

ANNEX 1. COMENTARIS A L'INFORME DE LA SÍNDICA DE GREUGES DE BARCELONA

1) Referència als efectes que tindrà el resultat de la iniciativa, consulta o procés de participació:

En diferents punts de l'articulat del Projecte de Reglament de Participació Ciutadana, es fa referència als efectes que poden tenir els diferents mecanismes de participació. Des d'aquesta Sindicatura, s'ha pogut constatar que una de les queixes que sovint manifesten els ciutadans en relació a aquest aspecte, és quan s'observa que les seves aportacions no són tingudes en compte. El Reglament ja recull la informació precisa sobre el grau de vinculació, però es considera que cal garantir sempre i de forma prèvia a l'inici de la participació, que aquesta informació sobre l'eficàcia que podrà tenir el resultat arribi a totes les persones que hi prendran part, per tal de prevenir les falses expectatives.

COMENTARI.

Pel que fa als processos participatius ja s'indica als articles 21.2 i 29 (22.2 i 30 a l'actual numeració) que el resultat del procés no pot afectar les facultats decisòries, però tenint en compte les indicacions de la Síndica haurem de fer especial èmfasi en el moment de redactar la Guia que ha de servir per orientar la ciutadania en la utilització d'aquest canal de participació.

Respecte dels òrgans de participació no es determina amb tanta claredat aquesta manca de vinculació i revisarem el seu redactat perquè quedi ben determinat.

Finalment, respecte de les consultes ciutadanes, ja es diu a l'article 72.1 (94.1 a l'actual numeració) que no vinculen els òrgans de govern.

2) Escletxa digital:

Al preàmbul del Projecte de Reglament, concretament al punt 15, es fa una manifestació clara de la voluntat de remoure els obstacles que dificulten la participació.

Des d'aquesta institució preocupa especialment l'obstacle que per a l'exercici ple de la participació ciutadana suposa l'escletxa digital en els termes que preveu el Projecte de Reglament. Alguns exemples es poden trobar a l'article 33, que estableix la composició i funcionament de la Comissió Assessora dels processos participatius, la tercera part dels membres de la qual seran elegits a proposta ciutadana només a través de plataforma digital. També a l'article 86, quan parla de la utilització de mitjans electrònics en les consultes ciutadanes. L'escletxa digital amb el consegüent predomini participatiu de la població més hàbil en les TIC pot resultar particularment rellevant a la plataforma digital tractada al Capítol 8.

La síndica ja es va referir a l'escletxa digital a l'Informe del 2016, en el que es referia a l'informe *L'escletxa digital a la ciutat de Barcelona*, que en determina l'existència, distingint :

- la d'accés (possibilitat o no d'accedir a la tecnologia)
- la d'ús (saber o no utilitzar la tecnologia)
- la qualitat de l'ús (les capacitats de cada persona per utilitzar les eines que ofereix la xarxa).

El Reglament de Participació Ciutadana ha de tenir en compte l'article 14.1 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que estableix que les persones físiques podran escollir en tot moment si es comuniquen amb les administracions públiques per a l'exercici dels seus drets i obligacions a través de mitjans electrònics o no, així com a l'article 17 de la Llei 29/2010, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, que assenyalava la necessitat de crear punts d'accés a les entitats públiques, formar els ciutadans i ciutadanes o assistir-los i orientar-los en l'ús dels mitjans electrònics, entre altres mesures.

COMENTARI.

Certament l'esclatxa digital pot provocar que un nombre important de persones no puguin accedir als canals de participació. Hem procurat combinar l'ús de la plataforma digital amb sistemes presencials, de fet, l'article 28.1 (29.1 a l'actual numeració) no permet que es facin processos participatius només a través de la plataforma digital. En el mateix sentit l'article 82.2 (83.2 a l'actual numeració) que estableix la obligatorietat de disposar de meses presencials de votació deixant la votació electrònica com facultativa, no obligatòria.

En alguns casos, però, això no s'ha pogut plantejar d'aquesta manera per un principi d'eficàcia. És el cas de l'article 33 (34 a l'actual numeració) al que fa referència la síndica. Havíem d'optar entre facilitar l'elecció de membres de la Comissió Assessora a la ciutadania o deixar-ho només en l'àmbit institucional. Hem optat per la primera opció, però tenint en compte les enormes dificultats que suposaria un procés dirigit al sufragi universal per escollir aquestes persones hem optat per reduir-lo a l'àmbit digital. És cert que l'esclatxa digital pot dificultar una àmplia participació però amb aquest sistema eixamplim l'àmbit de la participació possible ja que d'una altra manera no es podria produir aquesta intervenció ciutadana.

3) Limitacions en les iniciatives ciutadanes:

L'article 8.1 estableix que l'objecte de les iniciatives ciutadanes no pot referir-se a matèries pròpies del ROM, ni a pressupostos ja aprovats, exclusions que tenen una lògica clara. Però no s'entén ni es justifica l'exclusió total de la participació en matèria de tributs i preus públics en tant que afecten directament la vida de la ciutadania i poden ser modulats de moltes maneres, especialment en quant a bonificacions i exempcions per cercar equitat. Per tant, des de la Sindicatura es considera que no s'ha d'excloure la matèria tributària dels canals de participació, màxim si no exclou aquest article la confecció del pressupost municipal, i perquè en qualsevol cas ja existeixen limitacions de rang legal.

COMENTARI.

L'article 116.1 del ROM senyala com a excepció de les iniciatives ciutadanes "les matèries objecte de reglament orgànic i les relatives als tributs i preus públics". El rang normatiu d'aquest Reglament de participació no li permet modificar el Reglament Orgànic municipal.

4) Eficàcia:

El punt 27.e del preàmbul, així com l'article 1.2 fan referència al principi d'eficiència. El terme eficiència introdueix relació entre els mitjans utilitzats i la finalitat perseguida. Òbviament l'administració pública ha d'emprar els mitjans de forma proporcional, però no pot obviar un altre principi bàsic de l'actuació de l'administració pública, l'eficàcia, a la qual han d'estar sotmesos tots els seus actes (art. 103 de la Constitució espanyola) i que comporta la consecució de l'efecte perseguit per l'actuació pública. En aquest cas es considera que l'eficàcia passa per fer possible les diferents formes de participació ciutadana amb les garanties necessàries, la qual cosa sempre ha de ser compatible amb les decisions que corresponen al poder executiu.

En la mateixa línia es pot entendre de la previsió de limitar (art. 62) a un mínim d'una convocatòria anual dels Consells de Barri, pot restar eficàcia. Per aquest motiu es considera que caldria establir aquest límit mínim en dues convocatòries anuals

COMENTARI.

Compartim aquesta consideració de la síndica. En tot cas, a efectes d'aclariment, cal dir que el punt 27 del preàmbul és la resposta a l'exigència de l'article 129 de la Llei 39/2015 que obliga a determinar el compliment dels principis establerts per a l'elaboració de disposicions normatives i senyala que En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Tal com s'indica en el paràgraf 27 del preàmbul s'indiquen els principis que han inspirat la regulació "en compliment del referit article 129. L'apartat a) d'aquest punt justament parla de "necessitat i eficàcia".

Pel que fa a la major eficàcia dels Consells de Barri en funció del nombre de convocatòries anual, és un tema discutit i discutible. En tot cas hem recollit la consideració de la síndica, coincident amb altres actors socials i polítics i incrementarem el mínim de sessions del Consell de barri a dues anuals.

5) Autenticació de signatures:

La síndica va recomanar -amb motiu de la tramitació d'una queixa sobre iniciativa ciutadana, i sense prejudicar el resultat final de la mateixa-, la comprovació per part dels serveis municipals de la qualitat de les adhesions fetes per signatura i la condició d'empadronats a la ciutat de Barcelona, mitjançant mostreig aleatori i suficient del total de signatures. Aquesta recomanació tenia per objecte simplificar el procediment, evitant que la seva complexitat dissuadís adhesions a les iniciatives.

La recomanació s'inspirava en el dictamen de Comitè econòmic i social Europeu, de març de 2010, sobre "L'aplicació de Tractat de Lisboa: la democràcia participativa i el dret d'iniciativa deis ciutadans (article 11)". Es pot consultar en el Diari Oficial de la Unió Europea de 289 de desembre de 2010 on es tracta deis requisits aplicables a la recollida, la verificació i l'autenticació de firmes. Posteriorment, l'1 de març de 2011 es va publicar el Reglament (UE) núm 211/2011 del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de febrer de 2011, sobre iniciativa ciutadana.

COMENTARI.

Coneixem aquesta regulació de la iniciativa ciutadana a l'àmbit de la Unió Europea on s'han recollit 1 milió de signatures procedents d'almenys una quarta part dels Estats membres. La complexitat d'aquesta recollida justifica la utilització d'aquest mitjà aleatori. En tot cas, a Barcelona i, tenint en compte els mitjans que vam desplegar amb ocasió de la iniciativa ciutadana ZOO XXI hem pogut fer la comprovació electrònica de l'empadronament de les persones signants en un termini inferior a 15 dies i amb uns marges d'error molt baixos. Creiem que la millora d'aquesta tecnologia ajudarà a comprovar la validesa de les signatures. Les persones promotores d'aquestes iniciatives volen que quedi clar el suport total que han recollit no només la verificació del compliment del mínim establert a la norma. Pel que fa a la iniciativa ZOO XXI, l'ajuntament ha verificat 17.204 signatures quan s'exigien 14.147. Assolir aquesta xifra ha estat valorat positivament per la comissió Promotora.

6) Processos participatius preceptius:

L'article 36.1 del projecte de Reglament de Participació ciutadana estableix que s'han d'impulsar de manera preceptiva processos participatius realitzats amb ocasió de l'aprovació de projectes urbanístics de gran envergadura o de transcendència especial i de disposicions municipals de rellevància ciutadana especial, entre d'altres.

Des d'aquesta Sindicatura s'atenen persones crítiques amb el desenvolupament dels planejaments urbanístics perquè quan han tingut coneixement de la seva existència ja havien estat aprovats i s'observa que les seves preocupacions, dubtes o al·legacions ja no hi tenen cabuda. Per això s'ha recomanat impulsar mecanismes d'informació, transparència i de participació per reforçar la legitimitat i el control democràtics de les innovacions urbanístiques i permetre a la ciutadania actuar activament en la creació de la seva ciutat. En aquest sentit el nou Reglament hauria de fer un esforç per definir quins són els projectes urbanístics que entrarien dins la categoria de gran envergadura o de transcendència especial, per tal que la ciutadania conegui quan s'activaran els mecanismes de participació en quins casos podran esperar que se'ls consulti.

En la mateixa mesura, es considera necessari que el nou Reglament contempli la possibilitat, recollida en les vigents Normes de Participació (article 3.2 b) sobre el dret a una informació pública individualitzada que s'ha d'utilitzar en les actuacions urbanístiques i plans d'actuació de

rellevància singular d'àmbit de ciutat o de districte i en els altres casos en que l'Ajuntament així ho acordi motivadament ateses raons d'interès públic.

Així mateix, es considera necessari definir o concretar, en la mesura del possible, quan una disposició municipal tindria una rellevància ciutadana especial.

En ambdós casos, per seguretat jurídica, esdevé necessari superar la indeterminació concretant amb referències tangibles la "gran envergadura" i "l'especial rellevància" ja sigui mitjançant indicadors quantitius poblacionals, territorials o econòmics.

COMENTARI.

Hem rebut diferents aportacions relacionades amb la indeterminació dels conceptes "gran envergadura" o "transcendència especial" que en realitat són una còpia del redacta de l'article 22.1 del vigent reglament de participació ciutadana. Cal reconèixer, tanmateix que aquesta indeterminació pot provocar confusions i efectes indesitjables i estem treballant en fer una llista de quins són aquests projectes urbanístics que, necessàriament, han de promoure procés participatiu per a la seva elaboració i aprovació. En el mateix sentit, les disposicions municipals "de rellevància ciutadana" (també a l'article 22.1), s'ha modificat l'actual 37 per establir criteris que han de permetre considerar aquesta rellevància.

Pel que fa al dret a la informació pública individualitzada recollida a l'article 3.2b) de l'encara vigent reglament de participació, prenem nota d'aquest suggeriment i proposem incorporar a l'article 23.2 c) (24.2 c) a l'actual numeració) el dret a rebre informació individualitzada de manera presencial o via telemàtica.

7) Comunicacions abusives:

L'article 96.3.c del Projecte de Reglament de Participació Ciutadana fa referència a les comunicacions abusives en el sistema de gestió d'incidències, reclamacions, queixes i suggeriments. Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona es considera necessari completar els indicadors que permetin identificar de forma objectiva i precisa quan es produeixen comunicacions abusives, atenent com a referència, el contingut de les resolucions de 15 i 20 de juny de 2016 del Consell de Transparència i Bon Govern de l'Estat, lletra C. Així es podria especificar que són abusives quan signifiquin un patró de conducta continuat en el temps, perseverant sobre una mateixa matèria que ja ha estat contestada sense que hagin aparegut fets nous que justifiquin nova actuació. No s'hauria de considerar conducta abusiva si la resposta donada per l'Administració municipal és inconcreta, evasiva o errònia.

COMENTARI.

Per evitar la indeterminació del concepte hem proposat incorporar a l'article 96 (98.3 a l'actual numeració) el concepte de comunicació abusiva que fa el Decret d'alcaldia S1/D/2017-2348 de 7 de juliol de 2017 d'aprovació de la nova regulació del sistema informàtic. per a la gestió de comunicacions dels ciutadans, d'incidències, reclamacions, queixes, suggeriments, peticions de

servei, consultes web i agraïments (IRIS) que en el seu article 7.1c) considera comunicació abusiva quan es fan “reiterades comunicacions sobre el mateix tema que ja li han estat contestades per l’Ajuntament”.

8) Audiències públiques de pressupostos i pressupostos participatius:

El Projecte de Reglament de Participació Ciutadana, no recull de forma explícita continguts relatius a les audiències públiques de pressupostos i als pressupostos participatius. La nova regulació de la participació ciutadana ha de suposar una millora respecte de l'anterior i per tant, es considera necessari que incorpori articulat referent a aquests dos aspectes.

Així, en relació a les audiències públiques de pressupostos, la síndica ja havia recomanat que en la nova regulació de la participació ciutadana s'incorporessin tots els aspectes que haurien de regular les audiències públiques de pressupostos i ordenances fiscals, a l'efecte que el seu procés fos absolutament diàfan i no permetés ambigüitat en la seva interpretació. També havia recomanat que s'abordés i s'aprofundís en la participació ciutadana en matèria de pressupostos.

COMENTARI

Les Audiències Públiques estan ubicades en el Capítol 5 amb la rúbrica “Altres canals puntuals de participació”. En el sistema dissenyat per aquest Reglament els canals de participació, és a dir, els mitjans que pot utilitzar la ciutadania per exercir el seu dret a participar en els afers públics municipals, són, principalment, els processos participatius, els òrgans de participació i les consultes ciutadanes. Les audiències públiques, tenen una naturalesa similar a un òrgan de participació amb l'excepció que són puntuals i es refereixen a un moment concret. L'article 31 de la Carta Municipal la defineix com “la forma de participació per mitjà de la qual els administrats proposen a l'Administració municipal l'adopció de determinats acords o reben informació en llurs actuacions. Es fa de forma oral, en unitat d'acte i amb l'assistència dels ciutadans que ho desitgin”. És oberta, no té predeterminades les persones que poden acudir, a diferència dels òrgans de participació i es produeix en unitat d'acte, podríem dir que és ultrafungible, es consumeix el mateix dia de la seva realització, la qual cosa la diferencia dels processos participatius que són una seqüència d'actes durant un període determinat. Dins d'aquest període hi pot haver una audiència pública, per exemple per presentar i debatre els resultats del procés, però no són exactament el procés sinó una part d'ell.

Des d'aquest punt de vista, no és un mitjà apte per facilitar la participació en un tema complex com el pressupost municipal, malgrat la bona voluntat dels preceptes anteriors que regulaven aquestes audiències públiques. Resulta molt difícil, admetre, des d'un punt de vista de la lògica, que es pugui debatre i comprendre el conjunt del pressupost municipal en una audiència “amb unitat d'acte”, és a dir que en dues o tres hores es pugui debatre sobre el pressupost. Els mitjans de participació adients per participar en el pressupost són uns altres, com els processos participatius o els debats en els òrgans de participació, sens perjudici dels pressupostos participatius als que després ens referirem.

Durant els 15 anys de vigència de l'article 27 del reglament de participació de 2002 les audiències públiques de pressupostos i ordenances fiscals no han estat especialment participatives des del punt de vista de la quantitat i diversitat de les persones que han acudit a la convocatòria.

Que l'actual projecte de reglament no estableixi reglamentàriament l'obligació de convocar audiència pública sobre aquesta matèria no vol dir que no es pugui fer; la iniciativa ciutadana la pot promoure, recollint 7.500 signatures. El Consell de Ciutat també la pot promoure mitjançant acord del seu Plenari. Les persones o entitats interessades que ho promoguin sabran activar la ciutadania perquè acudeixi a la convocatòria i faci les seves aportacions.

Mentrestant, l'obligació del govern és facilitar aquesta informació de manera clara, en la plataforma digital i presentant-la en els òrgans de participació com el Consell de Ciutat que té un grup de treball específicament dedicat als pressupostos i ordenances fiscals.

Pel que fa a la participació en els pressupostos cal tenir en compte que qualsevol canal de participació que debati o proposi actuacions municipals té una conseqüència pressupostària (les decisions polítiques comporten, normalment, despesa pública). D'altra banda l'anomenat pressupost participatiu que ha patit diferents canvis de model des de la seva instauració a Porto Alegre l'any 1988. Que, en realitat en el nostre model, té naturalesa de procés participatiu ("seqüència d'actes delimitats en el temps, dirigit a promoure el debat i el contrast d'arguments... a fi de recollir les seves opinions i propostes...") amb la particularitat que en la fase final es produeix una votació (naturalesa de consulta ciutadana) per determinar quines actuacions són les que assoleixen més suport per poder-les incorporar al pla d'inversions. No cal una regulació específica perquè l'acord d'aprovació d'aquest procés determinarà, en funció de la realitat concreta, quines eines s'han de fer servir per realitzar-lo de manera eficaç. Amb el marc normatiu d'aquest Reglament es poden fer, perfectament, pressupostos participatius.

9) Garanties d'informació als promotors de suggeriments, incidències i queixes:

L'article 95.3 del projecte de Reglament de Participació ciutadana estableix que les comunicacions que tinguin un procediment establert quedaran fora de l'àmbit d'aplicació del Reglament.

Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona es considera que és necessari que consti expressament en aquest Reglament que el sistema de gestió d'incidències adverteixi la persona comunicant -en cas de rebuig de la tramitació per no ser aquesta la via apropiada- quina via ha de seguir perquè la seva comunicació sigui atesa en condició d'interessada. Les denúncies rebudes en aquest sistema que suposen la posta en coneixement d'un òrgan administratiu de l'existència d'un fet determinat que pugui justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu, es derivaran a l'òrgan competent a aquests efectes tot informant els promotors de la denúncia.

COMENTARI.

En la mateixa línia del comentari 7, s'indica en l'actual 97.1 la referència del Decret d'alcaldia S1/D/2017-2348 de 7 de juliol de 2017 d'aprovació de la nova regulació del sistema informàtic. per a la gestió de comunicacions dels ciutadans, d'incidències, reclamacions, queixes, suggeriments, peticions de servei, consultes web i agraïments (IRIS) que en el seu article 3.4 senyala que "se l'informarà (al ciutadà/ana) dels canals que l'ajuntament determini per efectuar aquesta tramitació. No obstant es comunicarà al ciutadà/ana, si s'escau, obertura d'un procediment d'ofici".

10) Definició de funcions de les comissions Assessora, de Seguiment i d'Empara:

El Projecte de Reglament de Participació Ciutadana preveu l'existència de tres comissions, la Comissió Assessora, la Comissió de Seguiment i la Comissió d'Empara, per tal de dotar els mecanismes de participació, tant en la metodologia, com en els i les participants, així com en els resultats, de les màximes garanties. Ara bé, es considera necessari fer l'esforç de concreció de les funcions de cada una i de la interrelació entre les tres amb la finalitat de prevenir duplicitats o buits competencials, garantir la màxima eficiència dels tres òrgans i per tal que no es puguin generar dubtes per part de la ciutadania alhora d'elevat dubtes, precís o consultes.

En especial la Comissió d'Empara hauria d'estar millor definida en aquest Reglament, i si s'entén com a òrgan administratiu consultiu els seus dictàmens, si més no sobre els dubtes interpretatius, haurien de ser vinculants, en cas contrari perdria sentit la seva existència.

Des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona es considera positiu que la 5a persona membre de la Comissió d'Empara sigui a proposta de la titular d'aquesta institució defensora dels drets a la ciutat.

COMENTARI.

A la Guia d'utilització del reglament de participació explicarem amb detall i de manera pedagògica el sistema de garanties dissenyat pel reglament i la interacció d'aquestes comissions.

Tanmateix la Comissió d'Empara, ens diuen els serveis jurídics, no té cap suport legal per poder fer vinculants les seves resolucions esdevenint així, per imperatiu legal un òrgan consultiu. Cal dir, que, per exemple el Consell Tributari també té aquest caràcter i la seva professionalitat i bona pràctica fa que sigui molt difícil no complir les seves resolucions.

11) El síndic o síndica de greuges de Barcelona al Consell de Ciutat:

A l'article 52 del Projecte de Reglament de Participació Ciutadana que tracta sobre la Composició del Consell de Ciutat, es proposa afegir com a membre nat i permanent el síndic o

síndica de Greuges de Barcelona, la qual ha de poder assistir al Consell de Ciutat amb veu però sense vot

COMENTARI.

Ens sembla molt adient aquesta proposta i la incorporem al redactat de l'article 52. Estem segurs que la relació de la Sindicatura amb el Consell de Ciutat ha de donar fruits molt positius.