

## **DECISIÓ DE LA SÍNDICA DE GREUGES REFERENT A LA QUEIXA PRESENTADA PELS GRUPS DE CIU, PP I C'S EN MATÈRIA DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA**

### **TRAMITACIÓ**

- El 2 de desembre de 2016 els portaveus dels grups de CIU, PP i C's van presentar una queixa en aquesta Sindicatura en relació amb l'Audiència Pública de Pressupostos per a l'any 2017.
- El 5 de desembre de 2016 la síndica de greuges va admetre a tràmit la queixa, ja que reunia els requisits reglamentaris, i va designar l'assessora senyora Montserrat Saltó perquè instruís l'expedient.
- La comprovació del fet presumptament greujós ha comportat, en síntesi, l'estudi de les circumstàncies concurrents, l'anàlisi de la normativa aplicable i l'observació de si s'havien aplicat els principis de bona Administració per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat. Amb aquesta finalitat, aquesta Sindicatura ha dut a terme les accions següents:
  - El 5 de desembre de 2016 l'assessora va iniciar l'anàlisi de la documentació presentada per les persones interessades.
  - El 5 de desembre de 2016 va demanar informe a Serveis Jurídics i a la Secretaria General per tal de conèixer les intervencions dutes a terme.
  - El 6 de febrer de 2017 es va rebre l'informe de l'Àrea de Treball, Econòmica i Planificació Estratègica en què es donava resposta a la demanda de la síndica de greuges.
- El 24 de febrer de 2017 l'assessora, a partir de la documentació oficial aportada per les persones interessades, la informació facilitada per l'Àrea de Treball, Economia i Planificació Estratègica i l'anàlisi dels fets, va emetre un informe proposta amb les consideracions següents.

### **CONSIDERACIONS**

#### **Descripció de la queixa**

Representants/portaveus dels grups municipals de CIU, PP i C's s'han adreçat a la Síndica de Greuges de Barcelona en relació amb el procediment d'aprovació dels pressupostos (general i consolidat) de l'Ajuntament de Barcelona i concretament, sobre l'Audiència Pública de Pressupostos.

Exposen que a través d'un Decret d'Alcaldia de 16 de novembre de 2016 es va iniciar el procés d'aprovació dels pressupostos (general i consolidat) de l'Ajuntament de Barcelona per a l'any 2017 i que aquest procediment obliga el Govern Municipal a convocar una Audiència Pública de Pressupostos per tal de permetre a la ciutadania fer aportacions i consideracions respecte de la proposta de pressupost dins del període d'exposició pública.

Manifesten que s'han infringit preceptes de les Normes reguladores de la participació ciutadana (NRPC), concretament l'article 26.8, perquè aquest determina que s'ha de realitzar la convocatòria amb un mínim de 15 dies d'antelació, quan la convocatòria es va realitzar en data 23 de novembre, amb tan sols 4 dies hàbils d'antelació. I l'article 27.2 perquè no es va habilitar cap bústia o espai per tal que la ciutadania pogués formular propostes o suggeriments.

Consideren que els fets exposats constitueixen una vulneració del dret de participació ciutadana que ha d'inspirar tota actuació municipal.

### **Posició municipal**

L'informe municipal que s'ha fet arribar a la Sindicatura, conté, al seu torn, dos informes, un elaborat pels Serveis Jurídics consistorials i l'altre pel secretari general de l'Ajuntament de Barcelona.

El primer conclou que l'Audiència Pública de Pressupostos o Ordenances Fiscals es regula per l'article 27 de les Normes reguladores de la participació ciutadana, i, en aquells aspectes no previstos expressament, per l'article 26. En particular resulta d'aplicació el termini mínim de quinze dies entre la convocatòria i la celebració de l'audiència.

En relació amb la diferenciació o l'especificitat entre audiència pública ordinària i audiència pública de pressupostos o ordenances fiscals remet fonamentalment a allò que estableixen els articles 26 i 27 de les Normes reguladores de la participació Ciutadana (NRPV). Així, les audiències públiques ordinàries poden fer-se sobre diferents qüestions especialment significatives de l'acció municipal i sobre el Pla d'actuació municipal (PAM). També en poden existir algunes de peculiars com les destinades a menors de setze anys o d'altres com les audiències de districtes. Estan vinculades a un procés participatiu i pot ser el punt culminant dels processos d'elaboració de memòries participatives. D'Audiència Pública de Pressupostos o Ordenances Fiscals sols se'n fa una en cada exercici i té com a finalitat la participació en el debat sobre aquestes qüestions o la formulació d'al·legacions i proposicions, però està vinculada a un procediment legal taxat en què hi ha altres tràmits, per això la convocatòria s'ha de fer abans de l'aprovació definitiva del pressupost o de les ordenances fiscals.

Els Serveis Jurídics no han localitzat informes o memòries sobre l'elaboració de les NRPC en què es pogués extreure altres diferències en funció de si es tractava d'una audiència ordinària o d'una audiència pública de pressupostos o ordenances fiscals.

En relació amb la completesa de l'article 27 de les NRPC, consideren que el fet que l'article 27 de les NRPC no estableixi un termini mínim entre la convocatòria i la celebració de l'audiència s'ha de complementar amb l'aplicació supletòria de l'article 26.8.

Finalitza exposant que l'Audiència Pública de Pressupostos o Ordenances Fiscals està vinculada a un procediment reglat establert, pel que fa al pressupostos als articles 17 i

169 del Reial decret legislatiu 2/2004, en els quals es preveu un tràmit d'exposició pública per a la presentació d'al·legacions o reclamacions, les quals són resoltes en l'aprovació definitiva i, per tant, en aquest cas hi ha dos processos de participació ciutadana que sovint se solapen en el temps.

L'informe realitzat per la Secretaria General diu que l'Audiència Pública de Pressupostos està regulada a l'article 27 de les NRPC i que els requisits de convocatòria són els mateixos que els establerts per a les audiències públiques en general a l'article 26.8 de les NRPC, segons el qual s'ha de fer amb la difusió, la publicitat i l'antelació adequades, amb la finalitat que tots els interessats i les interessades hi puguin participar. La convocatòria no es pot fer amb una antelació inferior a quinze dies abans de la celebració i ha d'estar accessible al lloc web municipal.

En la situació plantejada, l'anunci de la convocatòria es va fer el 23 de novembre de 2016 i l'audiència es va celebrar el 30 de novembre de 2016, per tant, en un termini més breu que el previst a la norma reglamentària. S'exposa que aquesta és una mera irregularitat formal, sense cap incidència respecte de la validesa de l'actuació administrativa, atès el que determina l'article 48 de la Llei 39/2015 quan diu que són anul·lables els actes de l'Administració que incorrin en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder. No obstant, el defecte de forma només determina l'anul·labilitat quan l'acte no tingui els requisits formals indispensables per assolir el seu fi o doni lloc a la indefensió dels interessats. La realització d'actuacions administratives fora del temps establert per a aquestes només implica l'anul·labilitat de l'acte quan així ho imposi la naturalesa o termini. Des de la Secretaria s'estima que, malgrat el defecte de forma en què incorre, reuneix els requisits indispensables per assolir el seu fi i contenir els elements de difusió, publicitat i antelació adequades, que en aquest cas es pot entendre com a antelació suficient. S'afegeix que la convocatòria no ho és per a la celebració d'un òrgan col·legiat de la Administració, sinó que s'adreça al conjunt de la ciutadania i que s'ha disposat de l'oportunitat de conèixer amb prou antelació una convocatòria pública que ha estat objecte d'una àmplia difusió.

Finalitza exposant que es va produir un precedent similar quan el 15 d'octubre de 2013 es va anunciar la convocatòria de l'Audiència Pública de Pressupostos el dia 28 d'octubre de 2013, quan tampoc es va respectar el termini previst. En aquell cas, la Secretaria hauria arribat a les mateixes conclusions, malgrat que no es va qüestionar el fet.

L'informe municipal adjunta la transcripció de l'Audiència Pública de Pressupostos celebrada el 30 de novembre de 2016.

### **Normativa aplicable**

L'article 103 de la Constitució espanyola estableix que l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret.

L'article 48 de la Llei 39/2015, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, diu que son anul·lables els actes de l'Administració que incorrin qualsevol infracció de l'ordenament jurídic. No obstant, el defecte de forma sols determinarà l'anul·labilitat quan l'acte no reuneixi els requisits formals indispensables per assolir el seu fi o doni lloc a la indefensió dels interessats. La realització d'actuacions administratives fora del temps establerts per elles sols implicarà l'anul·labilitat de l'acte quan així ho imposi la naturalesa del termini.

La Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, diu a l'article 8 que es informació subjecte al règim de transparència la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial. Quan a l'article 11 detalla els aspectes, es refereix al contingut del pressupost (partides, grau d'execució, liquidació, compliment d'objectius i sostenibilitat financera, retribucions, auditories, costos de campanyes institucionals i informació patrimonial).

L'article 30 de la Carta Municipal de Barcelona determina que l'Ajuntament de Barcelona garanteix la participació ciutadana, especialment en les matèries que afecten més directament la qualitat de vida dels ciutadans. Afegeix que les normes de participació contingudes a la Carta es desenvolupen per mitjà de disposicions reglamentàries aprovades per l'Ajuntament de Barcelona.

L'article 31.1 de la Carta Municipal de Barcelona diu que l'audiència pública és 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.

L'article 22.2 de les Normes reguladores de la participació ciutadana diu que, en cap cas, els processos de participació i els altres mecanismes, òrgans o mesures de participació ciutadana, no poden produir menyscapte de les facultats decisòries dels òrgans representatius de la corporació municipal. La materialització efectiva dels processos de participació ciutadana no pot provocar l'efecte d'impedir que els procediments administratius es resolguin expressament dins del seu termini de durada legalment establert.

L'article 26.1 de les Normes reguladores de la participació ciutadana diu que l'Audiència Pública és l'espai de participació reservat a la presentació pública per part de l'Ajuntament de qüestions especialment significatives de l'acció municipal i en especial del Pla d'actuació municipal (PAM). També és un mecanisme per a la formulació de propostes per part de la ciutadania. Al punt 8 del mateix article s'estableix que la convocatòria s'ha de fer amb la difusió, la publicitat i l'antelació adequades, amb la finalitat que tots els interessats i interessades hi puguin participar. La convocatòria no es pot fer amb una antelació inferior de quinze dies abans de la celebració. La convocatòria ha d'estar accessible al lloc web municipal.

L'article 27.1 de les Normes Reguladores de la Participació Ciutadana diu que l'Audiència Pública de Pressupostos i Ordenances Fiscals és convocada per l'alcalde i té com a finalitat la participació en el debat de l'Ajuntament en aquestes qüestions i la formulació d'al·legacions i proposicions. Al punt 2 es determina que amb la finalitat de fer més participatiu el procés de discussió, els acords d'aprovació inicial del pressupost i les ordenances es trameten electrònicament a les entitats membres. El punt 3 diu que la ciutadania i les associacions poden formular propostes o suggeriments en un espai d'Internet creat a aquest efecte.

L'article 169 del Reial decret legislatiu 2/2004, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladores de les hisendes locals, preveu la publicitat del pressupost general aprovat

inicialment, així com que aquest ha d'estar aprovat definitivament abans del 31 de desembre de l'any anterior al de l'exercici en què s'hagi d'aplicar.

L'article 154.2 del Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, diu 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.

L'article 5.1 de la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona estableix que totes les persones tenen dret a relacionar-se amb l'Administració municipal d'una manera imparcial i objectiva, amb respecte als principis de bona fe, transparència i confiança legítima, i que l'actuació municipal sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.

### **Valoració i conclusions**

L'escrit que van adreçar a la síndica de greuges els portaveus dels grups municipals de CIU, PP i C's en relació amb l'Audiència Pública de Pressupostos versava en dos aspectes d'aquesta: el termini de la convocatòria i la manca d'habilitació d'un espai (bústia) per tal que la ciutadania pogués formular propostes o suggeriments.

**En relació amb el termini de la convocatòria**, la *Gasetta Municipal* del dia 20 de novembre de 2016 publicava un Decret de data 16 de novembre de 2016, pel qual es disposava sotmetre a exposició pública durant el termini de quinze dies hàbils el projecte de Pressupostos de l'Ajuntament de Barcelona per a l'any 2017, així com les seves Bases d'Execució i annexos i disposar la celebració de l'Audiència Pública de Pressupostos, de la qual es diu que se celebrarà en la data i el lloc que s'anunciïn a la corresponent convocatòria. S'observa, per tant, que la *Gasetta Municipal* del dia 20 de novembre de 2016, deu dies abans de la realització de l'Audiència Pública de Pressupostos, que es va realitzar el dia 30 de novembre, no anunciava la data, sinó que remetia a una convocatòria futura d'audiència pública.

L'informe municipal diu que l'anunci de la convocatòria es va publicar en el Tauler d'Edictes de la corporació el dia 23 de novembre, 7 dies abans de la celebració d'aquesta.

A la transcripció de l'Audiència Pública de Pressupostos apareixen com a mínim dos regidors que afirmen haver rebut la convocatòria per a l'audiència 48 hores abans de la realització d'aquesta, per tant, 2 dies abans, mentre que a l'escrit que els grups municipals fan arribar a la Sindicatura es diu que es va rebre la convocatòria amb 4 dies hàbils d'antelació.

El servei de premsa de l'Ajuntament de Barcelona publicava el dia 29 de novembre de 2016, un dia abans de la celebració de l'Audiència Pública de Pressupostos, la convocatòria en què s'annexava documentació per a la seva consulta.

Des d'aquesta Sindicatura no es disposa de més informació sobre els canals de comunicació, contingut i destinataris als quals es va adreçar la convocatòria, perquè malgrat que es va sol·licitar la informació de forma concreta, aquesta no ha estat facilitada.

L'article 27 de les NRPC, que regula l'Audiència Pública de Pressupostos i Ordenances Fiscals, no especifica la forma i el termini per a la convocatòria d'aquesta. Sí que ho fa l'article 26.8 de les Normes reguladores de la participació ciutadana, que diu que les audiències s'han de convocar amb la difusió, la publicitat i l'antelació adequades i que la convocatòria no es pot fer amb una antelació inferior de quinze dies abans de la celebració. Tant des de la Direcció de Serveis Jurídics, com des de la Secretaria General s'interpreta que l'article 26 és d'aplicació en aquells aspectes que no queden regulats a l'article 27, específic per a les audiències públiques de pressupostos i ordenances fiscals. Aquest criteri fa evident que cap dels anuncis o convocatòries de les quals es té constància s'ajusta al termini dels quinze dies previstos a la normativa.

L'article 8 de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, diu que la informació referent a la gestió econòmica, comptable, pressupostaria i patrimonial és informació subjecta al règim de transparència. L'article 30 de la Carta Municipal de Barcelona diu que l'Ajuntament de Barcelona garanteix la participació ciutadana, especialment en les matèries que afecten més directament la qualitat de vida dels ciutadans. Atenent el contingut d'aquests articles es pot desprendre que la convocatòria amb uns terminis més curts dels que es preveu per a un espai de participació ciutadana, en matèria pressupostaria, no respondria als criteris de transparència ni de participació, cosa que es podria considerar particularment greu en una Administració compromesa amb la participació i la transparència, a partir de la Carta Municipal i també de la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona.

Ara bé, cal tenir en compte altres consideracions.

D'una banda, la Sindicatura també comparteix el criteri expressat a l'informe de la Secretaria General sobre el fet que els terminis en què l'any 2016 s'ha fet la convocatòria de l'Audiència Pública de Pressupostos, malgrat que conté una irregularitat formal, aquesta no suposa vici que anul·li la validesa de l'actuació administrativa, d'acord amb el que preveu l'article 48 de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú, ja que es tracta d'un defecte de forma però es mantenen els requisits formals indispensables per assolir el seu fi.

De l'altra, l'article 169 del Reial decret legislatiu 2/2004, pel qual s'aprova el Text refós de les Lleis reguladores de les hisendes locals, preveu la publicitat del pressupost general aprovat inicialment, així com que aquest ha d'estar aprovat definitivament abans del 31 de desembre de l'any anterior al de l'exercici en què s'hagi d'aplicar. Per tant, en aquest cas, l'Ajuntament estava esgotant els terminis i atenent el principi d'eficàcia previst a la normativa, actuant per l'interès general i en l'exercici de les seves funcions, i gestionant aquests terminis d'acord amb l'acció de govern legítima. En aquest sentit, l'article 154.2 del Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, estableix de forma diàfana 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. També les NRPC es pronuncien en aquest sentit quan al punt 22.2 es diu que la materialització efectiva dels processos de participació ciutadana no pot provocar

l'efecte d'impedir que els procediments administratius es resolguin expressament dins del seu termini de durada legalment establert.

Pel que fa a la **manca d'habilitació d'una bústia per a la participació de la ciutadania**, l'informe municipal no ha aportat informació explícita sobre això, i des d'aquesta Sindicatura no consta l'existència d'una bústia oberta a aquests efectes a la pàgina web de l'ajuntament de Barcelona.

L'article 27.3 de les Normes Reguladores de Participació ciutadana diu que la ciutadania i les associacions poden formular propostes o suggeriments en un espai d'Internet creat a aquest efecte. I es pot presumir que efectivament no es va crear aquest espai. Malgrat aquest fet, s'observa que l'Ajuntament va sotmetre a exposició pública el projecte de Pressupostos i que es va realitzar una roda de premsa informativa en data 7 de nombre de 2016 per donar-lo a conèixer. Es constata d'aquesta forma que es va donar compliment a la publicitat d'aquest, i aquest va esdevenir accessible a la pàgina web municipal. Quant a la participació ciutadana, si bé no es dona en la forma prevista a l'article 27.3 de les NRPC, sí que, tal com s'explica a la Memòria Explicativa del Pressupost 2017, el pressupost s'elabora incorporant-hi les aportacions ciutadanes recollides a través del procés de participació realitzat a través de la plataforma Decidim Barcelona en actes d'elaboració del PAM. Una altra reflexió a realitzar sobre la participació ciutadana en matèria de pressupostos, es si els mecanismes previstos a les NRPC, són suficients, o seria desitjable que la participació es pogués produir també de forma prèvia al redactat del projecte de pressupostos.

Per tant, es considera que el consistori, tot i no haver obert la bústia ciutadana de forma ajustada a les NRPC, sí que incorpora els resultats del principal procés participatiu de la ciutat. Com es referenciava anteriorment, l'article 22.2 de les NRPC diu que en cap cas els processos de participació i altres mecanismes, òrgans o mesures de participació ciutadana no poden produir menyscapes de les facultats decisòries dels òrgans representatius de la corporació municipal.

Aquesta Sindicatura té com a missió valorar si s'ha produït un greuge i, considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, tot i que l'actuació de l'Ajuntament de Barcelona ha possibilitat el desenvolupament de l'Audiència Pública de Pressupostos comptant amb la participació ciutadana, i amb una informació suficient sobre la convocatòria i el projecte de Pressupostos per a l'any 2017 per diversos canals de comunicació, hauria d'haver estat més eficaç.

I, per tant, emeto la següent

## **DECISIÓ**

- Estimar en part la queixa perquè, malgrat que l'Ajuntament de Barcelona ha actuat de forma ajustada a la normativa, en aquells aspectes essencials, per tal d'avançar segons els terminis requerits legalment per poder aprovar els pressupostos i d'acord amb l'interès general, no ha estat prou curós pel que fa a la garanties de participació que estableixen les Normes reguladores de la participació ciutadana.

- Recomanar a l'Ajuntament de Barcelona que vetlli perquè en les futures convocatòries d'audiències públiques de pressupostos es garanteixin els terminis i condicions previstos a les Normes reguladores de la participació ciutadana.
- Recomanar al comissionat de participació que en la nova regulació de la participació ciutadana en què s'està treballant actualment s'incorporin tots els aspectes que han de regular les audiències públiques de pressupostos i ordenances fiscals, a l'efecte que el seu procés sigui absolutament diàfan i no permeti ambigüitat en la seva interpretació.
- Recomanar al comissionat de participació que en el procés de treball que ha de donar lloc a la nova regulació de la participació ciutadana, s'abordi i s'aprofundeixi en la participació ciutadana en matèria de pressupostos.

Aquesta decisió es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i del seu contingut s'informarà als promotors de la queixa.

Barcelona, 3 de març de 2017