sean publicados además de en la lengua catalana en castellano y, en segundo lugar, que era necesario que en la tramitación del texto aprobado inicialmente constara el informe de impacto normativo. Estas alegaciones, sin embargo, han sido desestimadas por el Ajuntament de Barcelona.

Núm: 1-2022-0174997-1
Data registre: 02/05/2022 12:04:38
ENTRADA
Unitat: RG - REGISTRE GENERAL
1
Ajuntament de Barcelona

III.- Que, si bien las alegaciones presentadas por esta parte fueron desestimadas, sí han sido estimadas otras alegaciones presentadas por otras entidades, lo que ha implicado, la aprobación inicial de una nueva versión del texto normativo sometiéndolo a un nuevo plazo de 30 días hábiles de información pública.

IV.- Que si bien esta parte se reitera en las alegaciones ya presentadas a las que nos remitimos en todo su contenido para evitar reiteraciones innecesarias al no estar conformes con la desestimación, se han identificado nuevas irregularidades e incorrecciones que son necesarias identificar en este momento procedimental. Por ello, y al considerar que el nuevo texto del Reglamento de Participación Ciudadana no se está tramitando de conformidad con los requisitos legales establecidos para ello, dentro del plazo establecido al efecto, esta Asociación formula, en tiempo y forma, las siguientes

ALEGACIONES

Primera.- Incumplimiento del principio de transparencia en el informe económico y presupuestario al no determinar ni identificar la repercusión de este texto normativo sobre los gatos del Ayuntamiento.

De conformidad con el principio de transparencia, todas las Administraciones Públicas han de posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a los documentos propios del proceso de elaboración de la norma como la que aquí nos ocupa. Así y como concretamente exige el artículo 129.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP):

> *"En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas".*

Asimismo, y según el artículo 110 del Reglamento Orgánico Municipal, con anterioridad a la tramitación de un proyecto normativo, se debe realizar un informe jurídico, un informe técnico y un informe económico. Concretamente, este precepto establece que "*cada projecte normatiu ha d'anar acompanyat d una exposició de motius i dels antecedents necessaris per a podr-s'hi pronunciar. També s haurá d incloure, previamente a la seva tramitació, informe jurídic i els informes técnics u económics escaients dels serveis municipals*"

El artículo 129.7 de la LPACAP, igualmente, establece que *"Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"*.

Cabe indicar en este sentido, que si bien la tramitación del Reglamento de Participación Ciudadana se tramita de conformidad con el propio Reglamento Orgánico Municipal de Barcelona, la LPACAP también es de aplicación al tener carácter básico y establecer los principios fundamentales y comunes de todo procedimiento administrativo.

A pesar de exigir la normativa de procedimiento un informe económico en el que conste las repercusiones del Reglamento, sus efectos y si se cumpliría la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, los informes que obran en la publicación del proyecto normativo no valoran de forma correcta y completa las repercusiones económicas de la norma que se pretende aprobar sobre las arcas municipales.

Así, el informe de análisis fiscal que aparece únicamente publicado en la página web en lengua catalana y no en castellana, se limita a establecer en un párrafo que *"des d'un punt de vista de l'analisi fiscal del projecte normatiu del Reglament de Participació Ciutadana, no es preveu una incidencia d'impacte pel que fa a un increment de taxes o de creació de noves taxes vinculades a aquest reglament com a mecanismo complementari de finançament dels serveis prestats des de l'Ajuntament en relació a lésmentat reglament*". No se hace, por tanto, referencia alguna a los efectos y repercusiones económicas y financieras del Reglamento.

En el Informe denominado como informe de impacto económico, social y administrativo (también únicamente disponible en lengua catalana y no en castellana), igualmente, no se hace la más mínima alusión a si la norma afecta a gastos o ingresos, cuál es su repercusión, si se cumple la estabilidad presupuestaria o si se afecta a la sostenibilidad financiera. Únicamente se limita a realizar algunas consideraciones sobre la eficiencia de la norma para concluir que "*vistos tant el llegat de l'anterior RPC com les innovacions incorporades al projecte de nou RPC, considerem que el projecte normatiu de RPC presenta un balanç clarament positiu en terme de cost-benefici. Els seus previsibles impactes positius sobre economía, societat i administracó de Barcelona son superiores als previsibles impactes negatius*".

Asimismo, en el informe del impacto económico presupuestario únicamente publicado en lengua catalana, si bien se analiza los potenciales impactos del texto normativo sobre la economía, la sociedad y la administración de Barcelona y se hace referencia a la vinculación de unos determinados costes respecto a la práctica de la participación ciudadana, no se identifica de forma correcta y transparente cuál será el impacto económico de la aprobación del Reglamento de Participación Ciudadana sobre las cuentas del municipio de Barcelona.

Así sucede por ejemplo, con los artículos 15 y 74 del nuevo Reglamento. Concretamente, el artículo 15.2 establece que: "*En el cas que es tracti d'una iniciativa ciutadana per a la promoció d'una consulta ciutadana, s'ha de comprovar també que no concorre cap dels supòsits d'exclusió de les consultes previstos a l'article 91. Igualment,*

amb caràcter previ a l'admissió a tràmit, l'òrgan administratiu competent pot demanar un informe econòmic per poder mesurar l'impacte que el resultat de la consulta pot tenir en el pressupost i la planificació de l'actuació municipal. Si la despesa supera el 3% del pressupost anual, l'Ajuntament pot optar entre no admetre a tràmit la sol·licitud i comunicar a la Comissió Promotora els condicionants que l'execució del resultat de la consulta podria tenir en cas que obtingui una majoria de vots afirmatius".

Se establece en este precepto una repercusión presupuestaria importante para el Ayuntamiento de Barcelona y, sin embargo, no se establecen en ningún caso ni en ningún informe límites a dichos costes, sino exclusivamente la posibilidad (ni siquiera obligación) de que, en determinados casos (cuando el coste de una consulta exceda del 3 % del presupuesto municipal), requiera un informe económico (ni siquiera presupuestario). Se deberá modificar por tanto y en cualquier caso, la redacción de este precepto en el sentido de que ese "podrá" tiene que ser "deberá" como obligación.

Y el artículo 74, por su parte, se establece que "*2. Excepcionalment, es poden convocar consultes ciutadanes d'àmbit d'un districte o més d'un districte, si l'afectació del resultat és tan singular que es pot determinar clarament aquest àmbit territorial. Tanmateix, si el pressupost necessari per poder executar la proposta és superior al 5% del pressupost municipal, la consulta ciutadana serà d'àmbit de ciutat*".

Se admite la posibilidad, por tanto, de afrontar consultas ciudadanas que supongan más de un 5 % del presupuesto municipal total (no pone techo de gasto), con la única condición de que entonces dicha consulta será de ámbito de la ciudad.

Desde esta perspectiva, es más que desmesurado y no acorde a los principios de sostenibilidad económico-financiera que las consultas ciudadanas, como instrumento de mera participación u opinión sectorial y no vinculante, se regulen en el Reglamento con conciencia de partida de que su realización pueda suponer un coste para el erario público superior al 5 % del presupuesto municipal y, además, puedan realizarse así varias consultas en un mismo ejercicio presupuestario (hasta tres, según lo dispuesto en el artículo 91.1). Desconocemos ahora mismo cuál puede ser el presupuesto municipal del Ayuntamiento de Barcelona, pero resulta sorprendente que organizar y desarrollar una actividad de participación como la que regula este nuevo Reglamento, pueda suponer un coste del 5 % o más del presupuesto de un municipio como el de Barcelona y ni siquiera, se requiera informe de la Intervención municipal, que es el órgano de control presupuestario de la entidad.

Máxime, cuando como se pudo comprobar durante la vigencia del anterior Reglamento de Participación Ciudadana, esta norma tiene una repercusión y unos efectos sobre la economía del Ayuntamiento de Barcelona que afectan a su estabilidad presupuestaria y a su sostenibilidad financiera. Así, y en tan solo 8 meses desde su entrada en vigor, el anterior Reglamento anulado provocó entre otros muchos, dos procedimientos de contratación pública completamente paralizados y modificaciones presupuestarias que incluso afectaron al Fondo de Contingencia del Ayuntamiento de Barcelona. De hecho y en los 8 primeros meses de vigencia del anterior Reglamento de Participación Ciudadana, el Ayuntamiento de Barcelona tuvo unos gastos de al menos 5.151.537,16.- €. Resulta sorprendente que en sólo 8 meses se tuviera un gasto de más de 4 millones

de euros ya hora, con el informe de impacto económico presupuestario de este nuevo Reglamento únicamente se indique:

Direccions	Programa pressupostari	Previsions 2021
Democràcia Activa	92417	867.796,79
Innovació Democràtica	92419	628.970,82
Acció Comunitària	92418 i 23182	2.569.620,50
Total		4.066.388,11

En sólo 8 meses del anterior Reglamento, se gastó más que lo estimado ahora para esta nueva versión del Reglamento para todo el presupuesto de 2021 de 3 direcciones distintas.

Cuando se trata de un procedimiento para elaborar normas o fuentes del Derecho, el Ordenamiento consagra las máximas garantías, constituyendo justamente el procedimiento una garantía fundamental.

El procedimiento administrativo necesario para la aprobación de una norma reglamentaria es una de las principales garantías para el interés público del acierto y conformidad a Derecho de la nueva norma jurídica que ve la luz. El cumplimiento riguroso de este procedimiento es, como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo de suma importancia y, por tanto, su incumplimiento grosero determina la nulidad de pleno derecho, así, por ejemplo, en su Sentencia de 11 de julio de 1996, el Tribunal Supremo ha señalado que *"la exigencia de un determinado procedimiento para dictar Reglamentos es un requisito formal de especial rigor, de suerte que su infracción provoca la nulidad de pleno derecho"* (STS de 11 de julio de 1996), e insistido en la *"trascendencia invalidante de la omisión de estudios e informes previos, exigidos por el art. 129 de la LPA en garantía de legalidad, acierto y oportunidad de la disposición proyectada"* (SSTS de 10 [RJ 1990, 6499] y 27 de julio de 1990 [RJ 1990, 6610] , y 2 de junio de 1997 [RJ 1997, 4922]_).

La sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1992 (RJ 1992, 3744) es ilustrativa acerca de la necesidad de respetar los trámites del procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, cuando dice:

> *"Todo lo dicho nos sitúa en la función del procedimiento como garantía y como instrumento para asegurar "la legalidad acierto y oportunidad" de las disposiciones, según frase expresiva incluida en el párrafo que encabeza el procedimiento especial regulado para su elaboración (art. 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo [RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246]). La potestad reglamentaria de la Administración Pública, cuyo fundamento directo se encuentra en la Constitución ha de ejercitarse, pues, dentro de un cauce formal que es, precisamente, aquel procedimiento especial al cual alude el propio texto constitucional [art. 105 a)], aun cuando su regulación date de veinte años atrás. En el esquema sencillo y flexible que ofrecen los arts. 129 al 132 de la Ley "ad hoc" existen una serie de trámites, preceptivos todos a*

nuestro entender, como exigencias mínimas de una actividad reflexiva que no impiden otros estudios o asesoramientos cuya necesidad venga predicada por las normas peculiares de cada concreto sector".

Asimismo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al examinar defectos en el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, determinó en su Sentencia de 21 de diciembre de 1993 (RJCA 1993/39) que.

"La significación que tiene el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales y sus trámites específicos consiste esencialmente en la función que cumplen de asegurar la legalidad, el acierto y la oportunidad de la norma que se prepara, tal como se ha recogido en nuestro ordenamiento, establecido para facilitar la prudencia y reflexión en su elaboración ante la gran trascendencia social y económica que los mismos llevan consigo y que en el presente caso derivan del mismo contenido del Decreto impugnado, según hemos expuesto en el Fundamento de Derecho Primero. ***El hecho de que los reglamentos se integren en el ordenamiento jurídico -con todo lo que ello significa- resalta, una vez más, la relevancia que tiene el procedimiento de formación de la voluntad normativa. Sin perjuicio de la discreccionalidad que caracteriza a la potestad reglamentaria, existen ciertos trámites del procedimiento de carácter esencial*** *que iremos analizando".*

Y en casos como el que nos ocupa, en el que no se recoge de forma clara y completa la repercusión o impacto sobre el gasto de la Administración en el documento que se denomina informe del impacto económico presupuestario, el Tribunal Supremo ha considerado en su Sentencia de 14 de noviembre de 2016 (RJ 2016\6035) de manera contundente y tras recoger una consolidada doctrina jurisprudencial que,

"En efecto, cabe consignar que, conforme a una consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 29 de febrero de 2012 (RJ 2012, 4336) (RC 234/2010), con cita de las precedentes sentencias de 10 de marzo de 2003 (RJ 2003, 3067) (RCA 469/2001), 16 de abril de 2005 y 27 de noviembre de 2006 (RJ 2007, 492) (RCA 51/2005), ***la inclusión en la Memoria Económica que acompaña a un proyecto de disposición administrativa de fórmulas estereotipadas sobre el nulo impacto económico o presupuestario que provocaría su aplicación, sólo tiene efectos invalidantes cuando la parte recurrente acredite que aquella apreciación era incorrecta, de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario.*** *O, como en el caso contemplado por la sentencia de esta Sala de 16 de abril de 2005 , cuando no existe referencia alguna a los efectos que sobre el gasto pudiera tener la norma aprobada. En el mismo sentido, la sentencia de esta Sala de 16 de diciembre de 2011 (RJ 2012, 2836) , en el que se constató la incidencia de la disposición cuestionada sobre el gasto público pero, en lugar de elaborar la correspondiente memoria económica , remitió su estimación a las dotaciones que se establecieran en unos futuros presupuestos generales del Estado"".*

Por todo ello y dado que se ha aprobado inicialmente el proyecto normativo prescindiendo del procedimiento legalmente establecido y vulnerando el principio de transparencia, al no constar el informe económico que exige el artículo 110 del Reglamento Orgánico Municipal y el 129.7 de la LPACAP, es necesario que se incluya éste informe tal y como exige la normativa y la jurisprudencia analizando el coste económico completo y real que tendrá el eradio municipal debiendo someterse, una vez se emita el informe completo y real por la persona competente, el proyecto normativo del Reglamento de Participación Ciudadana aprobado inicialmente a nuevo período de información pública de 30 días hábiles.

Segunda.- El proyecto normativo podría incurrir en nulidad de pleno derecho al haberse emitido el informe de impacto económico presupuestario por un órgano manifiestamente incompetente.

Además de que el informe del impacto económico presupuestario no establece de forma real, completa y transparente las repercusiones del Reglamento de Participación Ciudadana sobre el eradio municipal, resulta que el informe económico presupuestario ha sido elaborado y firmado por un órgano manifiestamente incompetente.

Según se desprende de la firma de este informe publicado únicamente en lengua catalana en la página web de tramitación del Reglamento, éste informe ha sido emitido por doña Patricia Balague Esquerrer, Directora de recursos del Área de Cultura, Educación, Ciencia y Comunidad.

Este informe, sin embargo, tal y como exige la normativa, debe ser emitido por la Intervención Municipal. Así, conforme establece el artículo 11 en relación con el artículo 4 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional,

> *"1. En las Entidades Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase primera o segunda, existirá un puesto de trabajo denominado Intervención, que tendrá atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones enumeradas en el artículo 4 de este real decreto.*
>
> *2. En las Entidades Locales, cuya Secretaría esté clasificada en clase tercera, las funciones propias de la Intervención formarán parte del contenido del puesto de trabajo de Secretaría, salvo que los municipios respectivos se agrupen a efectos de mantener en común el puesto de intervención".*

Concretando el apartado 6 del artículo 4 de esta misma norma que, *"El control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria se ejercerá en los términos establecidos en la normativa que desarrolla el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y comprenderá: 6.º Emitir los informes y certificados en materia*

económico-financiera y presupuestaria y su remisión a los órganos que establezca su normativa específica".

En este sentido, el artículo 214 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que la función interventora tendrá por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso. Concretando en el apartado segundo de este precepto que

> *"El ejercicio de la expresada función comprenderá:*
>
> *a) La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.*
>
> *b) La intervención formal de la ordenación del pago.*
>
> *c) La intervención material del pago.*
>
> *d) La intervención y comprobación material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones".*

Igualmente, el artículo 73 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona determina que, "*1. La Intervención General del Ayuntamiento es el órgano encargado de la fiscalización, comprendiendo las funciones recogidas en el apartado 2 del artículo 214 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo".*

Por tanto y de conformidad con estos preceptos, la Intervención de las Entidades locales tiene atribuida la responsabilidad administrativa de la emisión de los informes y certificados en materia económico-financiera y presupuestaria de las disposiciones como la que aquí nos ocupa.

El artículo 47.1.b) de la LPACAP, establece que "*Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio*". Siendo decisivo y determinante para este supuesto de nulidad de pleno derecho que la incompetencia sea manifiesta, esto es, *"que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido"* (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2001).

Y es lo que precisamente ocurre con el informe del impacto económico presupuestario que aquí nos ocupa, que ha sido emitido por un órgano manifiestamente pues un informe en el que se está analizando los derechos y obligaciones o gastos de contenido

económico del Reglamento, los ingresos y pagos que de éste se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, debe ser emitido por la Intervención General y no por la dirección de un área que nada tiene que ver con el ámbito económico como es el Área de Cultura, Educación, Ciencia y Comunidad.

Por todo ello y también por este motivo, una vez que el informe del impacto económico presupuestario sea elaborado y firmado por el órgano competente, esto es, la Intervención General, se deberá someter de nuevo el proyecto normativo a un plazo de información pública al introducirse modificaciones sustanciales sobre el mismo.

En su virtud,

SOLICITA que, teniendo por presentado este escrito junto a su copia y documentos adjuntos, se sirva admitirlo y, de conformidad con el contenido del mismo, tenga por formuladas y admitidas las presentes ALEGACIONES, acuerde someter de nuevo a información pública por 30 días hábiles el proyecto normativo del Reglamento de Participación Ciudadana aprobado inicialmente incorporando el informe de impacto

En Barcelona a 29 de abril de 2022

Fdo.: Ricard [redacted]

RICARD SIMÓ PROCURADORES, SLP
[redacted]
NIF: B67419077