



2 d'abril de 2024

El secretari del Govern

ACORD

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de llei de modificació parcial de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona.

D'acord amb l'article 89 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, la ciutat de Barcelona gaudeix del règim especial que integren les disposicions que contenen la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, i la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.

La Comissió Mixta Generalitat de Catalunya - Ajuntament de Barcelona, en la reunió de 20 d'octubre de 2023, va acordar proposar al Govern de la Generalitat que es modifiqui la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la vicepresidenta del Govern i consellera de la Presidència, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de llei de modificació parcial de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de Llei de modificació parcial de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona.

1. Els problemes que es pretenen solucionar.

Barcelona disposa d'un règim especial que reconeixen l'article 89 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la disposició addicional sisena de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i l'article 78 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya. Aquest règim especial l'integren les disposicions que contenen la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, i la Llei estatal 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.

La Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, ha estat objecte de tres modificacions des que va entrar en vigor. La primera es va fer per mitjà de la Llei 11/2006, del 19 de juliol, que va modificar els articles 3 i 11, sobre els símbols representatius de la ciutat, per adaptar-los a la normativa reguladora dels ens locals, i l'article 66.5, referent a l'aprovació definitiva de plans que comportin una modificació de zones verdes, espais lliures o equipaments esportius. La segona modificació es va fer per mitjà de la Llei 7/2010, del 21 d'abril, i va afegir al text legal un nou títol, el VIII, amb la regulació del Consell Econòmic i Social de Barcelona.

La darrera modificació es va dur a terme per mitjà de la Llei 18/2014, de 23 de desembre, que es va tramitar com un projecte de llei del Govern, i va incorporar l'actualització dels articles 1.2, 3, 5, 11, 16, 17, 19, 22, 23, 24 i 52. Així mateix, aquesta llei afegeix un nou títol, l'IX, relatiu al Síndic de Greuges de Barcelona, títol que es complementa amb la disposició transitòria tercera, dedicada a permetre en el futur l'elecció directa del síndic o síndica de greuges de Barcelona. Finalment, s'incorpora a la Carta una nova disposició addicional, referent a la *Gasetta Municipal de Barcelona*.

La Carta municipal de Barcelona regula, al capítol I del títol V, les formes d'organització per a la gestió dels serveis i les activitats municipals, en concret en els articles 45 a 50. Aquests articles no s'han modificat des que la Llei es va aprovar, l'any 1998.

Després de 25 anys de vigència de la Carta municipal, aquest articulat ha quedat obsolet, en tant que diferents lleis sobre aquesta matèria n'han desdibuixat l'aplicació. En aquest sentit, s'han produït modificacions en la legislació bàsica de l'Estat, i destaquen en particular les modificacions de la Llei reguladora de les bases de règim local que fan la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local; la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, i la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.

En aquest marc, el règim especial de Barcelona és objecte d'una inseguretat jurídica en la seva aplicació, especialment quant a l'article 45 de la Llei 22/1998, que desplega les diferents formes de gestió dels serveis i les activitats municipals. Així mateix, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, regula a l'article 81 el sistema de supervisió contínua i estableix l'obligació que s'executi en totes les administracions públiques. L'Ajuntament de Barcelona ha d'adoptar en la seva organització el sistema de supervisió contínua dels ens que en depenen, com a expressió del control d'eficàcia al qual estan sotmeses les administracions locals, d'acord amb aquest a previsió.

Els instruments de planificació econòmica de l'Ajuntament de Barcelona els regula l'article 56 de la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona: el Programa d'actuació municipal, el Pla d'inversions, el Pla financer, els pressupostos generals del municipi i el Pla de tresoreria. Aquests instruments es fan extensius a les entitats dependents de l'Ajuntament. Aquesta Llei regeix en concordança amb el que disposa el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la llei reguladora de les hisendes locals.

L'avaluació o, amb més concreció, el sistema de fiscalització de la gestió econòmica i financera de l'Ajuntament de Barcelona es desenvolupa en l'article 71 i següents de la Llei 1/2006, de 13 de març, també en concordança amb el que disposa el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

L'article 213 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, disposa que les entitats locals, amb l'extensió i els efectes que determinen els articles següents, exerceixen les funcions de control intern respecte de la seva gestió econòmica, dels organismes autònoms i de les societats mercantils que en depenen, en les seves modalitats de funció interventora, funció de control financer, inclosa l'auditoria de comptes de les entitats que es determinin reglamentàriament, i funció de control de l'eficàcia.

L'article 221 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, disposa que el control d'eficàcia té per objecte comprovar periòdicament el grau de compliment dels objectius, i també analitzar el cost de funcionament i el rendiment dels serveis o inversions respectius.

L'article 75 de la Llei 1/2006, de 13 de març, estableix que la funció de control d'eficàcia ha de tenir per objecte la comprovació periòdica dels objectius, i també l'anàlisi del cost de funcionament i el rendiment de les activitats i els serveis i les inversions municipals.

En relació amb el control d'eficàcia i el compliment d'objectius en el sector públic estatal, cal tenir present l'article 142 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, l'article 34.3 del Reial decret 2188/1995, de 28 de desembre, pel qual es desenvolupa el règim del

control intern exercit per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, i l'Ordre HFP/371/2018, de 9 d'abril. Tanmateix, aquestes normes són aplicables directament a l'Administració de l'Estat.

La Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, imposa, a l'article 81.2, que totes les administracions públiques han d'establir un sistema de supervisió contínua sobre les entitats que integren el seu sector públic, amb l'objectiu de comprovar la subsistència dels motius que en van justificar la creació i la sostenibilitat financera, i del qual han de derivar propostes concretes de manteniment de l'ens instrumental, de transformació o de fusió.

En aquesta disposició de la Llei no s'ofereixen més regles sobre en què ha de consistir aquest mecanisme de supervisió, ja que, com que es tracta d'una norma bàsica, han de ser les diferents administracions públiques les que desenvolupin i concretin aquesta previsió.

El control d'eficàcia a l'Ajuntament de Barcelona s'exerceix sense haver desplegat un sistema de supervisió contínua tal com l'entén la Llei 40/2015, d'1 d'octubre. Aquest control s'exerceix en el marc del control financer que regula l'article 74 de la Llei 1/2006, de 13 de març, mitjançant la comprovació del funcionament economicofinancer dels serveis a través d'una auditoria externa sobre els comptes anuals individuals i consolidats de l'Ajuntament, dels seus organismes autònoms locals, de les seves entitats públiques empresarials i de les seves societats mercantils, sens perjudici de les funcions que corresponguin a l'interventor.

La supervisió contínua s'entén essencialment com una expressió, una especificació o una nova modalitat de control dins d'un control més genèric d'eficàcia de l'entitat dependent. Es tracta, en tot cas, d'una funció diferent del control de la gestió economicofinancera.

Atès el caràcter bàsic i el contingut imperatiu de l'article 81 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, l'Ajuntament de Barcelona ha d'establir un sistema de supervisió contínua de les seves entitats dependents.

Altrament, l'article 75.2 de la Llei 1/2006, de 13 de març, estableix que l'execució del control d'eficàcia és competència dels òrgans especialitzats encarregats del control de la gestió que determini el reglament orgànic municipal.

Així doncs, a través de la proposta de modificació legal es pretén incorporar a la Carta municipal de Barcelona, en exercici de la potestat d'autoorganització, l'obligació derivada de l'article 81 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, i els principis bàsics amb rang de llei, per desplegar-los posteriorment mitjançant una norma reglamentària.

2. Els objectius que es volen assolir.

El principal objectiu que es vol assolir amb aquesta iniciativa és adaptar la Carta municipal de Barcelona als preceptes de la normativa bàsica estatal i reforçar la seguretat jurídica amb un marc normatiu més clar i harmonitzat, que preservi la singularitat del règim especial de la ciutat de Barcelona.

Com a objectius d'aquesta intervenció destaquen els següents:

- Disposar d'un marc normatiu del règim especial de Barcelona clar, harmonitzat i adequat a la normativa estatal bàsica.
- Dotar de major seguretat jurídica a l'activitat de les societats municipals en el desenvolupament de les seves funcions.
- Millorar els instruments de planificació, avaluació, control i supervisió de les seves entitats i incrementar-ne l'ús.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

Per assolir els objectius establerts, s'han identificat les opcions següents:

a) L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual.

Si no es fa res, és a dir, si no es fa cap mena d'intervenció, no existeix una congruència entre la normativa reguladora del règim especial de Barcelona, integrat per la Carta municipal i la legislació bàsica de l'Estat, tal com s'ha posat de manifest en els apartats anteriors.

L'opció de no fer res comportaria perllongar en el temps una regulació obsoleta, derivada de la modificació de diverses lleis bàsiques estatals, amb la consegüent inseguretat jurídica en l'aplicació del règim especial de Barcelona.

b) L'opció normativa preferida, d'aprovació d'una norma amb rang legal, que suposa el següent:

Pel que fa a la perspectiva de les opcions de regulació, cal dir que no és possible una proposta de regulació diferent de la de norma amb rang de llei, d'acord amb el precepte que conté l'article 89 l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que estableix que el municipi de Barcelona disposa d'un règim especial establert per una llei del Parlament. Amb l'opció proposada es pretén modificar determinats aspectes puntuals de la llei que regula el règim especial de Barcelona.

L'opció normativa preferida comporta elaborar una norma amb rang de llei que incorpora les mesures següents:

- Adaptar la denominació de les formes de gestió directa dels serveis públics.

- Incorporar el reconeixement dels criteris de sostenibilitat i d'eficiència en la gestió dels serveis i les activitats municipals.
- Regular i concretar els instruments municipals de planificació i avaluació de les activitats de les entitats municipals que gestionen activitats i serveis municipals.
- Incorporar les obligacions de supervisió continua i de control d'eficàcia de les entitats dependents.
- Aclarir que la gestió de la contractació de l'obra pública municipal pot ser assumida per qualsevol dels ens instrumentals i, en particular, les societats mercantils municipals.

L'opció normativa preferida no només suposa adequar la Carta municipal a la legislació bàsica estatal amb la finalitat de preservar els aspectes de la singularitat del seu règim especial, sinó també dotar de seguretat jurídica l'activitat municipal.

c) Opcions alternatives.

En aquest cas no existeixen altres opcions alternatives, d'acord amb les consideracions exposades.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades.

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat

En la mesura que la iniciativa té per objecte actualitzar la regulació del text de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, perquè s'adeqüi a la legislació bàsica de l'Estat, aquesta opció normativa no representa un impacte sobre l'organització i el personal i el pressupost de la Generalitat. En aquest sentit, no comporta cap despesa per al Departament de la Presidència, ni per a la resta de l'Administració de la Generalitat de Catalunya ni del seu sector públic.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint-ne en compte la dimensió i el règim especial de Barcelona.

La iniciativa només té incidència en el règim especial de Barcelona, perquè modifica alguns dels preceptes que conté la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona.

Es preveu que aquesta regulació permeti establir un sistema de supervisió contínua per a l'Ajuntament de Barcelona i els seus ens dependents. En aquest sentit, es dona compliment a un precepte legal bàsic, l'article 81 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, i permetrà i) establir les bases per a una habilitació reglamentària, ii) clarificar l'òrgan que ha de desenvolupar aquesta funció i iii) agilitar els procediments de control d'eficàcia.

Amb l'habilitació legal, el sistema de supervisió contínua facilitarà criteris per mesurar la sostenibilitat financera i l'eficiència dels ens dependents municipals prestadors de serveis i d'activitats públiques. Així mateix, facilitarà l'aplicació de l'article 85.2 de la Llei reguladora de les bases de règim local respecte a l'elecció de les formes de gestió directa dels serveis públics municipals en tant en quant l'article bàsic remet la seva justificació a criteris d'eficiència i sostenibilitat.

No es preveu cap impacte pressupostari o econòmic significatiu sobre l'Ajuntament de Barcelona per l'aprovació de la disposició legal, ja que les funcions les exerciran els òrgans especialitats encarregats del control de la gestió d'aquesta administració.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

La iniciativa legislativa no ha d'incorporar disposicions que continguin càrregues administratives per a la ciutadania i les empreses.

Els efectes jurídics de la iniciativa no se centren en l'àmbit de l'ordenació i l'actuació per part de l'Administració sobre les activitats econòmiques dels particulars. Es tracta de modificar els preceptes del règim especial de la ciutat de Barcelona relatius a les formes d'organització per a la gestió dels serveis i activitats municipals i l'establiment d'un sistema de supervisió contínua per a l'Ajuntament de Barcelona i els seus ens dependents.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat en els apartats anteriors.

No es pot valorar l'impacte ni econòmic ni social de la norma, atès el seu caràcter institucional i d'organització de l'Ajuntament de Barcelona, únic destinatari d'aquesta nova regulació, sense que aquesta regulació permeti avaluar els costos ni els beneficis que implica la iniciativa legislativa per a altres destinataris ni per a la realitat social i econòmica.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, estableix que la consulta pública prèvia no és necessària en el cas d'iniciatives estrictament organitzatives o pressupostàries o quan estigui justificat per raons greus d'interès públic i, en particular, d'ordre públic, de seguretat pública o de salut pública.

En el cas d'aquesta iniciativa, no es considera necessari fer una consulta pública prèvia a la redacció de l'avantprojecte, pel seu contingut essencialment organitzatiu i d'actualització o adequació del règim especial de Barcelona a modificacions normatives anteriors. En aquest sentit, la modificació s'insereix dins el títol V de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, relatiu a l'organització municipal executiva, i es tracta d'una iniciativa organitzativa d'adequació a la normativa bàsica estatal.