

## **MEMÒRIA GENERAL DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA**

Aquesta memòria s'emet a l'empara de l'article 36.3.a) de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, que estableix que els avantprojectes de llei han de contenir una exposició de motius i han d'anar acompanyats d'una memòria general, amb els estudis, els informes i els dictàmens pertinents sobre la necessitat de la iniciativa, que ha de contenir com a mínim, l'adequació de la norma als fins que es persegueixen; el marc normatiu en què s'insereix; la relació de les disposicions afectades per l'avantprojecte de llei i la taula de vigències i derogacions resultants; la competència de la Generalitat sobre la matèria, i la relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència o la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública.

### **I. Marc normatiu en què s'insereix l'avantprojecte de llei**

- a. El marc constitucional i estatutari on s'inscriu el dret de participació: art. 43 de l'EAC i 9.2 de la CE.

L'article 4.2 de l'Estatut de Catalunya (EAC) estableix que els poders públics de Catalunya han de promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat dels individus i dels grups siguin reals i efectives; han de facilitar la participació de totes les persones en la vida política, econòmica, cultural i social, i han de reconèixer el dret dels pobles a conservar i desenvolupar llur identitat. D'altra banda, l'article 43 preveu que els poders públics han de promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques, i també la participació individual i associativa en els àmbits cívic, social, cultural, econòmic i polític, amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia.

L'article 122 de l'EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució (CE).

Les formes de democràcia participativa no s'inscriuen en el dret de participació de l'article 23 de la CE, atès que no són formes de democràcia representativa ni de democràcia directa (STC 31/2015). En canvi, l'art. 9.2 de la CE, en el marc del principi de la igualtat material, preveu el mandat als poders públics de facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

- b. Normes marc sobre l'exercici de la participació de caràcter bàsic:
  - Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum.
  - Article 18 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

- Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (incorpora les directives 2003/4/CE i 2003/35/CE).
- La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, dictada a l'empara dels articles 103 i 149.1.18 CE, també preveu el tràmit de consulta pública prèvia, en el seu article 133.

Pel que fa a la participació en l'àmbit local, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) disposa, a l'article 18, com a drets i deures dels veïns, el de "Participar en la gestió municipal d'acord amb el que disposen les lleis i, si s'escau, quan la col·laboració amb caràcter voluntari dels veïns sigui interessada pels òrgans de govern i administració municipal." (apartat b). En el mateix sentit es pronuncia l'article 43.1 b) del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

També la LRBRL conté el Capítol IV del Títol V, dedicat a la Informació i participació ciutadanes. En concret, l'article 69 estableix que les corporacions locals han de facilitar la més àmplia informació sobre la seva activitat i la participació de tots els ciutadans en la vida local (article 69.1), i que les formes, els mitjans i els procediments de participació que les corporacions estableixin en l'exercici de la seva potestat d'autoorganització no poden en cap cas a menyscar les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius regulats per la Llei (article 69.2).

Seguidament, l'article 70 bis preveu que els ajuntaments han d'establir i regular en normes de caràcter orgànic procediments i òrgans adequats per a la participació efectiva dels veïns en els assumptes de la vida pública local (apartat 1). L'article 71 estableix els requisits bàsics per convocar una consulta popular d'àmbit local.

#### c. Normativa específica catalana sobre participació.

- Article 22 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
- Articles 65 a 68 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.
- Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum.
- Els preceptes de l'Avantprojecte de Llei només afectarien als articles 65 a 68 de la Llei 19/2014 i els articles 40 a 56 de la Llei 10/2014.

En matèria de participació ciutadana, mitjançant la Llei 10/2014, del 26 de desembre, de consultes no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, es van regular, al Títol II, les consultes populars no referendàries, així com, al Títol III, els processos de participació ciutadana. Aquest Títol III conté: el Capítol I, de disposicions generals, el Capítol II, sobre la iniciativa i contingut dels processos de participació ciutadana i el Capítol III, de les modalitats participatives.

D'altra banda, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, preveu, a Capítol I del Títol VI, diferents aspectes relatius a la participació i col·laboració ciutadanes amb les administracions de Catalunya, i al Capítol II, recull la participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals.

D'acord amb l'article 69, les persones tenen el dret de participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'administració pública. Així mateix, també preveu un règim sancionador amb infraccions greus en matèria de govern obert (article 78.4) i infraccions lleus per la descurança o negligència en el compliment de les obligacions establertes per la Llei i en l'atenció dels ciutadans quan exerceixen els drets que els garanteix la norma.

La Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, estableix el règim jurídic, el procediment, l'acompliment i la convocatòria de les consultes populars per via de referèndum en l'àmbit de Catalunya i en l'àmbit municipal.

d. La normativa catalana que regula la participació en l'àmbit local

- Articles 43.1.b, 62, 63, 154, 156, 158, 248, disposició addicional segona i disposició addicional tercera del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

e. La normativa que regula òrgans de participació.

- Article 7 de la Llei 11/2014, del 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia.
- Article 80 de la Llei 13/2014, del 30 d'octubre, d'accessibilitat.
- Article 27 de la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència i el Decret 200/2013, de 23 de juliol, dels consells de participació territorial i nacional dels infants i els adolescents de Catalunya.
- A la pàgina sobre consells de participació del portal Participa es fa referència a 71 consells de participació. Tanmateix, molts d'ells no són actius.

f. La normativa sectorial on es regula com cal fer els tràmits participatius.

- Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular.
- Article 69 i 70 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- Article 66 bis i 67 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
- Article 129.5 i 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.
- Article 20 i 41 de la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, entre d'altres.

- Els preceptes de l'Avantprojecte només afecten l'article 69 de la Llei 19/2014, que es deroga.

La Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, preveu, al Capítol I del Títol II, el dret a una bona administració (article 22), que inclou (apartat 1 b), el dret a participar en la presa de decisions i, especialment, el dret d'audiència i el dret a presentar al·legacions en qualsevol fase del procediment administratiu, d'acord amb el que estableix la normativa aplicable. Així mateix, l'apartat 2 del mateix article regula que les administracions públiques de Catalunya han de fomentar la participació ciutadana en les actuacions administratives de llur competència, per tal de recollir les propostes, els suggeriments i les iniciatives de la ciutadania, mitjançant un procés previ d'informació i debat.

També el Capítol II del Títol II de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, dins dels denominats "principis de l'actuació administrativa", estableix, a l'article 31.2, d'entre els principis generals d'acord amb els quals han d'actuar les administracions públiques de Catalunya, en el compliment les funcions que tenen atribuïdes, el principi de participació ciutadana (apartat vuitè). Per últim, l'article 66 bis preveu la participació dels ciutadans en l'elaboració de disposicions reglamentàries, mitjançant el tràmit de la consulta pública prèvia, el qual, a l'apartat 4, disposa que es poden emprar altres eines i canals de participació que garanteixin una participació de qualitat, complementàriament a la consulta per mitjà del Portal de la Transparència de la Generalitat.

## **II. Competència de la Generalitat sobre la matèria.**

Pel que fa als preceptes a tenir en compte, que són objecte de desenvolupament, i els títols competencials de l'Estatut d'Autonomia en què es fonamenta l'avantprojecte, són els següents:

### Article 4

#### "Drets i principis rectors

[...] 2. Els poders públics de Catalunya han de promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat dels individus i dels grups siguin reals i efectives; han de facilitar la participació de totes les persones en la vida política, econòmica, cultural i social, i han de reconèixer el dret dels pobles a conservar i desenvolupar llur identitat. 3. Els poders públics de Catalunya han de promoure els valors de la llibertat, la democràcia, la igualtat, el pluralisme, la pau, la justícia, la solidaritat, la cohesió social, l'equitat de gènere i el desenvolupament sostenible."

### Article 43

#### Foment de la participació

"1. Els poders públics han de promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques, i també la participació individual i associativa en els àmbits cívic, social, cultural, econòmic i polític, amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia. 2. Els poders públics han de facilitar la participació i la representació ciutadanes i polítiques, amb una atenció especial a les zones menys

poblades del territori.<sup>3</sup> Els poders públics han de procurar que les campanyes institucionals que s'organitzin en ocasió dels processos electorals tinguin com a finalitat la de promoure la participació ciutadana i que els electors rebin dels mitjans de comunicació una informació veraç, objectiva, neutral i respectuosa del pluralisme polític sobre les candidatures que concorren en els processos electorals.”

## Article 122

### “Consultes populars

Correspon a la Generalitat la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució.”

El Tribunal Constitucional (TC) s'ha pronunciat en diverses ocasions sobre la legislació relacionada amb la participació ciutadana, fet que ha generat certa confusió sobre el marc competencial de la Generalitat de Catalunya i la normativa que és d'aplicació. L'article 122 de l'Estatut, que preveu la competència de la Generalitat per regular els instruments de participació i consulta popular, va ser declarat constitucional interpretat en els termes establerts en el fonament jurídic 69 de la Sentència del TC 31/2010, de 28 de juny de 2010, que exclou de la Generalitat la competència en la institució del referèndum, entesa en la seva integritat.

D'altra banda, la Sentència 31/2015, de 25 de febrer, no es va arribar a pronunciar sobre el Títol III de la Llei 10/2014, de consultes no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, dedicat als processos participatius, atès que tots els articles que van ser objecte del recurs d'inconstitucionalitat feien referència a les consultes populars. Sobre les consultes populars, el TC va declarar inconstitucionals tots els preceptes que feien referència a les consultes populars d'àmbit general, que equiparava amb els referèndums. Respecte la Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, tanmateix, la Sentència 51/2017, de 10 de maig de 2017, va declarar la inconstitucionalitat i nul·litat dels Títols I i II, deixant tan sols vigent la regulació de les consultes populars per via de referèndum d'àmbit municipal.

Per tant, la Generalitat de Catalunya té la competència per desenvolupar els instruments de participació i consulta popular en el sentit de la normativa que es proposa.

En relació amb les previsions que poden afectar els recursos personals i materials de les diputacions, en els termes que disposa el text de l'Avantprojecte, la Generalitat disposa de la competència per a regular-les. Pel que fa al suport al món local en matèria de participació, que es preveu expressament al text (art. 12, 34, 35 o 39, pel que fa específicament a la plataforma digital de participació) i s'atribueix a les administracions supramunicipals, es tracta de les competències pròpies de les diputacions i de reconèixer serveis que ofereixen a dia d'avui al món local, en l'exercici de les seves competències.

Per exemple, la Diputació de Barcelona ofereix aquest suport a través de l'Oficina Tècnica de Participació per als Governos Locals. De manera similar, la Diputació de Tarragona impulsa el Servei Decidim Catalunya amb la col·laboració de la Direcció

General de Govern Obert de la Generalitat i del consorci Administració Oberta de Catalunya, per oferir suport i assessorament en matèria de participació ciutadana als ajuntaments de la seva demarcació. Entre d'altres continguts, el servei inclou la plataforma digital Decidim com a instrument de gestió de la participació.

D'altra banda, no hi ha cap previsió que afecti els recursos de l'Administració General de l'Estat, perquè tot i que es fa referència a obrir a participació els projectes d'especial rellevància que impulsa l'Administració General de l'Estat, també s'especifica que qui obrirà el projecte a participació serà, si es considera oportú, el departament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya competent per raó de la matèria.

Per últim, als municipis de fins a 2.000 habitants aquesta Llei els és aplicable exclusivament en allò que fa referència als principis generals que hi són establerts. Aquesta previsió s'ha incorporat arran de la sessió amb municipis d'aquestes característiques que es va dur a terme per presentar el primer esborrany del text. Els càrrecs electes assistents van fer aquesta petició de manera quasi unànime, apel·lant als pocs recursos existents i la particularitat de les dinàmiques de municipis de reduïdes dimensions.

### **III. Justificació de la necessitat i adequació de la norma als fins que es persegueixen**

Després de nombrosos avenços de les polítiques públiques de participació, impulsades tant des de la Generalitat com des del món local, s'han detectat que hi ha àmbits de millora, entre els quals s'han d'assenyalar els següents:

a) La inexistència d'una llei marc en matèria de participació ciutadana.

Com s'ha indicat en l'apartat anterior, els processos de participació ciutadana es troben regulats de manera específica a la Llei 10/2014, del 26 de desembre, de consultes no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, juntament amb les consultes populars no referendàries. Així mateix, també la Llei 19/2014 regula diversos aspectes relacionats amb la participació ciutadana. Nogensmenys, la participació ciutadana està prevista en diversos àmbits de relació amb l'administració i per tant, en normes sectorials, d'abast general, tant estatals com catalanes (en especial, les relacionades amb l'urbanisme i el medi ambient), així com reglaments i ordenances d'àmbit local.

Aquesta multiplicitat de regulacions i la seva heterogeneïtat sobre un mateix àmbit, el de la participació ciutadana, genera dificultats a l'hora de determinar quina és la llei específica en matèria de participació ciutadana que actua com a llei marc a l'hora d'impulsar els diferents instruments de participació, i com es relaciona amb la resta de normativa sectorial i de procediment administratiu, que preveuen tràmits de participació ciutadana. En aquest sentit, en el procés participatiu organitzat en la fase inicial d'elaboració de la norma que es proposa, diverses persones participants van posar de manifest que la dispersió normativa genera inseguretat jurídica als servidors públics que han d'impulsar la participació.

Així doncs, l'àmbit de la participació ciutadana, entesa com la capacitat de la ciutadania d'incidir en les polítiques públiques, a través dels instruments de participació impulsats des de les administracions, no disposa d'una norma marc que ofereixi una regulació integral. El dret de participació ciutadana, com a objecte de la norma que es proposa, es refereix a la possibilitat d'incidir en totes les polítiques públiques, amb independència

de l'instrument concret que s'empri per a la seva execució: disposicions administratives de caràcter general, projectes de lleis, plans, programes, actuacions de l'administració, etc.

Per tant, la participació ciutadana pot tenir (i de fet, té) com a objecte diferents instruments, normatius i no normatius, sense que l'Avantprojecte faci cap diferència en aquest sentit, cercant un abast el més general possible, en tota l'actuació pública. D'altra banda, a més del dret de participació i les obligacions correlatives de les administracions públiques per fer-lo efectiu, regula com es relaciona la norma amb els tràmits de participació previstos per la normativa sectorial, que no es modifiquen.

b) Una participació de qualitat en el funcionament ordinari de les administracions.

En l'actualitat, a més de la Llei 10/2014 i la Llei 19/2014, abans esmentades, la participació ciutadana està regulada en el si del procediment administratiu, a partir dels tràmits d'audiència i informació pública, en normes de diversos àmbits sectorials. També es preveuen tràmits de participació en la normativa de procediment administratiu (com ara, la consulta pública prèvia en l'elaboració de disposicions reglamentàries, a l'article 66 bis de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya). Aquesta regulació, en què la participació està vinculada als tràmits d'audiència i informació pública del procediment administratiu, té com a objectiu vetllar pels drets i interessos legítims dels afectats per la política pública.

En canvi, la proposta normativa entén la participació com un dret de tots els ciutadans i ciutadanes, en tant que agents actius en la presa de decisions, en una relació de diàleg amb l'administració. D'aquesta manera, l'administració contrasta amb tota la ciutadania les decisions estratègiques, al llarg de tota la política pública; des de valorar l'oportunitat de les actuacions fins a la seva avaluació. Per tant, no s'introdueix la participació en un procediment administratiu concret en què es crida l'administrat, sinó que la participació és un eix fonamental en el funcionament ordinari de les administracions públiques, en tant que apel·la a un paper actiu de la ciutadania.

La legislació actual no configura un dret de participació en el sentit exposat per la normativa que es proposa, ni dona valor a la deliberació ciutadana com un dels elements clau de la participació. En la majoria de casos, s'entén la participació ciutadana com un tràmit per a la presentació de propostes individuals per part de la ciutadania, sense debat ciutadà que fomenti la creació de consensos i l'exposició dels dissensos. Vegi's, per exemple, l'article 20 de la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats o en un altre àmbit paradigmàtic, com és l'urbanisme, i en concret, la participació en l'elaboració dels plans directors urbanístics, la Llei 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, només preveu un tràmit d'informació pública, a l'article 83.2.

La proliferació de tràmits de participació en la normativa sectorial ha afavorit aquesta perspectiva de la participació, entesa com un tràmit del procediment administratiu, en comptes d'entendre-la com una manera d'interlocució continuada amb la ciutadania per tal que aquesta pugui incidir en els processos de presa de decisions estratègiques, en totes les fases de les polítiques públiques.

Pel que fa a la participació ciutadana com a objecte específic de la regulació, la Llei 10/2014, al Títol III, dedicat als processos de participació, fa referència a la iniciativa i estructura dels processos de participació, així com als seus efectes, a més de les diverses modalitats participatives. En canvi, no menciona els elements necessaris

perquè la participació sigui de qualitat (més enllà d'una referència genèrica, a l'article 52) i a la possibilitat d'incidir en els processos de presa de decisions públiques. És a dir, el Títol III regula els efectes, la iniciativa, el contingut i les modalitats, però no en els principis, requisits i garanties perquè la participació sigui de qualitat, efectiva i inclusiva. Aquest fet genera que la participació s'impulsi com un procés en què, més enllà dels elements reglats, no es tingui en compte l'objectiu últim d'intervenció ciutadana en el procés d'elaboració, implementació i avaluació de les polítiques públiques.

La regulació que es proposa entén la participació ciutadana com un canvi en la cultura organitzativa de les administracions públiques i per tant, se centra en els elements necessaris per a garantir la qualitat de la participació: el compromís institucional, la planificació, els recursos i les infraestructures necessàries, la importància de la comunicació i difusió durant totes les fases, el sistema de garanties, etc.

Pels motius exposats, la proposta normativa no estableix tràmits preceptius de participació ni àmbits concrets on la participació sigui obligatòria. En canvi, preveu un mandat general a la Generalitat perquè obri a participació les decisions estratègiques, prioritzant les d'especial interès per a la ciutadania i d'acord als recursos disponibles, atès que a l'actualitat les administracions no disposen dels recursos necessaris per obrir a participació totes les decisions estratègiques. La norma preveu s'indiquin aquelles actuacions de més rellevància en la planificació estratègica de l'administració que s'obren a participació, (no a través d'un nou pla, sinó de la planificació ja existent, per tal d'evitar la proliferació d'instruments de planificació). Així mateix, aquesta priorització s'ha de difondre entre la ciutadania.

c) Un major compromís institucional amb la participació.

El compromís institucional és una condició necessària per a l'impuls d'una participació de qualitat i per revertir la deslegitimació (i en conseqüència, la poca participació) que actualment tenen els instruments de participació impulsats des de les institucions. Al llarg del procés participatiu que la unitat promotora de la norma va organitzar en el marc de la definició dels continguts de la proposta normativa, s'ha reiterat la demanda que una norma marc en matèria de participació incorpori, com a requisit indispensable, el compromís institucional amb la participació.

Un element essencial del compromís institucional és el retorn motivat a les propostes presentades per la ciutadania, on es determini si són assumides o no per la unitat competent per raó de la matèria i la justificació de la decisió. És a dir, un mecanisme que s'exigeix a les administracions catalanes quan impulsen un instrument de participació ciutadana, per tal que valorin les aportacions de la ciutadania amb un retorn raonat, explícit, entenedor i complert tant de les aportacions de les persones participants que són estimades, com d'aquelles que són rebutjades. Al seu torn, aquest retorn garanteix que, posteriorment, es pugui fer un seguiment de l'impacte que les propostes admeses han tingut sobre la política pública de referència.

La Llei 10/2014, a l'article 49, estableix l'obligació de valorar les propostes de la ciutadania, però no es vincula el seu incompliment a una conseqüència jurídica, ni s'estableix un règim de garanties o d'incentius per al seu compliment. D'altra banda, la Llei 19/2014 també preveu, a l'article 67, dedicat a les garanties per a l'efectivitat del govern obert, que l'administració pública ha d'establir procediments de participació i col·laboració ciutadana en l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants (apartat 2) i en aquests supòsits, "Valorar el resultat del procés participatiu en el moment de la presa de decisió" (apartat

c) i “Informar els ciutadans que han participat en el procés sobre les decisions adoptades i els motius que les justifiquen” (apartat d).

En canvi, contràriament a la Llei 10/2014, la Llei 19/2014 sí que conté un règim sancionador, que tipifica com a infracció greu en matèria de govern obert, a l'article 78.4 c), “No valorar el resultat del procés participatiu en la presa de la decisió final”. Tanmateix, el desconeixement d'aquesta infracció, en part, per la seva ubicació en una llei el *corpus iudis* principal de la qual és la transparència i l'accés a la informació, a més dels problemes d'aplicació del règim sancionador de la Llei 19/2014, fan que no sigui efectiva.

Cal matisar que el dret de participació no és un dret fonamental en el sentit reconegut pels articles 14 a 29 de la Constitució espanyola (CE), ni tampoc d'un dret exclusivament derivat del dret de sufragi o d'altres drets fonamentals reconeguts als articles 23 o 20 CE. El dret que aquí es regula té caràcter programàtic, i en tot cas està vinculat a la decisió de l'administració d'impulsar un instrument de participació.

El dret de participació inclou el dret a ser informat, a intervenir, a formular propostes en els diferents instruments de participació impulsats per les administracions públiques catalanes.

El dret a obtenir un retorn motivat de les seves propostes és exigible a l'administració impulsora per part de les persones participants.

Pels motius exposats, es proposa que la nova llei marc de participació prevegi garanties dels drets dels participants, si bé no s'opta per un règim sancionador, atès que es considera que no tindria encaix amb el concepte de participació que es vol impulsar. S'entén la participació com un canvi progressiu en la manera de funcionar de l'administració, i el marc normatiu ha de generar incentius perquè s'incorpori la participació de qualitat al llarg de tota la política pública.

La nova llei vol contribuir a aquest canvi cultural. Atesa la naturalesa de la matèria, amb caràcter general, la nova llei no preveu les garanties pròpies del procediment administratiu. El compromís institucional amb la participació s'ha de reflectir, entre d'altres, a la planificació de la participació, on han d'identificar les actuacions que són estratègiques, sobre les quals es compromet a impulsar la participació i que seran informades a la ciutadania. L'incompliment d'aquest compromís s'ha de justificar a l'informe d'avaluació de la participació que han de dur a terme les administracions.

És per això també que es proposa que les persones participants en els instruments de participació es puguin adreçar a la comissió de seguiment o grup motor per demanar empara. D'altra banda, si les persones participants no veuen ateses les seves demandes, podran adreçar-se directament a les administracions impulsores. En última instància, es reconeix el paper del Síndic de Greuges en la tutela del dret de participació, davant del qual les persones participants podran presentar queixes, si consideren que s'han vulnerat els seus drets.

Com ha quedat dit, la norma que ara es proposa preveu de manera categòrica que l'impuls de la participació requereix el compromís institucional de l'administració impulsora, que es concreta, entre d'altres, en l'escolta activa a la ciutadania, la planificació de la participació, la identificació de les actuacions estratègiques, l'obligació d'un retorn motivat i la predisposició al canvi respecte les opcions inicialment preferides per l'administració, amb l'objectiu de possibilitar la incidència en la presa de decisions i revertir la desafecció política i institucional. El compromís institucional també es

refleixen en l'obligació de fer un seguiment dels compromisos assolits en la fase de retorn, a través d'instruments de rendició de comptes a la ciutadania.

d) Els instruments de participació com a instruments flexibles i obertes a la innovació democràtica.

L'Estatut d'autonomia, a l'article 122, sobre les consultes populars, estableix la competència exclusiva de la Generalitat per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució.

El desenvolupament d'aquest precepte, pel que fa a les modalitats de participació o consulta ciutadana, es duu a terme a través del Capítol III del Títol III de la Llei 10/2014, que preveu diferents modalitats participatives: les enquestes, les audiències públiques ciutadanes, els fòrums de participació, així com els processos de participació específics. La possibilitat d'impulsar una modalitat de participació diferent a les regulades en aquest Títol està prevista a l'article 56, sobre els processos de participació específics, que a l'apartat 1 preveu que "els processos de participació que regula aquest títol i els que es creïn a la seva empara s'entenen sense perjudici dels instruments i mecanismes de participació que les lleis estableixen específicament per a determinats sectors o matèries.", així com que "el que estableix aquest títol és aplicable supletòriament als instruments i mecanismes de naturalesa participativa que estableixen altres lleis".

Aquesta regulació no s'ajusta amb la realitat de l'impuls de la participació, en què les administracions impulsen nous instruments de participació, no previstes per una llei específica ni tampoc per un reglament que desenvolupi un nou instrument per a un cas concret, a l'empara de la Llei 10/2014. Les administracions sovint es troben que els nous instruments d'innovació democràtica, com ara les assemblees ciutadanes, no estan regulades a la Llei 10/2014 i per les seves particularitats, són de difícil encaix en les categories que s'hi estableixen, i tampoc es preveuen en cap llei específica. Aquesta situació dificulta la innovació en les formes amb què l'administració pot impulsar per dialogar amb la ciutadania.

La regulació que es proposa menciona els instruments de participació ciutadana classificades segons la seva durada (estables i temporals) i segons l'accés de les persones participants (per crida oberta o per selecció prèvia). Tanmateix, en tot cas, preveu una clàusula d'obertura, que permet ampliar els instruments de participació ciutadana, facilitar l'impuls d'instruments no previstos específicament per la norma ni per cap llei específica, sempre i quan es compleixin els principis previstos per la mateixa llei. Això facilitarà que les administracions puguin innovar en els instruments, canals i metodologies de participació, sense necessitat de comptar amb una llei específica ni amb una disposició de caràcter general reguladora de l'instrument per a cada ocasió que es vulgui impulsar la participació.

De nou, el plantejament del projecte normatiu, que ha comptat amb un ampli procés de participació ciutadana, situa els instruments de participació en una dimensió diferent a la del procediment administratiu, en concebre la ciutadania no com a administrada sinó com a subjecte actiu amb capacitat d'incidir en la definició de les polítiques públiques.

e) Facilitar la inclusió de persones i col·lectius que normalment no participen.

L'article 4.2 de l'EAC es refereix, d'una banda, a la igualtat real de tots els individus i grups i de l'altra, a la participació de totes les persones en la vida econòmica i social. En aquest sentit, les lleis sectorials contenen previsions en matèria de participació ciutadana en relació amb determinades persones o col·lectius que normalment tenen dificultats per participar o no poden participar, i aquesta regulació es vincula amb les mesures d'acció positiva dins del seu àmbit concret. Per exemple, la secció primera, dedicada a "la participació política i social de les dones", del Capítol IV de la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, que regula, a l'article 39, el dret de participació d'infants i adolescents, "en els nuclis de convivència més immediats i en la vida social, cultural, artística i recreativa de llur entorn".

La proposta normativa permet la participació de col·lectius que no poden participar en les formes de participació política -com ara l'exercici del dret de sufragi o en les consultes referendàries-, atès que se circumscriu en l'àmbit de la democràcia participativa i no pas en l'àmbit de la democràcia representativa ni la democràcia directa, casos en què és rellevant la condició política dels ciutadans. Així doncs, es configura un dret de participació de titularitat universal, ja que les propostes presentades pels participants no són vinculants, sinó que són valorades per l'administració impulsora, que és qui decideix si les admet o no.

L'experiència en l'àmbit de la participació a la Generalitat ha posat de relleu la necessitat que puguin participar persones de tercers països, fins i tot, de fora de la Unió Europea, atès que l'acció de la Generalitat a l'exterior pot tenir un impacte sobre persones d'arreu del món (per exemple, en temes de cooperació al desenvolupament). La convocatòria de l'instrument de participació pot, excepcionalment i de forma motivada, modular l'exercici del dret d'accés a determinats col·lectius la participació en aquell instrument en concret, en atenció als objectius específics que es proposen.

D'altra banda, la participació universal inclou persones migrades, infants i adolescents, no des d'un abordatge propi de les normatives sectorials, abans citades, sinó des d'una regulació integral, amb la previsió de mesures de conciliació i inclusió que en facilitin la participació. També, des d'una perspectiva de gènere i interseccional, preveu mesures per facilitar la participació de persones que per motius socioeconòmics o de cures, que habitualment recauen sobre les dones, tenen dificultats per participar, com ara, sistemes de compensació econòmica en els instruments d'accés a la participació per sorteig o garantir la participació en diferents franges horàries. Aquestes previsions estan relacionades amb l'objectiu de la igualtat material de l'article 4.2 de l'EAC, abans citat.

Aquesta iniciativa legislativa està prevista al Pla normatiu 2025, amb la descripció següent: "establir el model de participació ciutadana deliberativa de les Administracions Públiques de Catalunya, entesa com aquella participació que implica la ciutadania en els processos de diagnosi, decisió, implementació i avaluació de polítiques públiques."

#### **IV. Llista de les disposicions afectades i taula de vigències.**

1. Es deroguen els articles 40 a 56 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

2. Es suprimeix la referència al foment de participació de la lletra d de l'article 1.1, de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que queda redactat de la manera següent:

"Aplicar el govern obert i la col·laboració ciutadanes".

3. Es suprimeix la referència a la llei de consultes populars no referendàries de la lletra l de l'article 9.1, de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que queda redactat de la manera següent:

"La informació relativa als canals de participació i els procediments participatius en tràmit, d'acord amb el que estableixen aquesta llei i la Llei de participació ciutadana, per tal de fer-ne difusió i facilitar la participació ciutadana."

4. Es deroguen els articles 66, 67 apartats 2, 3 i 4, 69 i 78.4 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com la resta de preceptes que total o parcialment s'oposin o contradiguin aquesta llei

## **V. Tràmits de consulta i audiència**

### **Consulta pública prèvia**

La Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de participació va ser aprovada per Acord del Govern de data 30 d'agost de 2022. Seguidament, es va dur a terme la consulta pública prèvia, des del 7 de setembre al 7 de novembre de 2022, sense que hi hagués cap aportació. A més, es va impulsar un procés participatiu previ a l'elaboració del text, que es va perllongar des del 7 de setembre de 2022, fins al 28 de febrer de 2023 (a més d'una sessió temàtica extraordinària, al mes de març de 2023), mitjançant el portal de participació de la Generalitat "participa.gencat.cat", i que va incloure diverses sessions deliberatives, tant presencials com virtuals, en què van participar-hi ciutadania a títol individual, personal tècnic del món local, professionals del sector, activistes, persones d'associacions i entitats, etc. En total, es van presentar 91 propostes.

El dia 21 de març de 2023 la unitat impulsora va fer públic el retorn a les aportacions recollides, en una sessió en el marc de les activitats de la Setmana del Govern Obert. El retorn a cadascuna de les propostes presentades també es va publicar al portal de participació de la Generalitat. Més de la meitat de propostes van ser acceptades o parcialment acceptades i han contribuït en els treballs de redacció de l'articulat.

### **Participació ciutadana**

La primera versió del text s'ha obert a participació ciutadana. La primera versió del text articulat i l'exposició de motius, la memòria general, així com diversos documents de treball que s'han elaborat durant la seva redacció, s'han posat a disposició de tota la ciutadania al portal de participació de la Generalitat des del dia 13 de febrer fins al 8 de març de 2024.

A part de l'opció de presentar propostes mitjançant el portal de participació, també s'ha organitzat una sessió deliberativa virtual, oberta a tota la ciutadania i difosa de forma reforçada entre les persones participants al procés participatiu anterior. També ha participat ciutadania, així com diversos actors del sector: acadèmics, professionals del món de la participació, associacions i entitats, etc. L'objectiu de la sessió ha estat recollir aportacions i propostes de millora de la versió inicial del text normatiu. S'han presentat un total de 82 propostes i s'ha fet el retorn.

### **Tràmit de consulta interdepartamental**

De conformitat amb l'article 66 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, i mitjançant el fòrum de l'aplicació SIGOV, la iniciativa s'ha posat en coneixement dels diferents departaments, que han pogut formular les observacions que estimin convenientes. S'ha elaborat una memòria de resposta a les observacions presentades.

### **Sessions de treball al món local**

La unitat promotora de la norma ha organitzat quatre sessions al món local, entre el 12 de desembre de 2024 i el 31 de gener de 2025, amb càrrecs electes i tècnics de participació de grans municipis, municipis mitjans, petits municipis i municipis de fins a 2.000 habitants. Les sessions han servit per compartir el text de l'Avantprojecte de llei i recollir observacions relacionades amb la seva aplicació al món local.

La unitat promotora ha elaborat un informe d'observacions en què es recullen les aportacions sobre el text de l'Avantprojecte i el retorn. La modificació principal resultant d'aquestes sessions és que als municipis de fins a 2.000 habitants aquesta Llei els és aplicable exclusivament en allò que fa referència als principis generals que hi són establerts, atesos els pocs recursos de què disposen per impulsar la participació i les seves particularitats.

### **Relació de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència**

Es considera convenient, atesa la transcendència i rellevància de la iniciativa amb caràcter general i sobretot, en l'àmbit de la qualitat democràtica, a més de fomentar la més àmplia participació possible, atorgar el tràmit d'audiència a les entitats següents, per tal de millorar la qualitat del contingut de la norma i tenir en compte una pluralitat de visions, dotant de més legitimitat democràtica la norma impulsada:

- Associacions i entitats ciutadanes, entitats del tercer sector i fundacions que han participat en alguna sessió de deliberació o han presentat propostes durant la

tramitació de l'Avantprojecte; les inscrites al portal de participació de la Generalitat; les que han participat en les formacions que ofereix la Generalitat en matèria de participació interna de les entitats.

- Sindicats.
- Col·legi de politòlegs i sociòlegs.
- Grups de recerca en l'àmbit de la qualitat democràtica.
- Les persones o entitats inscrites al Registre de Grups d'interès.
- Institut Català d'Estadística
- Síndica de Greuges
- Consell de Governos Locals
- Federació de municipis i associació catalana de municipis
- Consell Català de Municipis Petits
- Comissió Mixta Generalitat – Ajuntament de Barcelona
- Conselh Generau d'Aran
- Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica
- Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació
- Consell Escolar de Catalunya
- Sector empresarial
- Administració General de l'Estat
- Escola d'Administració Pública de Catalunya
- Universitats de Catalunya

Pel tràmit d'audiència pública es preveu atorgar un termini de 15 dies hàbils.

## **VI. La procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública**

El primer esborrany de l'Avantprojecte de llei s'ha sotmès al tràmit de participació ciutadana i posteriorment, se sotmetrà l'Avantprojecte de llei al tràmit d'informació pública, d'acord amb l'article 36.4 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Pel tràmit d'informació pública es preveu obrir un termini de 15 dies hàbils.

Lara Torres  
Lledo - DNI  
[Redacted]  
(TCAT)

Signat digitalment  
per Lara Torres Lledo -  
DNI [Redacted]  
(TCAT)  
Data: 2025.07.31  
13:05:56 +02'00'

Directora general de Govern Obert