
Dictamen de la proposta
de Reglament de la
Participació Ciutadana i de
Reglament d'Organització i
de Funcionament dels
districtes.

Aprovat pel plenari del
Consell de Ciutat
08-04-2014



EL GRUP DE TREBALL

El Consell de Ciutat va decidir elaborar un dictamen sobre la proposta de reforma de les **Normes Reguladores de la Participació Ciutadana (NRPC)** i de les **Normes Reguladores del Funcionament dels Districtes (NRFD)** de l'Ajuntament de Barcelona. A proposta del govern va crear un grup de treball conjunt amb el **Consell Municipal d'Associacions de Barcelona (CMAB)**, que es va reunir per primera vegada el 28 de novembre de 2013. En total, s'ha trobat en un total de set ocasions:

- El dia 28 de novembre de 2013
- El dia 18 de desembre de 2013
- El dia 16 de gener de 2014
- El dia 28 de gener de 2014
- El dia 10 de febrer de 2014
- El dia 11 de març de 2014
- El dia 18 de març de 2014

La Comissió Mixta de Treball ha estat presidida pel **vicepresident primer del Consell de Ciutat, Albert Claret** (Consell de Joventut de Barcelona), i ha estat integrada per:

- **Consell Municipal d'Associacions de Barcelona:** Enric Francès.
- **Grups municipals amb representació al Consistori:** M. Carmen Fernández: Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC); Jordi Clausell: Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA); i Eduard Thió: Unitat per Barcelona (UpB).
- **Entitats més significatives:** Pep Martí: Federació d'Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona (Favb); i Alfons Tiñena i Miquel Àngel Aragón: Consell d'Associacions de Barcelona (CAB).
- **Fitxer General d'Entitats Ciutadanes:** Eulàlia Perarnau: Secretariat d'Entitats de Sants, Hostafrancs i la Bordeta.
- **Consells ciutadans de districte:** Jordi Gras: Consell Ciutadà de Sant Martí.
- **Persones d'especial rellevància ciutadana:** Enric Estrenjer i Rosa Romeu.
- **Membres del Registre Ciutadà:** Carlos Aledo.



Durant tot el procés s'ha comptat amb el suport i l'acompanyament de la Secretaria Tècnica del Consell de Ciutat.

El Grup de Treball considera important ressaltar que la seva tasca no ha consistit únicament a elaborar aquest dictamen, sinó que ha comportat una **implicació directa en el disseny i la redacció de les eines pedagògiques** que s'han posat a disposició del procés de participació i que van ser creades a proposta del Consell mateix. També valora positivament el fet que les sessions hagin possibilitat el debat, la reflexió conjunta i l'adopció d'acords entre representants del sector associatiu, la ciutadania a títol individual i representants dels partits polítics, la qual cosa il·lustra un dels valors actius del Consell de Ciutat i la seva potencialitat principal: generar espais de trobada que permetin debatre d'una manera profunda els temes que li són encomanats.

INTRODUCCIÓ

La participació permet la consolidació i l'aprofundiment de la democràcia, i complementa la legitimitat del sistema representatiu que atorga al govern la capacitat i la funció de prendre decisions en un marc de legalitat i de transparència. Els processos de **democràcia directa** (referèndums), **representativa** (eleccions) i **deliberativa** (espais participatius) són compatibles i complementaris, i el seu desenvolupament equilibrat permet un enfortiment qualitatiu del sistema democràtic.

La participació s'ha de sustentar en cinc pilars: proximitat, freqüència, incidència, voluntat política i dotació de recursos.

La **proximitat** és la capacitat de relació directa amb la ciutadania per tal d'introduir en l'agenda política els problemes i les propostes que sorgeixen de la societat civil, en un marc proper i entenedor que faciliti la implicació de persones i de col·lectius. Per fer-ho possible, cal que hi hagi una **freqüència** suficient de convocatòria i de retorn (*feedback*): només si la participació és produeix d'una manera continuada, és possible fer-ne un seguiment adequat. A partir d'aquí, cal que els processos participatius tinguin un pes determinant en la presa de decisions; és a dir, cal que tinguin una capacitat real d'**incidència** política que en justifiqui l'existència i el funcionament. Això no vol dir que el govern estigui obligat indefectiblement al seu compliment literal, però sí que ho ha de



valorar seriosament i, en el supòsit que discrepi dels resultats o de les conclusions presentades, ha de donar una resposta fonamentada.

Els reglaments i les normatives estableixen els requisits mínims, però una participació efectiva i vinculant necessita una gran dosi de **voluntat política** per part de tot l'Ajuntament: de l'Alcaldia i de tots els regidors i regidores que han d'integrar-la en l'exercici habitual de les seves funcions en cada àrea i territori, així com de l'estructura tècnica de l'Administració municipal. Cal que tota la Corporació faci seus aquests principis per possibilitar i facilitar l'aplicació d'aquests reglaments.

Finalment, la participació necessita una **dotació de recursos** generosa, ja que els òrgans i els espais participatius requereixen un seguiment entre convocatòries i una dinamització correcta. La participació no pot ser una de les nombroses funcions que ha de complir un tècnic municipal, el qual, en el dia a dia, ha de fer un munt d'altres coses, sovint més urgents, tal com passa actualment en els sectors i districtes. Hi ha d'haver una plantilla àmplia, dotada de mitjans, que tingui com a funció i dedicació exclusiva la millora i l'aprofundiment democràtics, que vetlli pel seguiment dels processos participatius, pel funcionament dels espais de deliberació i pel compliment dels acords sorgits de la implicació ciutadana en els afers públics.

PRECEDENTS

Barcelona és una ciutat que històricament ha estat capdavantera en matèria de participació: ho va ser quan l'any 1983 va començar a descentralitzar els districtes amb l'objectiu d'aconseguir més proximitat entre l'Administració i la ciutadania i, més endavant, mitjançant la posada en marxa de diverses iniciatives, com ara la creació del Consell de Ciutat mateix l'any 2004. Avui, en ple procés de revisió de les NRPC, el Consell considera que cal plantejar-nos com millorar la participació ciutadana davant els **síntomes d'esgotament del model actual**, que ha demostrat limitacions evidents a l'hora de recollir i d'integrar les aportacions sorgides de la ciutadania, de les entitats i dels moviments socials de la ciutat. L'existència de tants òrgans de participació, sovint amb poca capacitat d'incidència, i la percepció de llunyania generalitzada entre la ciutadania és un indicador que obliga a la reflexió per part de les institucions municipals, de les forces polítiques i de les associacions.



El debat sobre el model de participació formal a Barcelona té un precedent immediat en el procés d'elaboració del **Pla Director Municipal de la Participació Ciutadana 2010-2015**, el qual pretenia reordenar una estructura que havia crescut de manera significativa amb la normalització de les comissions consultives, dels consells sectorials i dels consells ciutadans de districte, així com amb la constitució del Consell de Ciutat l'any 2004 com a màxim òrgan de participació de la ciutadania i dels 73 consells de barri l'any 2009. En la introducció del Pla Director s'afirmava: *cal un plantejament més ambiciós que reconegui la participació ciutadana com un element central de la democràcia i que inclogui la promoció de pràctiques de cogestió cívica o associativa i de democràcia directa, com ara la consulta i la iniciativa ciutadana, segons es recull en les Normes Reguladores de Participació Ciutadana (NRPC) i en la Carta Municipal de Barcelona. També es valora la bidireccionalitat de la participació ciutadana, sia promoguda per l'Administració o per la ciutadania organitzada (o no organitzada).*

A l'apartat de diagnosi i al llarg del document es recullen una sèrie de conclusions, que hem agrupat i resumit en les observacions següents:

- **La ciutadania reclama ser escoltada, informada i consultada, però hi ha un gran desconeixement** pel que fa als òrgans, als mecanismes i als canals de participació, fet que dificulta poder-la ampliar.
- **No hi ha uns criteris comuns per definir la participació i la seva finalitat**, així com la funció dels espais i dels actors. Tanmateix, és percebuda positivament tant en el vessant associatiu com en el municipal, atès que fomenta els sentiments comunitaris, la transparència i el trasllat d'informació.
- **El mapa d'òrgans de participació és molt complex i en alguns casos excessiu**; això fa que siguin ineficaços, alhora que provoquen una saturació en les entitats i les persones, perquè comporten un esforç i una càrrega de temps considerables. Es considera que permeten una comunicació fluïda entre l'Administració i la ciutadania, però, atesa la seva regulació i estructura, són poc àgils; per això calen espais flexibles que s'adaptin als problemes i a les peculiaritats territorials.



- **Manca una visió integral de la participació —processos, projectes, resultats— i una bona coordinació, tant horitzontal com vertical,** en els districtes, els sectors i la ciutat. Es considera que la burocràcia administrativa és excessiva, cosa que dificulta i allarga el retorn a la ciutadania i que provoca desmotivació.
- **Cal augmentar i garantir la presència de la xarxa associativa** de la ciutat en els diversos espais de participació, així com la d'aquells grups socials que normalment no participen o que desconeixen les possibilitats per fer-ho, com ara la gent més jove o les persones nouvingudes.
- **En les sessions, la part informativa té un pes excessiu** i en molts casos hi manca el retorn de les decisions i el seguiment dels acords adoptats. A més, en els espais de participació, també es fa evident l'absència de mecanismes d'avaluació.
- **Hi ha mancances en els materials de treball i en les eines de seguiment,** sobretot en els espais que no compten amb una secretaria pròpia. També falta formació en participació, tant pel que fa als participants com al personal tècnic.

El 8 de maig de 2012, el Consell de Ciutat, a petició del govern, va emetre un **informe sobre la participació a la ciutat i la racionalització dels òrgans**. En aquell document es recullen una sèrie de reflexions que ara tornem a posar sobre la taula per al seu debat, atès que és el moment de materialitzar en la proposta normativa allò que en l'informe recollíem com a intencions i que podem resumir en dos grans principis:

- **La necessitat de plantejar d'una manera integral** (no només normativa) com millorar efectivament la participació ciutadana.
- **La consolidació dels consells i dels òrgans de participació** com a espais de trobada entre la ciutadania i els representants polítics del govern i de l'oposició.



CONSIDERACIONS SOBRE EL PROCÉS PARTICIPATIU

El Consell de Ciutat considera que el procés de reforma de la normativa no s'ha començat de la manera adequada.

En primer lloc, perquè plantejar-se reformar la normativa de participació només des del debat dels grups polítics municipals és un error de base: una revisió d'aquestes característiques s'hauria d'haver fet comptant des d'un bon començament amb el teixit associatiu i la ciutadania. **Aquesta reflexió no només està dirigida al govern, sinó també a totes les forces polítiques amb representació al Consistori** que van estar treballant durant dos anys en una comissió; cap d'elles no va traslladar al Consell de Ciutat aquesta reflexió ni demanda. A més, preocupa el fet que el calendari de la vida política de l'Ajuntament no faciliti aquesta tasca, ja que aprovar una reforma normativa sense gaire consens polític pot dificultar-ne el desplegament futur.

En segon lloc, perquè s'ha determinat **un procés tancat en el temps, amb un calendari estricte** que obeeix a raons administratives i no pas als ritmes de la participació ciutadana. Òbviament, el procediment administratiu delimita un període d'exposició pública, que vam demanar que s'ampliés almenys a 90 dies, però som del parer que el Consell de Ciutat hagués hagut de conèixer i debatre a fons la proposta abans de la seva aprovació inicial. A més, tot l'esquema emprat torna a reproduir patrons estàtics i no s'obre a noves propostes més en consonància amb la democràcia directa.

Així mateix, el Consell de Ciutat creu que també hagués estat convenient —o fins i tot imprescindible— fer un **diagnòstic previ de la situació** juntament amb les entitats. Alguns dels materials de diagnòstic generats per federacions com ara la **Favb** i el **CAB** haguessin pogut servir com a punt de partida, i haguessin ajudat a complementar una anàlisi, necessària i rigorosa, elaborada amb els indicadors i les dades municipals que no existeixen.

El procés de participació i de consulta a la ciutadania tampoc no s'està desenvolupant d'una manera totalment satisfactòria. Pensem que els materials elaborats eren adequats, però que no es va treure profit de tota la potencialitat que oferien. **Algunes sessions realitzades als districtes van esdevenir espais purament informatius** que



no van afavorir el debat i on no es van abordar les preguntes i les reflexions obertes que s'havien plantejat en els documents i que havien estat pensades i redactades per les associacions amb l'objectiu d'aprofitar al màxim la potencialitat creativa i de proposta d'aquests espais. A la introducció es parla de la voluntat política com un dels cinc pilars de la participació: creiem que en aquest procés hi ha hagut una manca de lideratge per part dels territoris, que no s'han fet seu el projecte normatiu, en alguns casos perquè no el coneixien i van decidir inhibir-se del debat.

DIAGNOSI DE LES ENTITATS I DE LES SESSIONS DE DISTRICTES

Davant la inexistència d'una diagnosi prèvia, la **Federació d'Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona** i el **Consell d'Associacions de Barcelona** van enquestar una cinquantena de les seves entitats membres amb l'objectiu de conèixer el seu parer quant a la participació ciutadana i els òrgans de participació actuals. Paral·lelament, el Departament de Participació de l'Ajuntament va realitzar **una sessió expositiva a cada districte, amb posterioritat a la celebració d'un consell ciutadà.**

Al Consell de Ciutat li sembla que és imprescindible incorporar en aquest dictamen les conclusions principals d'aquests processos. La major part dels resultats coincideixen entre si i amb les aportacions que ja apuntava el Pla Director de Participació Ciutadana.

- ✦ **Els consells de barri:** es tendeix a considerar-los com a **òrgans massa institucionalitzats i purament informatius** (67 % de les enquestes), poc operatius per al diàleg, sovint a causa d'una manca de voluntat política. A les sessions als districtes es va constatar una valoració positiva, però les associacions enquestades manifesten que els consells de barri, tot i que mai no han estat decisoris, sí que haurien de ser més consultius i haurien de tenir més incidència. Pel que fa a les propostes plantejades, sol·liciten que es tingui un control sobre l'elaboració de l'ordre del dia, que els punts de la convocatòria els determinin la ciutadania i les entitats del barri; demanen tenir un control sobre el temps d'intervenció dels regidors i regidores corresponents, i sol·liciten respostes per part dels representants polítics i no del personal tècnic. Així mateix, proposen que els acords adoptats als consells de barri siguin més



vinculants en les decisions polítiques de districte i que les propostes formulades per les associacions es puguin sotmetre a votació per part de la resta de participants.

- ⤴ **Les audiències públiques de districte:** registren un percentatge elevat de participació entre el moviment veïnal (77 %), i en les sessions dels districtes van tenir una valoració positiva, tot i que les opinions coincideixen a considerar que sovint repeteixen les mateixes queixes i propostes, i apunten que aquesta circumstància pot obeir al fet que les respostes obtingudes són massa ambigües. Es remarca que **quan no s'obté una resposta adequada per part de la Regidoria, es genera una profunda desafecció** en la ciutadania. També es posa de manifest una certa duplicitat amb els consells de barri, malgrat que les audiències proporcionen una visió conjunta de «districte», menys local. En les enquestes es destaca la necessitat de poder sol·licitar un torn de rèplica després de les intervencions dels regidors i regidores, així com la importància d'establir horaris d'intervencions segons l'ordre de prioritats (per exemple, primer les associacions i després els particulars).

En termes més generals, les enquestes realitzades pel CAB i la Favb coincideixen en una sèrie de reflexions relacionades amb el **retorn i la utilitat de participar**:

- ⤴ **Els tres factors imprescindibles per participar són: voler, saber i poder;** voler participar, disposar dels coneixements suficients per fer-ho (informació a temps) i, finalment, poder vehicular les reflexions en espais que siguin d'utilitat.
- ⤴ **La manera de lluitar contra la desafecció és el retorn.** Sense retorn (*feedback*), la participació no existeix. Pel que fa a aquesta conclusió, tant les associacions com la ciutadania individual hi estan plenament d'acord.
- ⤴ **Molt sovint no hi ha una sensació de participació, sinó d'un simple traspàs d'informació.** Molts espais i processos són excessivament unidireccionals i depenen exclusivament de l'impuls i de la voluntat del govern.
- ⤴ **Hi ha un excés d'espais de participació.** Es coincideix a assenyalar que cal una reducció d'òrgans, però amb la condició innegociable que el mapa resultant



sigui més actiu i tingui més incidència. A més, si hi ha menys òrgans, és més fàcil fer-ne el seguiment polític i l'acompanyament tècnic.

- ✦ **Cal una incidència més significativa en la presa de decisions**, sobretot en temes concrets que afecten molt directament la ciutadania, com ara les remodelacions als barris. En aquest sentit, es recull la possibilitat d'elaborar **pressupostos participatius**. Es considera que a les sessions dels districtes cal aprofundir democràticament en els temes tractats i apoderar la ciutadania.
- ✦ **És imprescindible avançar cap a l'elecció directa de regidors i regidores i de consellers i conselleres de districte**, a partir de fórmules basades en la voluntat política i que respectin la legalitat vigent.
- ✦ **L'escassa incidència dels espais de participació augmenta el clientelisme**; així ho constata l'alt nombre d'associacions enquestades (60 %), que manifesten que davant d'un problema opten per contactar personalment els responsables polítics abans que utilitzar els òrgans establerts. Aquesta dinàmica és considerada perniciosa, tant per a la democràcia representativa com per al moviment associatiu mateix.

El Grup de Treball del Consell de Ciutat vol insistir, precisament, en el fet que una de les reivindicacions bàsiques de les entitats i de la ciutadania consisteix a **poder vehicular directament les demandes sense haver de sol·licitar que un partit les assumeixi com a pròpies**, ja que això enforteix aquesta lògica nociva de clientelisme i un funcionament poc transparent i paral·lel als espais de participació.

GOVERN OBERT I TRANSPARÈNCIA

El Pla Director de Participació Ciutadana i les NRPC recullen entre els drets bàsics de la ciutadania quant al dret a la informació, a la participació i a la petició, el dret a conèixer els indicadors de gestió municipal i el dret a la iniciativa ciutadana.

El dret d'accés a la informació i el dret de conèixer els indicadors de gestió



municipal estan molt relacionats i condicionen els canals que l'Administració posa a disposició per tal de donar a conèixer l'acció de govern. Estableixen que la informació cal que sigui visible, fàcil de trobar i, sobretot, que es presenti d'una manera entenedora per a la ciutadania. **El dret a la informació** també contempla que tot ciutadà o ciutadana té dret a rebre una contestació ràpida a les seves demandes. Això no vol dir que la resposta hagi de ser afirmativa, però sí que defineix que el retorn administratiu és essencial.

El Consell de Ciutat és coneixedor que la participació i, concretament, els drets esmentats són constitutius dels principis de **transparència i de govern obert**; és a dir, dels principis de proporcionar un accés lliure a tota la informació municipal (dades obertes), d'establir espais de participació i de col·laboració permanents (entre administracions, amb la ciutadania, les entitats i les empreses) i de potenciar al màxim la interacció directa entre el poder públic i el conjunt de la població. Això vol dir, a més a més, anar més enllà dels límits actuals del debat sobre l'acció de govern i fomentar la implicació ciutadana en la governança de la ciutat.

L'Ajuntament de Barcelona ha aprovat recentment una mesura de govern que defineix un projecte de govern obert per a la ciutat i que ha anat acompanyada de la creació d'una web d'accés a les dades de gestió municipal. El Consell de Ciutat valora positivament l'impuls d'una estratègia ambiciosa en l'àmbit de la transparència, i vol fer constar **la necessitat de garantir un accés a la informació que no es limiti al coneixement del resultat de les decisions executades**, sinó que permeti el seguiment i el control democràtic per part de la ciutadania, en temps real, tant de l'acció de govern com del conjunt dels processos de deliberació política que es produeixen al Consistori. En aquest sentit, també és imprescindible possibilitar **l'accés a l'agenda dels càrrecs públics** (Alcaldia, regidors i regidores de govern i d'altres) per tal de conèixer la seva activitat i els agents amb els quals estableixen relacions en nom del conjunt de la ciutadania.

Així mateix, el Consell de Ciutat considera que **la proposta de transparència i de govern obert és indestriable de la participació ciutadana i de l'aprofundiment democràtic**, per la qual cosa no es pot limitar a una mesura de govern puntual, sinó que ha de quedar recollida i desenvolupada en una reforma en profunditat de les NRPC. Hi ha diversos precedents de municipis que han fet una aposta per elaborar



reglaments conjunts de participació i de govern obert i que poden servir de model per inspirar la futura normativa de Barcelona.

- **Esdevenir un govern obert implica un fort canvi cultural i de mentalitat; per tant, és evident que l'aprovació d'una proposta normativa sobre participació hauria de comportar mesures de govern obert que comportessin una modificació substancial dels apartats inicials vigents (capítol 1 RPC).**
- **Ampliar l'abast del govern obert amb la publicació en temps real de la informació i la documentació disponibles sobre l'acció de govern i els processos de deliberació política, així com l'agenda dels càrrecs públics municipals.**

REFLEXIONS I RECOMANACIONS

Tot seguit es presenten diverses recomanacions que han generat consens en el Grup de Treball conjunt del Consell de Ciutat i del Consell Municipal d'Associacions de Barcelona, per tal que s'incloguin en les propostes de Reglament de Participació Ciutadana (RPC) i de Reglament General d'Ordenació i de Funcionament dels Districtes (RGOFD).

a) Els consells sectorials de ciutat

El Consell de Ciutat ja ha plantejat en altres ocasions, especialment en el procés d'elaboració del pressupost municipal, que **Barcelona compta amb grans òrgans sectorials que apleguen entitats especialitzades de diversos àmbits** (benestar social, educació, cultura, medi ambient i un llarg etcètera) i que acumulen un important capital social de ciutadans i ciutadanes, professionals, persones expertes i entitats del tercer sector coneixedores de la seva temàtica específica.

Els consells sectorials són espais privilegiats de trobada entre la ciutadania i els representants polítics del govern i de l'oposició, però que, tanmateix, no tenen prou influència en la presa de decisions de l'Ajuntament. Sovint, l'estructura mateix de



l'Administració és massa rígida per permetre que la seva aportació sigui vinculant, i **els ritmes mai no coincideixen amb les necessitats de la ciutadania i de les entitats, sinó amb els «tempos» marcats pels procediments administratius**, tal com s'observa en el cas del pressupost municipal. Encara predomina un sistema basat en el paper preeminent dels partits i que no aprofita prou el capital social d'una ciutadania que pot esdevenir un agent col·laborador a l'hora d'ajudar a construir consensos amplis.

Els consells sectorials han de poder **conèixer, opinar i influir en les grans línies d'actuació política del seu àmbit, a més de conèixer i treballar el pressupost del sector en la fase inicial** per tal d'establir les prioritats i emetre un informe o dictamen que orienti les decisions del govern municipal. Així mateix, cal reforçar la seva participació en els processos de **discussió i de disseny del Programa d'Actuació Municipal (PAM)** a l'inici de cada mandat.

Ahora, el Consell de Ciutat considera que cal continuar treballant per donar compliment a l'article relatiu a les **vicepresidències dels consells sectorials**, que tant les normes vigents com la proposta de reforma recullen que han de recaure en representants associatius no vinculats amb la institució.

- **Per tant, a les funcions dels consells sectorials (art. 31 RPC) s'hauria de recollir: conèixer i debatre, de forma preceptiva, el pressupost corresponent al seu àmbit temàtic, abans de la seva aprovació inicial. Les conclusions d'aquest debat es podran recollir en un informe o dictamen de recomanacions que orienti les decisions del govern municipal.**
- **Insistir en la idoneïtat de les vicepresidències associatives dels consells sectorials de ciutat i en la seva capacitat de promoure el lideratge polític i la seva representació externa (art. 28 RPC).**

b) El Codi Ètic de les Associacions de Barcelona

Tant a les normes de participació vigents (art. 10) com a la proposta del nou Reglament de Participació Ciutadana (art. 16) es fa referència al reconeixement del Codi Ètic de



les Associacions.

- **El Consell de Ciutat valora positivament que es faci esment de la seva Comissió de Seguiment i de la tasca que duu a terme, i demana que també es reconegui aquest espai com a garant de la qualitat associativa.**

c) Els processos de participació

Pel que fa a l'estructura dels processos participatius, la proposta de reforma incorpora (art. 36) una definició en què s'afegeix una fase de deliberació de les aportacions ciutadanes per tal d'arribar a acords tot cercant consensos. El Consell de Ciutat proposa acabar aquest dibuix d'un cercle virtuós de la participació amb la inclusió d'una fase final dedicada a l'avaluació de tot el procés.

- **Afegir un nou punt que reculli al final de cada procés participatiu una fase d'avaluació de la seva execució i dels resultats obtinguts. La perspectiva avaluadora és imprescindible per poder detectar allò que funciona i allò que s'ha de millorar en futures ocasions, així com per mesurar l'impacte real que ha provocat el procés en qüestió (art. 36 RPC).**

d) Les consultes i les iniciatives ciutadanes

Quant a les consultes i les iniciatives ciutadanes, es considera que allò més rellevant i determinant consisteix a eliminar el màxim d'obstacles per al seu impuls per part de la ciutadania i les entitats. En aquest sentit, **la lògica de complementarietat de la participació amb el sistema de representació política hauria d'evitar que es produís un xoc innecessari de legitimitats democràtiques**, tal com podria passar en el cas que una instància hagi d'autoritzar-ne una altra. Alhora, el Grup de Treball considera que per tal que la consulta ciutadana es pugui revestir de la màxima solemnitat i que el seu resultat sigui políticament vinculant (mentre no sigui possible jurídicament), cal establir una unitat de població mínima que es correspongui amb l'esquema de repartiment i d'organització territorial de la ciutat. Per això, es creu que l'opció més adequada consisteix a establir el barri com a unitat mínima per a la



convocatòria de consultes ciutadanes.

- **Facilitar els procediments i eliminar els obstacles per a l'impuls de les consultes i de les iniciatives ciutadanes per part de persones i entitats (arts. 8-13 i art. 42 RPC).**
- **Eliminar l'autorització obligatòria prevista per part dels òrgans plenaris de districte o de ciutat (amb una majoria qualificada de 2/3) per tal d'acceptar a tràmit una proposta popular de consulta ciutadana que ja hagi reunit l'1 % de les signatures del territori en què es vol convocar (art. 42.4).**

e) La gestió cívica d'equipaments i serveis

El Consell de Ciutat és coneixedor de l'informe *Conceptualització de la Gestió Cívica* aprovat recentment per la Comissió de Presidència i de Règim Interior, i comparteix la visió que hi ha abocat la part municipal i associativa sobre el desplegament, els requisits i les potencialitats d'aquest model de cogestió. La implicació i la coresponsabilització de la ciutadania i de les entitats en la gestió democràtica de la ciutat és un element indispensable per avançar cap a **un nou model de governança**. Per això, es considera que en la proposta de reforma de les normes de participació cal incorporar els elements essencials d'aquest text de consens.

- **Traslladar la filosofia i els requisits delimitadors que es defineixen en l'informe de govern *Conceptualització de la Gestió Cívica* en el redactat que hi fa referència al nou reglament (art. 18 RPC).**

f) Els consells de barri

Els consells de barri tenen la possibilitat d'esdevenir un instrument fonamental com a espais de convivència, de proximitat i de participació, **basats en la coresponsabilitat col·lectiva i en la capacitat de generar una governança compartida**. Per tal que sigui així, cal que actuïn com a catalitzadors dels processos participatius que hi ha en el territori i que esdevinguin una instància amb capacitat per prendre decisions que afectin



el territori, impulsar iniciatives noves i crear sinergies orientades a multiplicar la capacitat de millora de la qualitat de vida urbana. Han de poder realitzar un **seguiment regular sobre l'estat d'aplicació dels pressupostos i dels Plans d'Actuació de Districte** (PAD), així com d'allò que es desprengui del Programa d'Actuació Municipal (PAM). Tal com indicàvem a l'inici d'aquest document, en el cas dels consells de barri, la freqüència és un element clau i especialment crític per tal d'assegurar-ne la efectivitat i la seva raó de ser.

Finalment, cal que els consells de barri estiguin presidits pel regidor o la regidora del districte. Mentre no sigui possible avançar cap a sistemes d'elecció directa de consellers o conselleres de districte que permetin més responsabilitat executiva i la incidència d'aquestes figures, que, ara com ara no són càrrecs electes, creiem que és bàsic que el regidor o regidora del territori no deixi d'anar a aquests espais per tal de dotar-los del màxim rang de rellevància política.

- **Cal instituir el consell de barri com a òrgan principal de proximitat i de participació ciutadana, basat en la bidireccionalitat entre l'Administració i la ciutadania, i en la seva capacitat per vehicular propostes a les instàncies superiors de deliberació política (art. 56 RGOFD).**
- **El règim de sessions dels consells de barri (art. 59 RGOFD) hauria de recollir que el consell de barri es convocarà, com a mínim, amb una periodicitat bimensual, durant el mes previ a la convocatòria dels òrgans de participació de districte. Caldria preveure la possibilitat de convocar més d'un barri de forma simultània per motius raonats de proximitat i de similitud, previ acord amb els veïns i les veïnes de cadascun d'aquests espais.**
- **Preveure que els consells de barri facin un seguiment regular de l'acció de govern i de l'estat d'aplicació del pressupost i dels Plans d'Actuació de Districte (PAD).**
- **Cal un debat en profunditat sobre qui té dret de vot en els consells de barri i com s'articula la presa de decisions al seu si. Apostem per un model obert en què la composició sigui flexible i en què, sempre que sigui**



possible, les decisions es prenguin per consens.

- Cal esforçar-se perquè la Comissió de Seguiment esdevingui un espai que permeti treballar principalment els elements de gestió individual i aprofitar els plenaris per debatre aspectes col·lectius.
- Cal que el consell de barri sempre estigui presidit, tret de causa justificada, pel regidor o regidora de districte (art. 57.a RGOFD).

g) El Consell Ciutadà i l'Audiència Pública de Districte

El Consell de Ciutat considera que la racionalització dels espais de participació no pot ser únicament quantitativa, sinó que s'ha de fer aplicant **criteris de qualitat i garantint la vertebració correcta dels mecanismes previstos**. En aquest sentit, si els consells de barri són convocats cada dos mesos i poden elevar demandes de punts de l'ordre de dia al Ple del districte, han de ser previs al Consell Ciutadà, per la qual cosa aquest també ha de tenir una convocatòria bimensual i s'ha de realitzar almenys dues setmanes abans del Ple per disposar de prou temps per incorporar-hi les qüestions a tractar dins l'ordre del dia. **El Consell de Ciutat creu que el Consell Ciutadà pot incorporar el que abans eren les comissions consultives, sempre i quan s'inclogui una part oberta** que permeti informar sobre les qüestions que es discutiran al Ple de districte.

Pel que fa a l'Audiència Pública, el Grup de Treball considera que no hi ha consens sobre la idoneïtat d'eliminar-la, ja que és un espai que té una molt bona valoració per part dels veïns, veïnes i entitats. No hi ha dubte que el seu caràcter obert i la seva periodicitat bimensual l'han convertit en l'espai de participació per excel·lència dels districtes, i seria imprudent eliminar-lo sense comptar amb la garantia que en el nou model hi haurà una equivalència real. Aquest fet ens obliga a remarcar que **l'aspecte important dels òrgans són les funcions que compleixen els òrgans i no la seva denominació**.

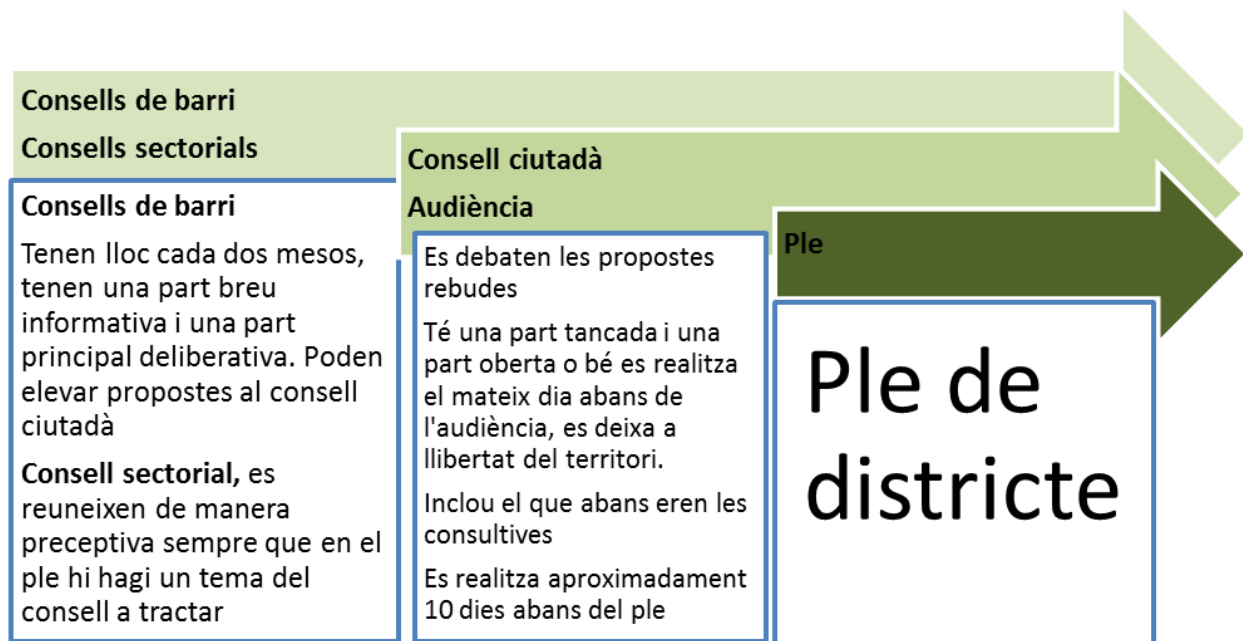
- **Amb vista a les conclusions reiterades que apunten a la racionalització quantitativa (reducció) i qualitativa (més eficiència) dels espais i dels**



òrgans de participació, es proposa que els actuals consells ciutadans i audiències públiques de districte conflueixin en un sol òrgan: l'Audiència Ciutadana. Aquesta s'hauria de convocar bimensualment i hauria de comptar amb una primera part restringida a representants d'entitats, del Registre Ciutadà, dels consells de barri i dels consells sectorials (integrant la funció actual del Consell Ciutadà), i amb una segona part oberta a tota la ciutadania que hi vulgui assistir (assumint el paper actual de l'Audiència Pública).

- L'Audiència Ciutadana o l'espai que prevegi la part oberta a la ciutadania hauria de incloure alguns aspectes que ara com ara no es donen de manera homogènia a tota la ciutat:
 - El funcionament ha d'incloure la possibilitat de rèplica de la ciutadania un cop hagi rebut la resposta del regidor o regidora.
 - S'ha d'aixecar acta de les demandes fetes a l'Audiència.
 - S'ha de continuar celebrant cada dos mesos.
 - Cal un seguiment efectiu entre sessions dels acords i dels temes plantejats.
 - S'ha d'orientar cap a la resolució i el debat dels problemes i de les qüestions que afecten la realitat dels districtes, deixant per als consells de barri els temes més localitzats i/o personals.

Per tant, atenent totes les reflexions prèvies, es considera imprescindible **dibuixar un circuit clar de la participació dins els òrgans municipals de baix a dalt** (*bottom-up*), que garanteixi que les instàncies més pròximes a la ciutadania tinguin capacitat per vehicular propostes i demandes als nivells superiors:



h) El Consell de Ciutat

En els darrers temps s'ha posat de manifest la necessitat de reforçar el paper del Consell de Ciutat com a màxim òrgan de participació de l'Ajuntament de Barcelona, **millorant la seva capacitat d'interlocució i de projecció exterior**, a partir de les vicepresidències associatives i fomentant un contacte més directe amb els consells sectorials i territorials que en formen part.

- **El Consell de Ciutat remetrà un cop l'any un informe sobre l'estat de la ciutat que serà presentat per una de les vicepresidències associatives davant el Plenari del Consell Municipal (art. 25 RPC).**

i) L'elecció directa de consellers i conselleres de districte

Des de fa anys existeix un ampli consens entre ciutadania, entitats i grups municipals sobre la necessitat d'implementar jurídicament la possibilitat d'elegir directament els representants polítics dels plenaris de districte. Cal que aquesta qüestió s'introdueixi en el debat sobre la reforma dels reglaments de participació i d'organització territorial de la



ciutat. A més, no és un debat que només es produeixi a Barcelona, sinó que altres ciutats del nostre entorn també han expressat la **conveniència de reforçar i legitimar els sistemes de representació en les unitats inferiors al municipi.**

El Consell de Ciutat vol fer la reflexió que **l'element essencial d'aquesta possibilitat d'elecció directa per part de la ciutadania és política i no pas jurídica.** Mentre la reforma de l'ordenament legal que ho regula no sigui possible, existeixen mecanismes imaginatius que poden garantir un increment de la representació legítima dels consellers i conselleres de districte; per exemple, **a partir de consultes ciutadanes convocades per l'Ajuntament just després de les eleccions municipals,** que mitjançant un sistema de llistes obertes comprometin políticament l'autoritat competent (en aquest cas, l'Alcaldia) a nomenar els components del Ple de Districte d'acord amb la votació popular.

- **Cal fer un pas endavant i definitiu per tal d'assegurar l'elecció dels consellers i conselleres de districte per part de la població del territori, mitjançant la convocatòria de consultes ciutadanes immediatament posteriors a les eleccions municipals, que obliguin políticament l'Alcaldia a nomenar els components del Consell de Districte en funció dels resultats obtinguts en un sistema de llistes obertes (art. 19 RGOFD).**

j) Altres mecanismes de participació

El Consell de Ciutat és plenament conscient que **els òrgans i espais formals de participació no esgoten totes les formes d'implicació i d'acció ciutadana** que es produeixen a la ciutat, sinó més aviat al contrari: han demostrat serioses dificultats per integrar processos participatius nascuts al marge del marc normatiu, fet que evidencia la **necessitat de revisar-ne la permeabilitat i d'ampliar els horitzons actuals tot avançant cap a un nou model de governança compartida.** Els espais puntuals i altres mecanismes de participació tenen una utilitat molt clara: poder tractar en un moment determinat, quan calgui, d'una problemàtica o d'un tema específic des d'una visió transversal que aplegui les entitats i la ciutadania implicades en la seva resolució.



Hi ha molts casos concrets d'iniciatives que han **desbordat els rígids canals de participació establerts per les NRPC o que proposen superar-los amb escreix** mitjançant una nova lògica d'apoderament ciutadà i de reforç de l'àmbit comunitari com a complement del tradicional binomi entre sector públic (institucional) i privat (econòmic). Alguns exemples inclouen processos participatius orientats a definir i a incloure les necessitats veïnals en un pla de reforma urbanística —com és el cas de la rambla del Poblenou—, els moviments i les campanyes concretes que han incidit en un tema específic —com la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH)— o les propostes més integrals que plantegen un nou escenari amb la intenció de recompondre i reequilibrar l'actual preeminència de la democràcia representativa sobre la democràcia directa i la deliberativa, a partir de l'organització comunitària i l'articulació d'espais de trobada dels moviments socials —com el Parlament Ciutadà—.

Aquests espais oberts, no regulats i autogestionats, que gaudeixen de més flexibilitat perquè no estan subjectes a un funcionament i una composició rígids —com és el cas dels consells—, s'han d'entendre com **un recurs d'un valor incalculable per millorar l'eficàcia i augmentar els agents implicats en la gestió democràtica** de la ciutat. No té sentit considerar-los incompatibles o oposats als mecanismes estables de participació formal, ja que això només genera més distància i desafecció envers l'edifici institucional. Ben al contrari, cal respectar les iniciatives que neixen de la ciutadania mateix i interpretar-les com una oportunitat i no pas com una amenaça, sense generar estructures paral·leles, sinó obrint al màxim els procediments i les mentalitats de l'Administració tot integrant la seva aportació en els assumptes d'interès públic i garantint la possibilitat que nodreixin també els òrgans de participació territorial i sectorial.

- **Davant de processos participatius impulsats per la ciutadania, el Consell de Ciutat podrà emetre un informe de validació que en garanteixi la seriositat i qualitat. Així mateix, com a màxima instància participativa de la ciutat, es podrà posar a disposició del govern com a mediador en els casos en què sigui difícil arribar a posicions d'acord.**



LA NECESSITAT DE DISPOSAR D'UNA DOTACIÓ DE RECURSOS SUFICIENT

El Consell de Ciutat ha deixat constància reiteradament del fet que **la democràcia participativa no és possible sense uns recursos suficients** que garanteixin el foment de la implicació ciutadana, la dinamització del funcionament dels espais i dels processos de participació i el seguiment de les deliberacions i dels acords adoptats. Avui dia, aquests recursos són molt restringits i es limiten principalment als consells d'àmbit ciutadà, els quals sí que disposen d'equips tècnics amb una mínima dedicació exclusiva. Tanmateix, en el cas dels consells de barri i de districte, el personal tècnic que se n'ocupa sovint ha de fer moltes més tasques, cosa que **es tradueix en un empitjorament de la qualitat de la participació territorial**. A la pràctica, això s'acaba manifestant en un seguiment poc exhaustiu entre una sessió i una altra del Consell; en un retard a l'hora de redactar les actes i de lliurar-les; en la documentació que s'aporta a les sessions; i en la mateixa dinàmica i metodologia d'aquestes sessions, que poden esdevenir fàcilment espais unidireccionals, purament informatius i poc participatius.

En aquest sentit, cal vetllar perquè **tots els espais de participació previstos a la normativa municipal disposin de professionals que s'hi puguin dedicar de manera exclusiva**, ja que en cas contrari ens trobarem amb bones intencions que no es poden materialitzar per manca de recursos. Cal garantir **la dotació pressupostària necessària per fomentar una participació de qualitat**, i reconèixer la importància de la diversitat territorial de Barcelona, a més d'assegurar que la racionalització no comporti perjudicis ni una homogeneïtzació de les realitats existents a la ciutat.

Recentment s'ha aprovat una mesura de govern que ha creat l'**Observatori de la Participació Ciutadana** de Barcelona. El Consell de Ciutat celebra les iniciatives noves encaminades a obtenir un coneixement més acurat de la situació i que permetin fer-ne un seguiment amb regularitat, però considera que les funcions de l'Observatori no es poden destriar del marc regulador de la participació ciutadana. Ben al contrari, aquest ha d'esdevenir un recurs essencial que possibiliti un desplegament ambiciós i en contínua redefinició dels nous models de governança democràtica.

- **El Consell de Ciutat proposa dotar cada districte d'una persona tècnica amb la preparació professional adequada i amb dedicació exclusiva per garantir el funcionament correcte dels espais i dels òrgans participatius:**



deu figures noves que han de permetre dotar els territoris de més eines per fomentar i dinamitzar la participació territorial. Aquesta figura haurà d'estar adscrita al territori, però es coordinarà des de la Direcció de Participació Ciutadana.

- Cal interpretar l'Observatori de la Participació Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona com un instrument de primer ordre per al seguiment i l'avaluació de l'estat de la participació a la ciutat, així com un element promotor del desplegament i del compliment de la normativa municipal que hi fa referència.

CONCLUSIONS

El Consell de Ciutat fa constar que **el model de participació actual presenta símptomes evidents d'esgotament**, cosa que ens ha de portar a fer una aposta valenta i decidida per atorgar-li més pes polític, ampliant els recursos i els procediments d'obertura a l'exterior, i alhora incorporant-hi aspectes clau, com ara la transparència i el govern obert. Si no s'aprofita l'ocasió d'establir **un horitzó ambiciós de governança compartida que reforci el paper de la democràcia directa i deliberativa**, correm el risc d'un divorci entre l'edifici institucional i les noves formes de participació ciutadana cada cop més presents a la nostra societat.

Finalment, és d'especial importància que aquest procés de reforma no limiti les possibilitats que existeixen per a un nou marc de participació ciutadana a la nostra ciutat. Demanem al govern, als grups municipals i al conjunt de la Corporació que aquesta sigui només **la primera pedra pel que fa a obrir un espai necessari de debat sobre el tant proclamat nou model de governança**, i que es posin sobre la taula algunes de les qüestions centrals que s'hauran de continuar discutint al llarg dels propers anys. Una reforma parcial com la proposada pot millorar l'adequació i el funcionament de la gran maquinària institucional, però en cap cas no pot significar la reducció del potencial transformador d'una actualització i d'una revitalització profundes de la participació a Barcelona, entesa com un procés dinàmic en adaptació constant, com és la vida de la nostra ciutat.