



INFORME JURÍDIC PRELIMINAR

Avantprojecte de llei de participació ciutadana

I. ANTECEDENTS

1. Per Acord del Govern de 30 d'agost de 2022, s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de participació ciutadana, en compliment de l'article 36.1 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre.

2. Es va dur a terme el tràmit de consulta pública prèvia, a través del Portal participa, en el període comprès del 7 de setembre de 2022 al 22 de desembre de 2022.

Durant aquest període no es va presentar cap al·legació, tal i com es pot constatar del Portal participa i de la Memòria de retorn publicada.

3. S'ha dut a terme el tràmit de participació ciutadana previst a l'article 69 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. des del dia 13 de febrer fins al 8 de març de 2024.

4. En data 29 de maig de 2025, des de la Direcció General de Govern Obert es tramet a l'Assessoria Jurídica el text de l'Avantprojecte de llei, la memòria general i la memòria d'avaluació d'impactes de les mesures proposades, per tal que s'iniciï la tramitació de la disposició.

5. La iniciativa consta publicada a l'apartat Fòrum de l'aplicació SIGOV des 2 de juny de 2025, i, per tant, s'ha dut a terme el tràmit d'informació interdepartamental. Aquest tràmit culmina amb la presentació del text de l'Avantprojecte de llei en l'apartat II del Consell Tècnic.

6. Aquesta Assessoria Jurídica emet informe jurídic preliminar, de conformitat amb el que disposen l'article 36.3.d de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern; l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, pel qual s'aproven les directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general. També l'article 4.1.a de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya; i la Instrucció 1/2024 de la Direcció del Gabinet Jurídic, sobre els informes jurídics relatius a iniciatives normatives que se sotmeten a l'aprovació del Govern.

7. Aquest informe té per objecte examinar l'expedient, avaluar jurídicament el procediment i el projecte normatiu, i emetre conclusions preliminars sobre la seva adequació al marc normatiu, amb especial atenció al compliment de les disposicions legals aplicables, la competència de la Generalitat per dictar la norma, la congruència amb la normativa de rang superior i la verificació dels tràmits preceptius i la seva necessitat.

II. CONCLUSIÓ

Aquesta Assessoria Jurídica informa favorablement l'Avantprojecte de Llei de participació ciutadana, als efectes que pugui seguir amb la seva tramitació, tenint en compte les consideracions que es formulen en aquest informe.

III. MARC COMPETENCIAL I NORMATIU

1 Marc competencial

- L'article 4.2 de l'Estatut d'autonomia 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.
- L'article 43 de l'Estatut d'autonomia estableix 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'Estatut 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. Aquest precepte va ser declarat no inconstitucional interpretat en els termes de la STC 31/2010, de 28 de juny.

2 Marc normatiu en el qual s'insereix la norma

a) Normativa estatal

- L'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, relatiu a la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments, en els termes de la Sentència 55/2018, de 24 de maig de 2018, que va declarar no aplicable a les comunitats autònomes l'apartat 1 i el primer paràgraf de l'apartat quart. I la Sentència núm. 108/2023, de 31 de gener, de la Secció segona de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Suprem, quant a la seva no aplicació com a tràmit previ per a l'elaboració i aprovació de les ordenances fiscals establertes en l'article 17 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

- La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i, concretament els preceptes següents:

L'article 18.1.b, relativa als drets i deures dels veïns, estableix el dret a 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.

El Capítol IV del Títol V, dedicat a la informació i participació ciutadanes, i, en concret, l'article 69.1 quan 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.

L'apartat 1 de 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.

L'article 71 estableix els requisits bàsics per convocar una consulta popular d'àmbit local.

b) Normativa catalana

- De la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, cal indicar els preceptes següents:

L'article 22.1.a de quan s'estableix que 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. També l'apartat 2 d'aquest precepte quan s'estableix 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.

L'article 66 bis relatiu a la participació dels ciutadans en l'elaboració de disposicions reglamentàries

- Quant a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, cal fer esment dels preceptes següents:

L'article 64.3 s'estableix que s'ha de garantir la participació dels ciutadans en l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte, i també en el procés per a avaluar l'aplicació de les normes.

El Capítol I del Títol VI (articles 65 a 68), principis generals del Govern obert.

L'article 69 relatiu a la participació ciutadana en l'elaboració de les normes.

- El títol III de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, regula els processos de participació ciutadana juntament amb les consultes populars, que ocupen l'espai central de la Llei.

- 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.

També cal tenir en compte altre normativa sectorial on es regulen òrgans participatius com ara:

- 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 (El Consell Nacional de Lesbianes, Gais, Bisexuals, Transgènere i Intersexuals)
- Article 80 de la Llei 13/2014, del 30 d'octubre, d'accessibilitat (El Consell per a la Promoció de l'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.

També consta de l'aprovació de normativa sectorial en la qual es regulen alguns tràmits participatius i com s'ha de dur a terme, com és el cas de la informació veïnal establerta als articles 20 i 41 de la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats.

IV. COMPROVACIÓ DEL COMPLIMENT DELS TRÀMITS FORMALS I DE QUE L'EXPEDIENT DISPOSA DE LA DOCUMENTACIÓ PREVISTA A L'ARTICLE 36 DE LA LLEI 13/2008, DE 5 DE NOVEMBRE

1 Consulta pública prèvia i participació ciutadana

a) Consulta pública prèvia

D'acord amb la informació que consta de l'expedient, s'ha dut a terme tràmit de consulta pública prèvia, a través del Portal participa, en el període comprès del 7 de setembre de 2022 al 22 de desembre de 2022. Del Portal de normativa en tramitació i de la memòria de retorn es constata que no es va rebre cap al·legació.

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.

b) Participació ciutadana

En la Memòria general s'indica la realització d'aquest tràmit en el termes següents:

“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.”

També en la memòria general es fa esment al fet que 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.

2 Memòria general

L'avantprojecte de Llei ve acompanya d'una memòria general que recull el contingut mínim establert a l'article 33.3, lletra a de la Llei 13/2008, del 5 d'agost, com és el marc normatiu en què s'insereix l'Avantprojecte de Llei; la competència de la Generalitat de Catalunya sobre la matèria; la justificació de la necessitat i adequació de la norma als fins que es persegueixen; la llista de disposicions afectades i taula de vigències i els tràmits de consulta pública prèvia, participació ciutadana, informació pública i audiència.

La Memòria general s'haurà d'adaptar a les consideracions que s'aniran indicant al llarg d'aquest informe.

a) Quant al tràmit d'informació pública

La Memòria general fa esment a la realització d'aquest tràmit de conformitat amb l'article 36.4 de la Llei 13/2008, del 5 d'agost, quan estableix que el departament encarregat de l'elaboració d'un avantprojecte de llei el pot sotmetre a informació pública de les entitats que tinguin

encomanada per llei la defensa d'interessos que es podrien veure afectats per l'entrada en vigor de la llei. El termini d'informació o d'audiència no pot ésser inferior a quinze dies.

b) Tràmit d'audiència

La Memòria general també indica la precedència de la realització d'audiència establert a l'article 36.4 de la Llei 13/2008, del 5 d'agost en els termes que s'indica.

De la relació d'entitats interessades que consten en la Memòria general, convindria valorar practicar aquest tràmit en relació amb els següents:

- Es considera que manca fer-ne a les universitats catalanes en tant que d'acord amb l'article 3 de l'Avantprojecte de llei s'hi preveu l'aplicació plena de la llei.
- Convindria donar tràmit d'audiència a l'Administració General de l'Estat arran del que s'estableix als articles 10.3 i 11 de l'Avantprojecte de llei.
- Tot i que l'Escola d'Administració Pública de Catalunya està adscrita a la Secretaria d'Administració i Funció Pública, atesa la naturalesa d'organisme autònom administratiu amb personalitat jurídica diferenciada, es recomana donar-li tràmit d'audiència singularitzat atès es preveu la programació de cursos en matèria de processos participatius.

3 Memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades

A l'expedient de la iniciativa consta una Memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades que inclou l'anàlisi del context i identificació de les opcions (els problemes que es pretenen solucionar, els objectius que es volen assolir i les possibles solucions alternatives); l'anàlisi dels impactes econòmics, socials i ambientals més rellevants de les opcions considerades (impactes pressupostari, normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives; i econòmic i social). I finalment, la implementació, seguiment i avaluació de la norma.

No es formulen observacions sens perjudici de les consideracions que l'Àrea de la Millora de la Regulació pugui efectuar.

4 Memòria de valoració de les al·legacions i observacions rebudes

Es recorda que en el moment procedimental corresponent caldrà que s'incorpori a l'expedient, i s'actualitzi quan escaigui, la memòria de valoració de les observacions rebudes en el tràmit d'informació interdepartamental i dels informes i dictàmens emesos, així com la valoració de les al·legacions del tràmit d'informació pública.

5 Tràmits i informes als que s'ha de sotmetre la iniciativa

Per a la tramitació d'aquesta disposició es consideren preceptius els tràmits i l'emissió dels informes següents:

- Informe d'impacte de gènere, de l'**Institut Català de les Dones**, d'acord amb l'article 3. g de la Llei 11/1989, del 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de les Dones.
- Informe de la **Direcció General de Pressupostos**, de conformitat amb l'Acord del Govern del 19 de maig de 2009, pel qual s'aproven les directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general.
- Informe de la **Intervenció General**, a la vista que es preveu una compensació per a les persones que participin en els processos de participació.
- Informe de la **Direcció General de la Funció Pública**, a la vista de les mesures de conciliació adreçades al personal de l'Administració establertes a l'article 17 i a l'article 35.2 de l'Avantprojecte de Llei. Caldrà també un pronunciament exprés sobre si l'abast del contingut de l'articulat és preceptiu l'informe de la Comissió Tècnica de la Funció Pública.
- Informe de la **Subdirecció General d'Organització del Sector Públic**, en tant que l'Avantprojecte de Llei preveu la creació dels grups motors en els quals participa l'Administració de la Generalitat.
- Informe de l'**Autoritat Catalana de Protecció de Dades**, de conformitat amb l'article 5.m de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades atès que alguns dels preceptes tenen afectacions en matèria de dades de caràcter personal.
- Informe del **Consell Escolar de Catalunya** a la vista del que s'estableix a l'article 17.2.b d'aquest Avantprojecte de Llei (Compensar la participació d'infants i joves amb crèdits curriculars o facilitar la participació en horari lectiu) i l'article 41 (Foment de la participació al sistema educatiu).
- L'informe del **Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya**, atès que l'objecte de la norma es contextualitza dins l'àmbit socioeconòmic establert a l'article 2.1.a de la Llei 7/2005, de 8 de juny, quan s'estableix que a aquest li correspon dictaminar sobre els avantprojectes de Llei i els projectes de decret legislatius que regulen matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, de competència de la Generalitat.
- L'informe de la **Comissió de Govern Local a Catalunya**, atès que l'objecte de la iniciativa afecta al règim local, en els termes que recull l'article 14.2 del Decret 29/2002, de 5 de febrer.

No és preceptiu comunicar aquest Projecte de decret a la Comissió Europea en els termes establerts en la Directiva UE 2015/153, de 9 de setembre de 2015, en tant que aquest Avantprojecte de Llei no és cap reglament tècnic ni té per objecte establir regles sobre els serveis de la societat de la informació abans de la seva adopció.

Per últim, d'acord amb el que preveu l'article 69.2 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, s'ha de publicar en el Portal de la Transparència la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya. Aquest tràmit s'haurà d'actualitzar en cada una de les diferents fases del procediment d'elaboració d'aquest Avantprojecte de Llei.

V. AVALUACIÓ DE L'ADEQUACIÓ DE LA PROPOSTA AL MARC NORMATIU VIGENT I A LES DIRECTRIUS DE TÈCNICA NORMATIVA

1. Consideració prèvia

Abans de fer un anàlisi dels diferents preceptes que conté l'Avantprojecte Llei escau contextualitzar el tipus de participació que regula aquest text normatiu i els elements essencials que conté d'acord amb la informació facilitada per la Subdirecció General de Participació Ciutadana de la Direcció General de Govern Obert.

En primer lloc indicar que les modalitats de participació són les següents:

1. La representativa: eleccions
2. La directa: referèndums i consultes
3. La deliberativa: processos participatius, consells de participació, assemblees ciutadanes.

L'objecte d'aquest Avantprojecte de Llei és la participació deliberativa. Aquest tipus de participació, de forma succinta, es defineix de la forma següent:

- No substitueix un resultat electoral.
- No és jurídicament vinculant.
- S'adreça a qualsevol persona física o jurídica.
- Cerca opinions de qualitat per tal de trobar millors solucions que es puguin traslladar a una política pública.
- La participació es desenvolupa des de l'esfera de la deliberació (no unidireccional). Alhora, el debat no és tècnic, sinó ciutadà.
- Finalitza quan es fa el retorn de la valoració de les propostes efectuades.

La doctrina recull que un procés participatiu de qualitat és aquell que informa de forma clara, permet un diàleg reposat, plural i inclusiu entre els agents de la societat, aporta al Govern informació útil per a la presa de decisions i facilita la rendició de comptes a la ciutadania

Les fases d'un procés participatiu són les següents:

1. Planificació

És la fase preparatòria del procés en el qual s'ha d'establir la metodologia amb la qual s'ha de desenvolupar el procés participatiu com són els valors que s'han de sotmetre la participació o els límits del debat, que han de ser clars i transparents.

També caldrà identificar a qui s'ha d'adreçar la convocatòria del procés participació – mapa d'acords.

També caldrà preveure la gestió que implicarà la realització de la fase de participació, com per exemple disposar del servei de traducció de la llengua de signes.

2. Convocatòria (convocatòria i informació)

Informació a les persones que hi poden participar. S'ha de difondre de manera clara i fàcilment intel·ligible.

3. Participació (deliberació i presentació de propostes)

És la sessió o sessions en les que es produeix el debat.

Han de ser accessibles i per a que siguin accessibles hi ha d'haver diversos canals de participació (webinars, sessions a escoles, sessions autoorganitzades....)

Les sessions han de ser dinamitzades.

Modalitats de participació es poden identificar els següents:

Es refereix a com es materialitza aquesta participació i que varien si són estables o temporals o la forma d'accés dels ciutadans per a la seva participació.

- Les assemblees ciutadanes: mecanisme de participació ciutadana deliberatiu que consisteix en un grup de ciutadans demogràficament representatius de la població escollits de forma aleatòria d'acord amb variables predefinides, reunits per analitzar i deliberar sobre una problemàtica específica per tal d'arribar a recomanacions ben informades per a la presa de decisions públiques. No hi ha una normativa específica de regulació de les Assemblees.
- Els consells de participació: òrgans col·lectius composts per representants de l'administració i de la societat civil organitzada amb funcions de deliberació i amb vocació de permanència en el temps, articulats al voltant de determinada política pública per enriquir-la i millorar-la.

4. Fase de tancament

Es tracta de fer públics els resultats de la participació

5. Retorn

És la fase del tancament i resultats.

Aquí si s'ha de fer una valoració de la viabilitat tècnica i jurídica i d'oportunitat política de les propostes i cal traslladar aquesta valoració a la ciutadania (Contrast dels resultats).

També cal fer una avaluació i valoració de la satisfacció del ciutadà en el procés participatiu.

6. Seguiment

No és estrictament una fase de la tramitació però consisteix en informar a la ciutadania de l'aplicació o execució de les propostes sorgides del procés participatiu i acceptades)

A la vista de tot el que s'ha exposat, els objectius que persegueix aquest Avantprojecte de Llei són:

- Separar el procés participatiu del procediment administratiu: amb caràcter general no és un tràmit més a realitzar, llevat una normativa sectorial ho estableixi per a una determinada matèria.
- Un dels elements claus per entendre que és un procés participatiu en aquest Avantprojecte de Llei és que la possibilitat d'incidir en els processos de presa de decisions públiques és una condició necessària per poder parlar de “participació ciutadana”.
- Atès que el procés participatiu és potestatiu, aquest Avantprojecte de Llei persegueix la voluntat que quan s'acordi realitzar-lo aquest sigui de qualitat. Els poders públics, per tant, quan impulsen la participació, han d'estar oberts i predisposats a revisar els plantejaments inicials i a enriquir les polítiques proposades amb la visió ciutadana. El retorn motivat de l'administració a les propostes presentades per la ciutadania és una de les màximes expressions del compromís institucional amb la participació que vol fomentar la nova llei.
- La participació no és vincula a una situació administrativa, o a la necessitat de la inclusió en un registre previ. Els processos participatius s'adrecen als residents en sentit ampli i s'interpel·la a la participació en un sentit ampli, no només a aquells que tenen un interès concret.
- El text normatiu pretén facilitar les eines per tal que les administracions públiques puguin dur aquests processos participatius amb la qualitat que es persegueix. En concret, es pretén donar suport a l'administració local.
- La regulació que es proposa classifica les modalitats de participació d'una forma més entenedora al marge de les nomenclatures tradicionals. També preveu una clàusula d'obertura que permet a les administracions impulsar modalitats i instruments no previstos normativament, i així facilitar l'impuls de la innovació democràtica. Aquesta flexibilitat troba el seu emparament en el fet que no forma part del procediment administratiu.

Exposició de motius

De conformitat amb el Llibre d'estil de les lleis i altres textos del Parlament de Catalunya: criteris de redacció, estructura i forma dels textos parlamentaris “L'exposició de motius del projecte de llei o de la proposició de llei esdevé el preàmbul de la llei, amb les modificacions que s'hi hagin introduït en la tramitació parlamentària.”

L'exposició de motius d'aquest Avantprojecte de Llei fa una clara exposició del context amb el qual sorgeix la necessitat d'aprovar la norma i les objectius que es persegueixen amb aquesta; el marc normatiu al qual s'insereix i un resum del contingut del norma. També es descriu correctament el compliment dels principis de bona regulació, de conformitat amb l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

Únicament com a observació formal es proposa, en la referència que conté a la disposició final, la supressió de l'incís "si bé és d'aplicació directa i en cap cas les disposicions reglamentàries en poden comprometre la flexibilitat" atès que és una afirmació que pot general confusió i en tot cas sempre és d'aplicació els principis de jerarquia normativa de manera que en cap cas un reglament pot modificar o ser contrari al que estableix la llei. En el seu lloc seria suficient indicar:

"S'autoritza al Govern perquè dicti les disposicions reglamentàries necessàries per aplicar i desplegar aquesta llei"

Consideracions prèvies a tot l'articulat

- Convindria que els articles s'estructurin internament de manera que primer es reculli el mandat adreçat a totes les administracions públiques catalanes. En segon terme els mandats adreçats a l'Administració de la Generalitat i, per últim, el mandat adreçat a les administracions locals.
- Cal homogeneïtzar les referències a les Administracions que conté al llarg del text: "Administració de la Generalitat de Catalunya", "administració impulsora", "administracions públiques catalanes", etc., amb l'objectiu de garantir la coherència terminològica i facilitar-ne la interpretació sistemàtica.
- Es proposa afegir un article de definicions dins del Títol I, que permeti precisar conceptes que apareixen reiteradament al llarg del text i que són rellevants per a la seva aplicació pràctica, com ara: "instrument de participació", "modalitat de participació", "actuacions estratègiques", "grup motor", "retorn motivat", etc. Aquesta proposta es formula amb la finalitat de garantir la claredat i seguretat jurídica del text normatiu, especialment en aquells casos en què els conceptes tenen conseqüències jurídiques concretes.

Títol I Disposicions generals

Capítol I Objecte, finalitats i àmbit d'aplicació

Article 1 Objecte

Precepte introductori de tota llei estableix l'objecte d'aquesta i que va referit a establir i garantir el dret de participació en les diverses modalitats de participació que pot impulsar totes les administracions catalanes. El precepte estableix, als efectes d'aquesta llei, què s'entén per participació ciutadana, essent un dels elements característiques aquella que sí ha de tenir

incidència en l'elaboració i aplicació de polítiques públiques i, finalment, indica expressament que aquesta Llei no és d'aplicació i, per tant, es regeixen per la normativa pròpia:

- en els processos electorals,
- en les consultes populars no referendàries
- en les consultes populars per via de referèndum
- les enquestes i estudis d'opinió.

Des del punt de vista de tècnica legislativa, es proposa una redacció més depurada i ajustada als usos del llenguatge jurídic:

“Aquesta llei té per objecte regular el dret de participació ciutadana mitjançant les modalitats de participació deliberativa promogudes per les administracions públiques catalanes, amb la finalitat de garantir la incidència de la ciutadania en l'elaboració, implementació i avaluació de les polítiques públiques.”.

Pel que fa a la naturalesa del dret de participació ciutadana reconegut a l'article 1 de l'Avantprojecte de llei i desenvolupat al llarg de tot el text, així com en l'exposició de motius, es plantegen les qüestions següents:

Aquesta disposició sembla configurar el dret de participació com un dret subjectiu de configuració legal, exercitable davant les administracions públiques catalanes quan aquestes impulsin instruments de participació ciutadana. No obstant això, no es tracta d'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. En conseqüència, el dret que aquí es regula té caràcter legal, no fonamental, i es configura com a dret subjectiu limitat, en la mesura que només s'activa quan les administracions decideixen impulsar modalitats de participació, i no com a dret a exigir un procés participatiu en qualsevol cas.

Això planteja diverses consideracions:

- En primer lloc, caldria que l'exposició de motius o en l'articulat de la pròpia llei (també en la memòria general) aclarís expressament aquesta naturalesa jurídica, tot assenyalant que es tracta d'un dret subjectiu de configuració legal, vinculat a la decisió de l'Administració d'impulsar un instrument de participació, i no pas d'un dret absolut o incondicionat. Aquesta precisió contribuiria a evitar interpretacions expansives o errònies del seu abast.
- En segon lloc, convindria aclarir si l'incompliment per part de l'administració de les obligacions previstes a la llei (p. ex., l'omissió del retorn motivat o l'exclusió injustificada de determinats col·lectius) pot ser objecte de reclamació jurídica, administrativa o contenciosa o bé ens trobem en un àmbit programàtic en el que el ciutadà pot manifestar la seva disconformitat a l'Administració impulsora i als síndics. En particular, s'hauria de valorar si aquestes situacions poden configurar una infracció dels drets reconeguts per la llei i, per tant, si poden ser invocades davant els tribunals o altres òrgans de control, com ara el Síndic de Greuges.
- Finalment, en cas que es consideri que el dret reconegut no té caràcter subjectiu sinó merament programàtic, seria recomanable explicitar-ho a l'exposició de motius o a l'article

1 (també a la memòria general), per tal d'evitar equívocs o expectatives infundades sobre la seva exigibilitat jurídica.

En relació amb això i a fi de delimitar el contingut del dret ens remetem a la proposta de redacció dels articles 5 i 6 d'aquest Avantprojecte de Llei.

Article 2 Finalitats de la Llei

S'estableixen les finalitats de la Llei i que totes elles van alineades per assolir una participació de qualitat i amb la capacitat d'incidir en l'elaboració i aplicació de polítiques públiques.

No es formula cap observació de contingut. Ara bé, des del punt de vista del registre jurídic, es proposa:

- Substituir l'expressió “Posar en valor” per “Reconèixer i promoure”, més conforme a la terminologia pròpia del llenguatge normatiu.
- Substituir “Empoderar la ciutadania” per “Facilitar l'apoderament ciutadà”, amb la finalitat d'evitar un castellanisme no del tot arrelat en l'ús legislatiu català.

Article 3 Àmbit d'aplicació

Aquesta Llei és d'aplicació plena a l'Administració de la Generalitat, el seu públic institucional, a les universitats catalanes i a l'administració local llevat dels municipis fins a 2000 habitants, que l'aplicació d'aquesta Llei és supletòria. Tanmateix el precepte indica que els tràmits de participació dins del procediment administratiu o establerts en normatives sectorials, no resulta aquesta d'aplicació.

a) Quant a l'aplicació a les universitats catalanes, cal tenir en compte el fòrum de participació que es pot establir en el consell social, establert a l'article 87 de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya. Atès l'aplicació directa que s'hi preveu cal que es doni audiència a les universitats catalanes.

b) Quant al llinar de fins a 2000 habitants per a l'aplicació d'aquesta norma, si bé s'ha emprat un número similar a l'establert al Projecte de Llei de municipis rurals no es circumscriu exclusivament al caràcter de rural atès que l'exclusió de l'aplicació plena de la normativa atès l'abast de la mesura té un abast que va més enllà del municipi que pertany a una comarca rural. Ara bé, entenem que l'establiment del caràcter supletori no resoluria el que el precepte projecta i és que aquests no poden assumir la carrega d'un procés de participatiu ens els termes establerts en aquesta Llei.

c) Quant a la referència expressa de la no aplicació de la regulació que conté aquest Avantprojecte de Llei dels processos participatius previstos en el procediment vinculats a una fase del procediment administratiu respon a la voluntat d'aquesta Llei de desvincular els processos participatius que regula del tràmit administratiu de tal manera que si aquest es decideix dur-lo a terme, es faci amb els tempos i la qualitat necessària. Ara bé, cal tenir en compte és que l'exclusió de l'Avantprojecte de Llei únicament és dels processos participatius establerts en el procediment administratiu, no d'aquells processos participatius que es duen a terme prèviament a aquests tràmits reglats.

Per últim, aquest precepte en concordança amb la disposició addicional segona d'aquest Avantprojecte de Llei, en els processos participatius previstos en una norma sectorial i, per tant, exclosos d'aquesta Llei, sí és preveu la possibilitat que en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, la unitat competent en matèria de participació ciutadana donarà suport a les unitats que els impulsin, als efectes de millorar la qualitat de la participació, d'acord amb les previsions d'aquesta Llei.

D'aquestes disposicions es desprèn que:

- Aquesta Llei de participació ciutadana no s'aplica als procediments o actuacions que ja compten amb un règim específic de participació, establert per altres normes (ja sigui la Llei 39/2015, normatives sectorials o altres lleis especials com la 19/2014).
- Per tant, la participació ciutadana prevista en aquests casos no queda afectada pel nou règim general, sinó que es regeix exclusivament per la seva normativa pròpia.

Això inclou, per exemple:

- La consulta pública prèvia i la informació pública del procediment d'elaboració de disposicions generals (Llei 39/2015, art. 133).
- Els tràmits de participació previstos en lleis urbanístiques, ambientals, entre d'altres.

d) Com a observació formal i sistemàtica, es proposa revisar la redacció de l'apartat 4 per tal d'evitar l'ús de fórmules alienes a l'estil normatiu, com "és a dir", i per precisar-ne millor l'abast jurídic.

Aquesta previsió ha de posar-se en relació amb la derogació de l'article 69 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, relatiu al tràmit facultatiu de participació ciutadana en el procediment d'elaboració normativa. Amb aquesta derogació, es confirma que aquell tràmit deixa de tenir aplicació, i que la participació ciutadana en l'elaboració de normes restarà sotmesa exclusivament a la regulació prevista per la normativa general de procediment administratiu o per altres normes sectorials aplicables.

e) Caldria valorar si l'aplicació de la Llei a les universitats no ha de ser amb caràcter supletori atès que la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya ja preveu el seu espai de participació.

Per tot el que s'ha exposat, es proposa la redacció següent:

"Article 2
Àmbit subjectiu

Aquesta Llei és d'aplicació:

1. A l'Administració de la Generalitat, als ens que en depenen o hi estan vinculats, a les administracions locals i als seus organismes, entitats i ens instrumentals, així com a la resta d'entitats que integren el sector públic a Catalunya.

2. Als municipis amb una població inferior a 2.000 habitants, aquesta Llei els és aplicable exclusivament en allò que fa referència als principis generals que hi són establerts, ~~sens perjudici que puguin adoptar voluntàriament les modalitats que s'hi regulen, d'acord amb la seva capacitat organitzativa i els mitjans disponibles.~~

3. Les universitats públiques de Catalunya es regeixen per la seva normativa específica i, supletòriament, per les previsions d'aquesta Llei, en allò que sigui compatible amb el seu règim d'autonomia i amb la naturalesa de les seves funcions.

4. Els articles d'aquesta Llei no són aplicables als actes o procediments que disposin d'un règim específic de participació ciutadana establert per la normativa de procediment administratiu o per normatives sectorials específiques, els quals es regeixen pel seu règim jurídic propi."

Capítol II Principis i titulars del dret de participació

Article 4 Principis informadors

S'estableixen els principis sobre els quals s'han d'interpretar la resta de preceptes d'aquesta Llei i que són coherents amb l'objecte i finalitat que persegueix, no obstant es formulen les consideracions següents:

a) Tanmateix, quant al principi de la innovació convindria revisar-ne la redacció perquè que la Llei "hagi de facilitar la realització de proves pilots de noves modalitats" ha de ser una habilitació directa establerta en la llei que no tant un principi inspirador.

Per això és proposa la redacció següent:

"d) Innovació: Les modalitats, metodologies i canals de participació està subjecte a la innovació permanent per tal d'adaptar-les a les necessitats canviants o concretes dels processos participatius."

b) S'incorpora com a principi el de l'honestedat i que es defineix com:

"És responsabilitat de l'Administració posar a disposició de la ciutadania la informació necessària i plural, practicar l'escolta activa i facilitar les condicions per a un debat de qualitat i no esbiaixat".

Es proposa canviar el nom del principi pel de "Completesa de la informació"

c) Es proposa substituir "s'ha d'aplicar en congruència amb" per "s'ha d'interpretar i aplicar d'acord amb", expressió més ajustada al llenguatge legal.

d) A l'apartat e), es recomana explicitar que les mesures d'inclusió s'han d'articular mitjançant mecanismes d'acció positiva, amb una redacció com ara:

"e) Igualtat i inclusió. L'Administració pública ha de promoure activament l'accés en condicions d'igualtat a la participació ciutadana i ha d'adoptar mesures d'acció positiva per

eliminar els obstacles que en dificultin l'exercici, especialment en el cas de dones, infants, persones amb discapacitat, persones grans, col·lectius en situació de vulnerabilitat i qualsevol altre col·lectiu que vegi minvat aquest dret.”

Article 5 Titulars del dret de participació ciutadana i article 6 Exercici del dret a participació

Els articles 5 i 6 de l'Avantprojecte de llei defineixen el subjecte actiu i el règim general d'exercici del dret de participació ciutadana i, per tant, convé analitzar-los conjuntament.

En primer lloc, la referència al dret de participació i l'exercici del dret de participació s'ha de posar en relació amb l'observació prèvia sobre el caràcter programàtic o substantiu dels drets que aquest Avantprojecte de llei recull.

En segon lloc, l'element central que se'n desprèn és la configuració d'un dret universal de participació, desvinculat de requisits com la nacionalitat, la residència legal o l'edat mínima, els quals no es fixen com a condicions necessàries de manera general per a l'exercici d'aquest dret.

Aquesta opció normativa es fonamenta, en primer lloc, en el caràcter potestatiu de la realització d'un procés participatiu per part d'una administració. En segon lloc, en el caràcter no vinculant dels processos de participació regulats per la llei, els quals no tenen naturalesa electoral ni es fonamenten en l'exercici de sobirania, sinó que responen a modalitats deliberatives orientades a enriquir les polítiques públiques mitjançant l'aportació d'opinions, coneixements i perspectives diverses. En aquest sentit, l'article 29 de l'Avantprojecte estableix que el resultat dels processos participatius no té caràcter vinculant, sinó que ha de ser valorat i retornat motivadament per l'Administració impulsora, la qual cosa reforça la seva naturalesa no electoral. I, en tercer lloc, en l'autonomia i capacitat autoorganitzativa de les administracions públiques per adreçar-se a aquelles persones físiques o jurídiques a les quals considera que les seves aportacions poden enriquir el debat participatiu en la definició d'una política pública.

Això no obstant, l'Avantprojecte preveu que en cada instrument de participació concreta es puguin establir criteris de selecció o accés, d'acord amb la naturalesa del debat o les finalitats específiques del procés. Ara bé, qualsevol limitació de l'accés al dret de participació haurà de ser degudament motivada, pública i objectiva, i no podrà donar lloc a situacions de discriminació injustificada, d'acord amb els principis generals de la llei i el principi de no-discriminació (article 14 CE i article 4.2 EAC).

Ara bé, cal tenir en compte el que estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya quant a la ciutadania de Catalunya i els límits territorials en els quals exerceixen les administracions catalanes les competències que tenen atribuïdes.

Per tot el que s'ha exposat, es proposa refundre aquests dos preceptes amb una nova redacció de la forma següent:

“Article 5

El dret de participació ciutadana

1. Totes les persones, incloses les persones menors d'edat, tenen dret a participar en els assumptes públics que afecten Catalunya, en condicions d'igualtat, ja sigui a títol individual o a través d'entitats, associacions o col·lectius, d'acord amb el que estableix aquesta Llei.
2. El dret de participació inclou el dret a ser informat, a intervenir i formular propostes en les diferents modalitats de participació impulsades per les administracions catalanes.
3. Les persones participants en una modalitat de participació tenen el dret a obtenir una resposta motivada respecte de les aportacions formulades, en els termes establerts per aquesta Llei.
4. L'exercici del dret de participació s'ha de fer amb ple respecte als principis d'igualtat, transparència, accessibilitat, inclusió, pluralisme, corresponsabilitat, respecte als drets fonamentals, i d'acord amb els principis de bona fe, d'escolta activa i de respecte mutu.
5. L'exercici del dret de participació pot ser objecte de modulació en funció dels objectius, l'abast, el nivell d'incidència i les característiques específiques de cada modalitat de participació, sempre que aquesta modulació sigui proporcionada, objectivament justificada i no generi situacions de discriminació.”

Com a qüestió final indicar que amb la configuració del dret a l'exercici de participació ciutadana que s'estableix amb aquesta Llei, la inactivitat de l'Administració en relació amb les obligacions concretes que s'estableixen poden ser objecte d'impugnació judicial d'acord amb la llei de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Títol II. Compromís institucional, impuls i requisits per a la participació ciutadana

Capítol I. Compromís institucional amb la participació ciutadana

Article 7 Elements essencials de compromís institucional

Es descriu com elements essencials del compromís de l'Administració alhora d'impulsar un procés participatiu els eixos vertebradors de la configuració d'aquest Avantprojecte de llei: processos participatius de qualitat, deliberatius, amb capacitat d'incidir en l'aplicació de polítiques públiques i la rendició de comptes.

Com a qüestió formal, no s'han d'emprar les fórmules “és a dir” en l'articulat de la Llei, i per tant, es proposa la redacció següent:

“b) La predisposició al canvi. La possibilitat que la ciutadania pugui incidir en les polítiques públiques ha de ser efectiva .~~És a dir, ha d'existir marge perquè,~~ **entesa com la possibilitat** que l'Administració pugui incorporar les propostes ciutadanes en aspectes encara no definits o modificar posicions preestablertes.”

Article 8 Planificació de la participació ciutadana

- L'aspecte clau del precepte és en l'establiment de la obligació de determinar i planificar els processos de participatiu.

- No s'estableix en quin instrument de planificació s'ha de determinar, deixant-ho a la capacitat autoorganitzativa de cada administració, però sí s'estableix la necessitat de fer aquesta planificació i fer-ne difusió, com a mínim, pels mitjans de comunicació audiovisual.

- També es preveu la possibilitat de dur a terme processos participatius no planificats quan concorrin raons d'urgència i interès general.

- Quant al requisit d'urgència, aquest sembla incompatible amb el criteri de planificació de temps suficient al qual es fa referència en l'apartat 1 d'aquest precepte. Per tant, sembla que seria suficient el criteri d'interès general.

- Quant a la possibilitat d'actualització de la planificació de la participació, atès que del redactat del precepte se'n dedueix que aquesta es deixa dins de la potestat autoorganitzativa de cada administració, es recomana suprimir la referència "anualment" i que l'apartat quedi redactat de la manera següent:

"Així mateix les administracions poden actualitzar la planificació de la participació ~~anualment~~ e d'acord a les seves previsions de revisió dels seus instruments de planificació i fer-ne la corresponent difusió."

Article 9 Efectes de la participació ciutadana

Aquest precepte regula una de les qüestions essencials de l'avantprojecte de llei: els efectes jurídics i institucionals derivats dels resultats dels processos de participació ciutadana.

En primer lloc, s'hi reitera el caràcter no vinculant dels resultats dels processos participatius, amb l'explicitació que aquests no expressen la voluntat del conjunt del cens electoral, atesa la seva naturalesa deliberativa i no electoral. Aquesta afirmació és coherent amb l'objecte i finalitat de la Llei i no planteja objeccions des del punt de vista de la seva conformitat amb l'ordenament jurídic.

En segon lloc, el precepte estableix l'obligació de l'Administració impulsora de realitzar el retorn de les aportacions ciutadanes, mitjançant una motivació expressa de les propostes admeses i de les rebutjades. Aquesta obligació s'alinea amb els principis de transparència, traçabilitat i rendició de comptes, fonamentals per a una participació de qualitat.

Tanmateix, es proposa reformular el títol i el contingut dels apartats 1 i 2 amb l'objectiu de:

- Clarificar el contingut jurídic del precepte.
- Utilitzar un llenguatge normatiu adequat, evitant expressions que no són pròpies del redactat legal com ara "és un imperatiu democràtic".
- Garantir una articulació coherent amb el contingut de l'article 31, que regula específicament la fase de retorn.

Així, es proposa el redactat següent com a alternativa:

“Article 9. Efectes dels processos de participació ciutadana

1. Els resultats dels processos de participació ciutadana regulats per aquesta Llei no tenen caràcter vinculant, atès que no expressen la voluntat del conjunt del cens electoral ni constitueixen una manifestació de sufragi. No obstant això, constitueixen un element rellevant per a la presa de decisions públiques, en la mesura que reflecteixen l'opinió deliberada de la ciutadania que hi ha participat.

2. L'Administració impulsora està obligada a avaluar i valorar totes les aportacions rebudes i a emetre una resposta motivada, en els termes establerts a l'article 31, justificant els motius d'admissió o de no acceptació de cada proposta o conjunt de propostes. Aquesta obligació constitueix una fase preceptiva del procés participatiu.

3. En el cas dels instruments de participació de caràcter estable, qualsevol decisió relativa a la seva finalització haurà d'ésser justificada per l'administració competent, amb exposició dels motius pels quals es considera que no se'ls dona continuïtat.”

Capítol II. Impuls de la participació ciutadana

Article 10. Actuacions obertes a la participació

L'article 10 desenvolupa el principi d'autonomia organitzativa de les administracions públiques catalanes en matèria de participació ciutadana, tot reconeixent-les com a subjectes actius en la determinació de les polítiques, plans, programes o normatives que poden ser objecte de processos participatius. Aquesta opció legislativa s'ajusta al marc competencial vigent i no planteja objeccions des del punt de vista de la legalitat.

Tanmateix, es formulen les observacions següents en relació amb el redactat del precepte:

a) Apartat 2: El segon paràgraf d'aquest apartat reproduïx, en essència, el contingut ja previst a l'article 8 de l'Avantprojecte de Llei, relatiu a la planificació de la participació ciutadana. A fi d'evitar reiteracions innecessàries i garantir una sistemàtica normativa coherent, es recomana suprimir aquest segon paràgraf, atès que l'obligació de planificar i prioritzar les actuacions estratègiques per part de l'Administració de la Generalitat ja es troba regulada adequadament en aquell precepte.

b) Apartat 3: Aquest apartat preveu la possibilitat que la Generalitat obri processos participatius en relació amb projectes o actuacions impulsats per l'Administració General de l'Estat quan aquests tinguin especial afectació sobre el territori de Catalunya.

Tot i que aquesta previsió pot resultar legítima des del punt de vista del principi d'autogovern i de defensa dels interessos territorials, cal delimitar amb més precisió l'abast i la finalitat d'aquests processos participatius, especialment per tal d'evitar expectatives infundades sobre la seva eficàcia o el seu valor jurídic.

En concret, convindria aclarir si aquests processos tenen com a únic objectiu recollir aportacions que posteriorment seran traslladades a l'Administració General de l'Estat perquè les tinguin en compte (participació informativa o consultiva), o bé si es preveu que aquests

processos es duguin a terme de forma concertada amb l'Administració General de l'Estat, en el marc d'una participació conjunta, com es preveu a l'article 11.

En aquest sentit, es recomana explicitar aquesta distinció dins del redactat del precepte, i condicionar-ne l'aplicació efectiva a la possibilitat real d'incidència en el procés de presa de decisions, d'acord amb els principis de traçabilitat i retorn establerts per la pròpia Llei.

c) Tràmit d'audiència a l'Administració General de l'Estat: Atesa la previsió de l'apartat 3, i tenint en compte que l'execució d'aquests processos pot tenir implicacions pràctiques sobre polítiques públiques d'àmbit estatal, es considera pertinent sotmetre aquest extrem al tràmit d'audiència de l'Administració General de l'Estat, de conformitat amb l'article 36.4 de la Llei 13/2008, amb la finalitat de contrastar la seva viabilitat i potencial cooperació institucional, així com d'evitar conflictes de competència o duplicitats.

Article 11 Impuls de la participació

El precepte fa esment a la necessitat d'un impuls actiu, amb disposició dels recursos necessaris per dur a terme els processos participatius que no planteja objeccions de legalitat, si bé es fórmula la consideració següent respecte de l'apartat 3 del precepte:

En aquest apartat s'indica que:

“3. El Govern de la Generalitat de Catalunya ha de liderar i coordinar xarxes locals, nacionals i internacionals per impulsar, col·laborar i fomentar la participació ciutadana i el govern obert.”

Aquest precepte s'hauria de reformular en tant que la llei no pot encomanar al Govern de la Generalitat de forma directa el lideratge i coordinació de xarxes nacionals i internacionals. És per això que es proposa el redactat següent:

“3. El Govern de la Generalitat de Catalunya ha ~~de liderar i coordinar~~ **d'impulsar** xarxes locals, nacionals i internacionals per impulsar, col·laborar i fomentar la participació ciutadana i el govern obert.”

Article 12 Suport al món local

En relació amb aquest precepte cal tenir en compte que l'article 91.1.b) del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat mitjançant el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril estableix que correspon a les diputacions provincials prestar assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment els que tenen menys capacitat econòmica i de gestió

En el mateix sentit, l'article 28.1.a) del Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya estableix que correspon als consells comarcals, prestar assistència tècnica, jurídica i econòmica als municipis.

Per tant, els ens supramunicipals són qui lideren la funció de suport i assistència que no tant l'Administració de la Generalitat. Conseqüent cal revisar el redactat d'aquest precepte:

“L’Administració de la Generalitat ha de facilitar els recursos necessaris per a la realització dels processos participatius d’acord amb aquesta Llei, sens perjudici de les competències legalment atribuïdes a les administracions supramunicipals.

D’altra banda no es considera necessari incloure l’incís “Aquest suport comporta el compromís recíproc amb els principis i previsions d’aquesta Llei”, atès les prescripcions establertes en aquesta Llei són d’aplicació plena a les administracions locals llevat de l’excepció prevista per als municipis de fins a 2000 habitants.

Capítol III. Requisits per impulsar la participació

Article 13. Límits del debat i article 14 Comunicació i difusió

Establir límits en el debat objecte del procés de participació com el que es proposa en aquest precepte també és un dels elements claus dels processos de participació i que pot facilitar un debat de major qualitat sempre i quan aquests límits no impliquin una situació de discriminació.

Una comunicació i difusió àmplia dels processos participatius també és un dels elements clau dels processos de participació que es regulen en aquesta Llei

No es formulen objeccions de legalitat als dos precepte, però si de caràcter formal:

a) “Límits legítims” i “d’antuvi” són expressions poc normatives; la proposta en clarifica el contingut i l’encaixa dins principis jurídics. Es proposa el següent redactat:

“Els límits que s’estableixin en el desenvolupament dels instruments de participació han de ser degudament motivats, establerts de forma prèvia i accessibles públicament, i han de respectar els principis de transparència, proporcionalitat i no discriminació.”

b) Quant a l’apartat 5 de l’article 14, quan estableix l’incís final “Prèviament, s’han de preveure els recursos humans i econòmics que s’hi destinaran”, no sembla que s’hagi d’ubicar en el precepte referent a les campanyes d’informació i difusió, sinó en el precepte relatiu a la planificació.

Article 15 Grup motor

Amb caràcter previ a l’anàlisi d’aquest precepte convé determinar la naturalesa jurídica dels grups motor, i el seu encaix en l’estructura administrativa:

Els grups motors són instruments de participació ciutadana que no tenen personalitat jurídica pròpia ni formen part de l’estructura orgànica administrativa; no exerceixen potestats públiques, ni tenen competències decisòries; actuen com a espais col·laboratius, informals o semi-formals, d’acompanyament i suport a l’Administració en el disseny i desenvolupament dels processos participatius.

Donada aquesta naturalesa sui generis, caldria que l'Avantprojecte de llei, defineixi expressament la naturalesa dels grups motors com a "espais estables o temporals de participació col·laborativa", fixi unes normes pròpies de funcionament, inspirades en els principis de transparència, pluralisme, inclusivitat i traçabilitat, però adaptades a la seva condició d'instruments de participació.

Si es volgués dotar els grups motors d'una mínima estructura formal, sense atribuir-los funcions públiques, es podria preveure que es regiran pel que estableixi la pròpia convocatòria o l'acte administratiu que els constitueixi, o bé per unes normes internes de funcionament consensuades entre l'Administració i els membres participants.

Sens perjudici de la consideració ja efectuada sobre la possibilitat d'addicionar un nou precepte que reculli la definició dels conceptes principals que conté aquest Avantprojecte de llei es proposa, en benefici d'una major claredat expositiva del contingut del precepte, caldria disposar d'una definició de grup motor que permeti delimitar-lo clarament respecte dels òrgans administratius que es creen per canalitzar una participació social. Una possible definició seria:

"Els grups motors són espais col·laboratius constituïts per l'Administració impulsora amb la participació de persones representatives de diferents interessos socials, sectorials o territorials, amb la finalitat de vetllar per la qualitat del procés participatiu. No tenen la consideració d'òrgan administratiu ni de representació formal, i el seu règim de funcionament s'estableix mitjançant acord entre els seus membres."

Sens perjudici d'aquesta consideració, es proposa una reformulació de l'article 15 per tal de reforçar-ne la claredat, la seguretat jurídica i la coherència interna, així com per precisar el règim jurídic aplicable als grups motors. El redactat proposat és el següent:

1. L'Administració pública impulsora ha de promoure la creació de grups motors amb la finalitat de col·laborar en el disseny, seguiment i avaluació dels processos participatius, així com de vetllar pel compliment de les previsions d'aquesta llei i per la qualitat democràtica del procés.
2. La constitució del grup motor és preceptiva en els processos participatius sobre qüestions estratègiques i s'ha d'impulsar amb caràcter previ a la seva convocatòria formal. En aquests casos, el grup motor ha de romandre actiu, com a mínim, fins a l'emissió de l'informe de retorn. En la resta de processos, la seva constitució és potestativa.
3. En cas que l'Administració impulsora disposi d'un òrgan o espai estable de participació vinculat a la política pública objecte del procés, aquest pot assumir les funcions atribuïdes al grup motor, sempre que compleixi els requisits de pluralitat i composició establerts en aquest article.
4. La composició dels grups motors ha d'incloure representants de l'Administració impulsora i persones designades per representar les diferents perspectives, interessos o sectors socials vinculats a la política pública objecte del procés. Els grups motors no s'integren en l'estructura administrativa de l'Administració convocant i actuen com a òrgans col·legiats de caràcter consultiu i col·laboratiu, sense capacitat decisòria.
5. La composició i el règim de funcionament dels grups motors s'han de fer públics a través del portal web institucional habilitat a aquest efecte. Igualment, s'ha de garantir la publicitat de les actes i acords adoptats en el marc de les seves reunions."

Cal indicar també que a l'índex que hi consta aquest precepte consta intítular grup motor o comissió de seguiment, però en la redacció que ara consta de l'article 15 no apareix el terme comissió de seguiment. Posteriorment a l'article 45 torna a parèixer el concepte de comissió de seguiment i s'utilitza com a sinònim de grup motor. Cal que la unitat impulsora revisi aquesta qüestió i valori si el que es pretenia era definir el grup motor com una comissió de seguiment.

Article 16 Igualtat d'accés a la participació

L'article 16 no planteja cap objecció de legalitat, si bé com a qüestió formal es podria refondre en un sol apartat el seu contingut de la forma següent:

“La igualtat d'accés a la participació es garanteix amb la posada a disposició per part de l'Administració de diversitat de canals de participació, entesos com els mitjans a través dels quals es facilita, de forma accessible, la informació a la ciutadania i, alhora els hi permet fer les seves propostes en igualtat de condicions i, si és el cas, participar en la deliberació.”

Article 17 Mesures de conciliació i inclusió

L'apartat 1 de l'article 17 estableix mesures adreçades a facilitar la participació respecte de les quals no plantegen objecció jurídica.

A l'apartat segon s'estableix l'habilitació per tal que l'Administració pugui dur a terme algunes actuacions concretes per facilitar aquesta participació.

Tanmateix, atès que s'entén que les actuacions que ara es preveuen són un recull de l'experiència acumulada a data d'avui i que no es tracta d'una llista tancada, es proposa el redactat següent:

“2. Les administracions han de dur a terme les actuacions necessàries per a fer efectives les mesures establertes en l'apartat anterior i, en tot cas, poden establir les següents: (...)”

D'altra banda, quant a la possibilitat de compensar la participació d'infants i joves amb crèdits curriculars o facilitar la participació en horari lectiu, cal tenir en compte que aquesta és una competència que exerceix el Departament d'Educació i Formació professional però no les administracions locals. Per tant, aquesta mesura s'hauria d'identificar només a càrrec de l'Administració de la Generalitat.

Títol III. Iniciativa, modalitats i fases de la participació

Capítol I Iniciativa per promoure instruments de participació

Article 18. Iniciativa ciutadana

Es tracta d'un precepte inspirat en la iniciativa legislativa popular però en aquest cas adreçada a demandar a l'Administració la realització d'un procés de participació. S'estableix els quòrums

necessaris d'interpel·lació per a que l'administració en qüestió estigui obligada a dur a terme un procés de participació.

No es formula objecció jurídica als percentatges establerts, sens perjudici de les consideracions que sobre aquests quòdrums en tràmit d'audiència i informació pública. En relació amb això però cal tenir en compte que el text d'Avantprojecte de llei ja recull el resultat de la consulta pública prèvia i el procés de participació ciutadana, per la qual cosa ja és un text que recull la voluntat manifestada en aquest extrem.

Com a qüestió de fons es formulen les consideracions següents:

- Es proposa que l'apartat 1 de l'article 19 es reubiqui com apartat primer de l'article 18 al tractar-se de la regla general. Alhora, es reitera l'observació de l'addició d'un precepte amb la definició dels conceptes bàsics de la llei als efectes d'una millor comprensió de la resta de l'articulat com és el cas en aquest precepte quan es fa referència als instruments de participació de caràcter general.

- Manca la referència expressa en el precepte de com s'expressa aquest suport per part de la ciutadania. En relació amb això a l'article 19 es fa referència a les "signatures"

Per tot això es proposa el redactat següent:

1. La iniciativa ciutadana s'aplica als instruments de participació de caràcter general adreçats al conjunt de la població.

2. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la convocatòria de la iniciativa ciutadana és preceptiva si té el suport mínim, **mitjançant signatura acreditada, de 20.000 persones majors de setze anys que puguin participar en l'instrument de participació."**

3. (...)

Article 19 Normes especials sobre la iniciativa ciutadana

Caldria revisar el redactat de l'apartat segon de l'apartat 1 i l'apartat 2 per una major comprensió del precepte i evitar la duplicitat de preceptes.

Per tot això és proposa el redactat següent:

"Article 19. Normes especials sobre la iniciativa ciutadana

1. La iniciativa ciutadana en els processos de participació adreçats col·lectius específics només és preceptiva només en els casos que així ho prevegi la regulació pròpia de les administracions públiques. En aquest cas, el número de signatures previst a l'article anterior **serà és** el proporcional a l'àmbit subjectiu al qual s'adreça la modalitat.

2. Els sector públic institucional de les administracions catalanes i les universitats han de recollir en les seves normes d'organització i funcionament el dret d'iniciativa dels usuaris o membres per a promoure la participació."

Capítol II. Modalitats de participació

Com a qüestió formal, cal incloure en els títols dels articles 21 a 24 el terme "participació"

Article 20 Les modalitats de participació ciutadana

No es formulen observacions llevat la valoració per part de la unitat promotora d'incloure en el títol primer un precepte dels conceptes bàsics que conté aquest Avantprojecte de llei.

Article 21. Modalitats de caràcter estable

- Es proposa que el segon paràgraf de l'apartat 1 es configuri com un nou segon apartat del precepte, amb el redactat següent:

"2. Són modalitats de participació de caràcter estable els següents:

- a) ~~Són modalitats de caràcter estable~~ Els consells de participació, que són òrgans col·legiats de caràcter participatiu, amb independència de la denominació específica que s'utilitzi.
- b) ~~També són modalitats de caràcter estable tots aquells~~ **Els** òrgans de caràcter col·lectiu que tenen vocació de permanència i que, malgrat puguin comptar amb la presència de l'Administració, pel seu caràcter extern a l'Administració, no els és aplicable la normativa d'òrgans col·legiats de l'administració, amb independència de la denominació específica que s'utilitzi.

3. Les administracions públiques poden (...)"

- Es proposa un nou redactat de la lletra a) de l'apartat 3, alhora que es recorda que la flexibilitat del funcionament no ha d'implicar un funcionament improvisat o arbitrari.

a) ~~L'obertura a la ciutadania en general o de la concernida per la matèria en particular, de manera que es~~ **Garantir la diversitat dels seus integrants, la participació dels actors implicats en la matèria i la flexibilitat l'establiment d'unes normes de en el seu funcionament adequades per a la realització de les seves funcions.**

- A l'apartat 4 es proposa incloure expressament el terme "prèviament" "la unitat impulsora n'ha d'avaluar **prèviament** la seva oportunitat (...)"

- El primer incís de l'apartat 5 cal suprimir-lo per redundant. El segon incís d'aquest apartat s'ha de reubicar entre els apartats 2 i 3 (apartats 3 i 4 si s'atenen les propostes efectuades) per a una millor comprensió de la contingut del precepte.

Article 22 Modalitats de caràcter temporal

Del redactat del precepte sembla que es confon la definició del concepte de la modalitat de participació de caràcter temporal amb les formes en que es materialitza aquesta. També l'apartat 2 conté diferents regles que, per la seva entitat, podrien establir-se en un apartat diferenciat. Es podria ometre l'incís final de l'obligació del retorn perquè del redactat de l'Avantprojecte de llei és clar que la fase de retorn és obligatòria sempre i que es deixa valoració de la unitat promotora.

~~"1. Les modalitats de participació ciutadana de caràcter temporal són els processos participatius, amb independència de la denominació concreta que s'utilitzi, entesos com una~~ **Són** els processos que constitueixen tant una seqüència d'actuacions durant un període determinat de temps destinades **o una actuació puntual** a recollir les aportacions de les persones participants, per facilitar i promoure la intervenció de la ciutadania en qualsevol fase d'elaboració de les polítiques públiques, incloent la seva definició, implementació i avaluació.

~~2. També són modalitats temporals aquelles actuacions puntuals de participació que no s'estenen en el temps. No és necessari que aquestes actuacions estiguin~~ **preceptiva la seva inclusió en els instruments de planificació estratègica** ni la constitució ~~En el seu impuls es pot ometre el requisit de constituir~~ d'una comissió de seguiment o grup motor.

3. Les mesures de conciliació i inclusió i les fases de la modalitat de participació es poden adaptar als objectius concrets de l'actuació. En tot cas, s'ha de fer un retorn a les aportacions de les persones participants."

Article 23 Modalitats segons l'accés de les persones participants

Es formula una única observació formal: convindria substituir "per vies diferents" per la fórmula "per les formes següents"

Article 24. Singularitats de les modalitats de selecció per sorteig

És d'especial interès l'accés a les dades al Registre de Població de Catalunya al qual es refereix en aquest precepte per tal d'obtenir les dades per a la realització de la convocatòria en els processos de participació.

Sens perjudici de les consideracions que pugui formular l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, aquesta previsió s'ha de posar en relació amb l'article 48 de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya, quan estableix que els òrgans de la Generalitat de Catalunya poden utilitzar les dades del Registre de Població de Catalunya només si els cal per a l'exercici de llurs competències, i exclusivament per a afers en els quals la residència o el domicili siguin dades rellevants.

D'altra banda, l'expressió "Fomentar la pluralitat" és poc precís en context jurídic; es proposa un redactat que introdueix la noció de representativitat i es concreta el tipus de biaix.

“La selecció aleatòria, basada en criteris sociodemogràfics, afavoreix la representativitat de les persones participants i contribueix a mitigar els biaixos estructurals habituals en els processos participatius.”

Capítol III Fases dels instruments de participació ciutadana

Aquest capítol l'integra nou preceptes els quals cadascun d'ells estableix el contingut de cada una de les fases del procés de participació que no plantegen objeccions de legalitat i respecte dels quals es formulen les consideracions següents:

Article 25 Estructura dels instruments de participació

Es precepte avança de forma clara l'estructura que ha de seguir un procés de participació que es realitzi en aplicació d'aquest Avantprojecte de llei i que no escau efectuar observacions de fons.

Convindria revisar que l'apartat 1 no entra en contradicció amb l'article 28, quan estableix que la fase deliberatòria no és sempre obligatòria.

Com a observació formal els apartats segon i tercer de l'apartat primer haurien de constar com apartats independents atès que el seu contingut té la identitat suficient. Alhora, cal revisar si el darrer incís del segon paràgraf no és redundant.

Per tot el que s'ha exposat, es proposa el redactat següent:

“1. Els instruments de participació han de tenir, ~~com a mínim~~, **amb caràcter general**, les fases següents:

(...)

2. **Les fases establertes a l'apartat 1** són d'aplicació a les modalitats establertes de participació quan s'hi duguin a terme processos participatius. **En tot cas aquestes fases** es poden adaptar a les característiques de cada instrument i a les especificitats de cada temàtica objecte de debat.”

Article 28 Fase de deliberació

Cal revisar el redactat del precepte d'acord amb els criteris establerts en el Manual d'elaboració de normes i cal suprimir les descripcions i adjectius atès que no són expressions pròpies de l'articular d'una norma. En la línia de la recomanació anterior, els paràgrafs més descriptius haurien d'ubicar-se en un precepte que continguin les definicions dels conceptes bàsics.

Convindria especificar per quins motius es pot justificar la no realització de la fase deliberatòria en els processos no participatius

Per tot el que s'ha exposat, es proposa la redacció següent:

1. En les actuacions identificades com a estratègiques i d'especial interès per a la ciutadania s'ha d'obrir una fase de deliberació. En la resta de supòsits, ~~en cas que no s'obri una fase de deliberació, s'ha de justificar perquè no es considera necessària de processos participatius, sempre que concorrin motius de ***** pot prescindir-se de la realització de la fase i que en tot cas caldrà justificar-ho.~~

~~La fase de deliberació és una etapa crucial en els processos participatius, on es facilita el debat i l'anàlisi de les propostes presentades per la ciutadania i altres actors implicats. Aquesta fase té com a objectiu principal fomentar un diàleg constructiu i inclusiu, permetent la confrontació d'idees, la generació de consensos i la identificació de dissensos sobre les polítiques públiques objecte de la participació.~~

2. La fase de deliberació ha de garantir la transparència, la inclusivitat i la igualtat d'oportunitats per a tots els participants, així com la informació necessària i accessible que facin possible aquest debat.

3. En la dinamització de les sessions de deliberació s'ha de vetllar perquè tothom pugui intervenir en igualtat de condicions i amb respecte cap a les opinions alienes.

4. Les administracions impulsores de la participació han de fer extensiu el debat al conjunt de la ciutadania, per traslladar la deliberació més enllà de les persones participants.”

Article 31 Fase de retorn

S'ha de suprimir la referència a la reclamació de la responsabilitat patrimonial perquè es plantegen dubtes del dany quantificable i no obligat a suportar per la persona interessada d'ela no realització de la fase de retorn d'un procés de participació. En tot cas, encara que no s'estableixi, si es donessis els requisits, igualment es podria interposar.

Article 32 Seguiment dels resultats

Com a qüestió formal, s'ha de refundre en un de sols els paràgrafs primer i segon i de l'apartat 1:

“1. L'Administració impulsora ha de rendir comptes sobre la implementació dels resultats de la participació ciutadana, **que ha d'incloure, en tot cas:**”

El contingut de l'apartat 2 cal reestructurar-lo de la manera següent:

“2. La rendició de comptes es pot dur a terme a través dels òrgans estables de participació de l'àmbit material que es tracti.

3. Les administracions han d'habilitar sistemes transparents perquè la ciutadania pugui seguir i participar en l'evolució de la implementació de les propostes acceptades.

4. ~~En el cas de~~ L'Administració de la Generalitat, ~~aquests sistemes han posarà a~~ **disposició de la ciutadania la informació sobre el seguiment del resultat** ~~d'estar disponibles~~ **mitjançant** la plataforma digital de participació.”

Títol IV. Recursos i infraestructures per a la participació

Capítol I. Recursos per a la participació ciutadana

Article 34 Organització

a) Pel que fa al primer apartat de l'article 34.1, es detecta una invasió potencial de la potestat autoorganitzativa: assenyalar que un determinat departament ha d'actuar “amb la col·laboració dels altres departaments” pot desbordar el que és pròpiament competència legislativa, ja que la col·laboració interdepartamental s'ha d'articular mitjançant instruments de coordinació interna del Govern, o mitjançant la creació formal d'òrgans col·legiats o unitats transversals via decret d'estructura.

El contingut d'aquest apartat resulta, a més, innecessari i reiteratiu, atès que la creació d'unitats directives amb competències en matèria de participació ciutadana es determina mitjançant els decrets d'estructura departamental, d'acord amb les previsions reglamentàries que regulen l'organització administrativa. Així succeeix actualment amb la Direcció General de Bon Govern. Aquest tipus de formulacions són innecessàries en una norma amb rang de llei, ja que no aporten un mandat jurídic addicional ni creen un dret o obligació efectiva.

Per tot això, es recomana la supressió de l'apartat primer de l'article 34.1, en la seva redacció actual, per tal de preservar el principi d'autoorganització i evitar interferències innecessàries en la configuració orgànica del Govern.

b) Quant al segon paràgraf segon de l'article 34.1 tot i que la seva redacció pretén reconèixer la importància del suport tècnic i organitzatiu per part de les entitats locals, la seva inclusió podria ser considerada redundant i, en determinades interpretacions, podria arribar a projectar-se com una ingerència en l'autonomia local, reconeguda a l'article 140 de la Constitució espanyola i a l'article 85 de la Carta europea de l'autonomia local.

En aquest sentit, i amb caràcter cautelar, es considera oportú revisar o suprimir aquest paràgraf, a l'espera de les al·legacions que puguin formular les entitats locals en el marc del tràmit d'audiència previst durant la tramitació de l'avantprojecte.

c) Es reitera l'observació en ordenar el precepte de manera que primer constin els mandats aplicables a totes les administracions catalanes seguit del mandat a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i, finalment, l'administració local.

Article 35 recursos humans

a) Quant a l'apartat 1 del precepte, les seves previsions són redundants en tant que ja es preveuen en altres preceptes de la Llei. Les referències a l'Administració local, en tot cas, haurien de reubicar-se en un apartat singularitzat al final del precepte.

b) Pel que fa a l'apartat 2 del precepte, s'observa que no és propi d'una norma amb rang de llei atribuir directament a una unitat departamental concreta la responsabilitat de crear un perfil professional específic dins l'àmbit de l'Administració de la Generalitat. Aquesta funció s'ha de circumscriure al marc de la normativa aplicable en matèria de funció pública, i correspon, en tot cas, a la Direcció General de Funció Pública com a òrgan competent en matèria de gestió i ordenació dels recursos humans.

Així mateix, cal advertir que la incorporació d'un mandat d'aquestes característiques a l'articulat de la llei genera un risc d'obsolescència normativa, ja que un cop creat formalment el perfil professional esdevé innecessari mantenir-ne la previsió legal. Per aquest motiu, si es considera imprescindible mantenir el contingut proposat, es recomana la seva reubicació en una disposició final amb valor de mandat puntual d'execució, evitant que figuri dins l'articulat permanent de la llei.

Article 36 Recursos econòmics

L'apartat 2 entenem que ja està tractat en altres preceptes de l'Avantprojecte de llei, però sí és d'interès mantenir aquest precepte, es proposa la redacció següent:

“Article 36
Recursos econòmics

L'impuls de la participació ha de comptar amb els recursos econòmics necessaris per garantir una participació de qualitat. A aquests efectes, les administracions públiques han de fer una previsió pressupostària específica dirigida a la participació ciutadana de forma prèvia a l'impuls dels instruments de participació.”

Article 37 Informació i dades obertes

No es formulen consideracions de fons, però cal revisar la numeració del contingut de l'article i suprimir requeriments ja establerts en altres preceptes de la norma com ara la necessitat de la informació clara que s'ha de facilitar als participants.

Capítol II. Infraestructures

Article 38 Infraestructures físiques

No es formulen observacions de fons, però es proposa el redactat següent:

“Article 38 Infraestructures físiques

1. Les Administracions han de posar a disposició de la realització del processos participatius equipaments públics adequats.

2. S'entén per equipaments públics adequats aquells que siguin de proximitat, accessibles amb transport públic i de fàcil per facilitar el desplaçament a persones que visquin fora de les trames urbanes o amb mobilitat reduïda i han de complir amb els requeriments d'accessibilitat establerts en la normativa vigent.

3. Els processos participatius també es poden desenvolupar en espais exteriors o amb ubicació itinerant.”

Article 39 Infraestructures digitals

Com ja s'ha exposat com a consideració general, Convindria estructurar el precepte de manera que primer s'establís el mandat adreçat a totes les administracions públiques catalanes. En segon terme els mandats adreçats a l'Administració de la Generalitat i, per últim, el mandat adreçat a les administracions locals.

També cal que la unitat revisi si la referència que s'ha de fer constar és Generalitat (i el que estatutàriament engloba) o es vol fer referència a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic institucional.

“1. Les administracions públiques han de proporcionar, en un portal web i en els diversos canals d'atenció ciutadana, tota la informació relativa als diferents instruments i canals de participació ciutadana actius.

Així mateix, han de preveure un servei d'atenció a la ciutadania perquè puguin utilitzar les plataformes digitals i han d'adoptar altres mesures d'acompanyament i alfabetització digital, amb la finalitat de superar la bretxa digital.

3. La Generalitat ha de disposar d'una plataforma de participació que permeti la participació digital, en software lliure, proveïda d'eines i funcionalitats que cobreixin les necessitats d'informació, deliberació, presentació de propostes, vot i seguiment de les iniciatives a les quals es participi. Les plataformes digitals de participació han de complir amb la normativa d'accessibilitat.

4. Les administracions locals supramunicipals han de facilitar als municipis que ho sol·licitin una plataforma digital de participació ciutadana que permeti l'exercici dels drets de participació digital.”

Article 40 Mapa d'actors

Sens perjudici de la recomanació d'incloure la definició d'aquest concepte cal assenyalar la importància de l'accés per part de les administracions públiques al Registre de Població de Catalunya o registres sectorials (Administració de la Generalitat de Catalunya) i al padró (administració local) per a poder fer les convocatòries de participació en els processos deliberatius objecte d'aquest Avantprojecte de llei.

Quant a l'accés al Registre de Població de Catalunya, com ja s'ha tingut ocasió d'indicar, i sens perjudici del criteri de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, s'ha de posar en relació

amb l'article 48 de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya, quan estableix que els òrgans de la Generalitat de Catalunya poden utilitzar les dades del Registre de Població de Catalunya només si els cal per a l'exercici de llurs competències, i exclusivament per a afers en els quals la residència o el domicili siguin dades rellevants.

Títol V. Foment de la participació i innovació democràtica

Capítol I. Foment de la participació

Article 41 Foment de la participació al sistema educatiu

No es formulen observacions i resta a l'espera de les aportacions que el Consell Escolar de Catalunya pugui formular al respecte.

Article 42 Participació en la gestió d'espais, equipaments i serveis públics

Aquest precepte recull altres formes de participació ciutadana que ja no van referides a la participació en la planificació d'una política si no a fórmules de cogestió entre l'administració i la ciutadania. De fet, aquestes fórmules ja es realitzen en l'actualitat.

Tanmateix cal que la unitat promotora revisi el contingut dels apartats 1 i 3 en benefici d'una millor relat expositiu d'allò que es vol establir.

Es proposa substituir "fórmules" per "mecanismes" i vincular clarament amb el marc normatiu existent.

"Les administracions públiques poden habilitar mecanismes de participació ciutadana en la gestió d'espais, equipaments i serveis públics, en els termes que estableixi la normativa aplicable i d'acord amb els principis d'eficiència, transparència i corresponsabilitat."

D'altra banda, la referència a l'Ajuntament de Barcelona s'hauria de reubicar en un apartat final del precepte, amb el redactat següent:

"En el cas de la ciutat de Barcelona, és d'aplicació la Carta municipal de Barcelona"

Capítol II. Innovació

Aquest capítol, que l'integren dos articles, el relatiu a la promoció de la innovació i la recerca sobre la participació, no presenten objecció i no es formulen consideracions.

Títol VI. Sistema de garanties i avaluació

Capítol I. Sistema de garanties dels instruments de participació

Article 45 Actuacions de la comissió de seguiment o grup motor i Article 46 Actuacions de l'administració impulsora

L'article 45 atribueix al grup motor les funcions de supervisió i control de la realització del procés participatiu i es configura com principal òrgan de referència per tal que el ciutadà pugui adreçar les seves disconformitats en la realització del procés participatiu.

Sens perjudici de les consideracions prèvies formulades sobre la necessitat de clarificar el caràcter del dret a la participació (substantiu o programàtic), de la lectura d'aquest precepte es desprèn que s'estableix un procediment de queixa davant el grup motor, que té l'encàrrec de valorar si s'han vulnerat o no els drets dels participants i, en cas afirmatiu, elevar a l'administració impulsora una proposta de restauració dels drets vulnerats.

Pel que fa a l'article 46, aquest estableix un sistema de segona i tercera instància de protecció dels drets dels participants, mitjançant la intervenció de l'administració impulsora i del Síndic de Greuges. Tot i això, la manera en què aquests preceptes es complementen entre ells no és del tot clara, pel que es proposen les millores següents..

Respecte d'ambdós preceptes es formulen les consideracions següents:

a) Es repeteix l'ús del concepte de "grup motor" i "comissió de seguiment" de manera indistinta, la qual cosa pot generar confusió. En aquest sentit, es reiteren les observacions formulades a l'article 15, en què es proposa establir un precepte clar de definicions i fer referència als mateixos conceptes de manera consistent al llarg de tota la norma, per garantir una millor comprensió de la regulació.

b) Es suggereix refondre l'article 45 i l'article 46 en un sol article, el qual es podria titular "Mesures de restauració dels drets dels participants". Aquesta integració milloraria la coherència interna del text i evitaria redundàncies en el procediment. Aquesta proposta podria ser recollida a un únic apartat que reguli tant les actuacions del grup motor com les de l'administració impulsora.

c) És necessari clarificar que el procediment de restauració dels drets no pot tenir la naturalesa de procediment sancionador. Així doncs, no és un procediment que impliqui responsabilitat o sancions, sinó que es tracta d'un procediment correctiu que té com a finalitat garantir que els drets dels participants siguin respectats i restaurats en cas de vulneració.

Per aquest motiu, cal especificar que aquest procediment no inclou cap tipus de penalització per a l'administració ni per als seus agents, sinó que es tracta exclusivament d'una mesura correctiva i reparadora.

d) Proposta de redacció

A continuació, es proposa una redacció millorada i més clara dels articles 45 i 46, fusionant-los en un sol article dedicat a les mesures de restauració:

"Article 45. Mesures de restauració dels drets dels participants

1. Les persones participants que considerin que els seus drets han estat vulnerats durant el procés participatiu poden adreçar-se al grup motor o directament a l'administració impulsora per sol·licitar-ne la reparació, sense perjudici de les competències del Síndic de Greuges.
2. En el cas que la sol·licitud de restauració sigui presentada davant el grup motor, aquest ha de sol·licitar un informe a l'administració impulsora sobre els fets denunciats per la persona participant. Si es considera que s'han vulnerat els drets del participant, el grup motor ha d'emetre una proposta de restauració que ha de ser degudament motivada i basada en criteris d'aplicació efectiva.
3. La proposta de restauració no és vinculant per a l'administració impulsora, però aquesta ha de proporcionar una resposta motivada en un termini de 30 dies a partir de la recepció de la proposta, indicant les actuacions correctives que s'adoptaran o les causes, degudament justificades, que impedeixen la seva execució.
4. En el cas que la sol·licitud de restauració sigui presentada davant l'administració impulsora, aquesta ha d'emprendre les accions corresponents per a la reparació dels drets vulnerats i comunicar-ho a la persona participant en el termini de 30 dies.
5. El termini per resoldre la sol·licitud de restauració és de tres mesos a comptar des de la data de presentació de la sol·licitud. En cas que no es notifiqui la resolució en aquest termini, la sol·licitud de restauració s'entén desestimada.
6. En l'àmbit de l'administració local, les persones participants també poden utilitzar els mecanismes de protecció previstos per la normativa municipal que resultin aplicables.

Capítol II. Avaluació de l'aplicació de la llei

Article 47. Avaluació de les polítiques públiques de participació ciutadana

El precepte es dedica a establir com s'ha de dur a terme per part de l'Administració de la Generalitat l'avaluació dels processos participatius i l'obligació que hauran de ser elevats als Govern i que s'hauran de trametre al Parlament. No es formulen al·legacions de fons però si es proposa la redacció següent:

- “1. Les Administracions han d'avaluar anualment, de forma agregada, el funcionament dels instruments de participació que han impulsat.
2. Aquesta avaluació ha d'incloure en tot cas:
 - a) Els processos participatius desenvolupats en relació amb els planificats
 - b) Les mesures per incorporar perfils que habitualment no participen
 - b) El tracte dispensat als participants
 - c) El retorn a la ciutadania
 - d) El grau d'incidència de la ciutadania sobre les decisions adoptades per l'Administració
 - e) Els sistemes de retiment de comptes previstos
3. L'Administració de la Generalitat de Catalunya anualment ha d'elevat al Govern i presentar al Parlament de Catalunya els informes d'avaluació establert en aquest precepte i n'ha de fer difusió pels seus canals habituals”

Article 48. Subjecte i competència per avaluar la llei

Aquest precepte té per objecte principal atorgar al Síndic de Greuges la funció d'avaluació del grau d'aplicació del contingut d'aquesta Llei.

Per aplicació de l'article 68 de l'Estatut d'autonomia, aquest precepte no té la consideració de desenvolupament bàsic de l'estatut, atès que aquest precepte completa l'article 78 de l'Estatut. Tanmateix, com ja indica la memòria general, és preceptiu el tràmit d'audiència al Síndic de Greuges.

Es proposa la redacció següent d'aquest preceptes:

- “ 1. Correspon al Síndic de Greuges avaluar el compliment de les previsions establertes en aquesta Llei que es recollirà en un informe de periodicitat biennal
2. L'informe d'avaluació ha de contenir, en tot cas, el següent:
- a) Els processos participatius desenvolupats en relació amb els planificats.
 - b) Les mesures per incorporar perfils que habitualment no participen.
 - b) El tracte dispensat als participants.
 - c) El retorn a la ciutadania.
 - d) El grau d'incidència de la ciutadania sobre les decisions adoptades per l'Administració.
 - e) Els sistemes de retiment de comptes previstos.”

Disposició addicional primera

Disposició addicional primera

Aquesta disposició addicional té per objecte habilitar les administracions locals a aprovar regulacions pròpies que estableixin condicions més favorables per a l'exercici del dret de participació ciutadana, en l'exercici de la seva autonomia.

Tanmateix, es considera convenient establir, com a mínim, una delimitació orientativa del concepte de “condicions més favorables”, amb la finalitat de garantir una interpretació homogènia i evitar que les regulacions municipals puguin entrar en contradicció amb els principis, garanties o procediments establerts per aquesta Llei.

Així mateix, seria oportú preveure expressament que aquestes regulacions locals han de respectar el marc general establert per la Llei, en tot allò que no resulti incompatible amb la millora dels drets reconeguts, per preservar la coherència del sistema i la seguretat jurídica.

Disposició addicional segona

Aquesta disposició té per objecte establir la clàusula de tancament del suport transversal de la unitat competent en participació ciutadana de l'estructura de l'Administració de la Generalitat en els processos participatius vinculants al procediment en una norma sectorial, respecte de la qual no es formula cap consideració.

Disposició transitòria

L'objecte de la disposició és establir un termini perquè els òrgans estables de participació i administracions públiques es pugui adaptar a les previsions de la Llei.

D'acord amb el manual d'elaboració de les normes, aquestes previsions són pròpies de les disposicions finals i, per tant, cal reubicar el seu contingut.

Disposició derogatòria

Cal posar de relleu que es preveu la derogació de l'article 69 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, relatiu al tràmit de la participació ciutadana en el procediment d'elaboració de les normes.

Quant a l'apartat 2 i 3 d'aquesta disposició derogatòria que passen a eliminar el concepte que recull alguns preceptes i passen a redactar-se de nou, cal reubicar-lo a les disposicions finals, ometent la referència al concepte que se suprimeix i indicant únicament que es procedeix a la modificació del precepte en qüestió.

Disposició final primera

S'estableix l'habilitació genèrica al Govern per desenvolupar reglamentària aquesta Llei en allò que sigui necessari. No es formulen observacions.

Disposició final segona

S'estableix l'entrada en vigor de la Llei en sis mesos i no presenta objecció.

Barcelona, a la data de la signatura digital

Marta Fonolleda Fajardo
Responsable jurídica d'assessorament
i normativa administrativa

Imma Puigmulé Recasens
Advocada en cap (e.f)