

Informe de la Subdirecció general d'Organització del Sector Públic sobre l'Avantprojecte de Llei de participació ciutadana

En data 1 d'agost de 2025, l'Assessoria Jurídica del Departament de la Presidència tramet, a la Secretaria d'Administració i Funció Pública, la petició d'informe de la Subdirecció General d'Organització del Sector Públic en relació amb l'Avantprojecte de Llei de participació ciutadana.

La Subdirecció General d'Organització del Sector Públic de la Secretaria d'Administració i Funció Pública, de conformitat amb l'article 76.1.b) del Decret 105/2025, de 27 de maig, de reestructuració del Departament de la Presidència, emet aquest informe d'acord amb la documentació que consta en el SIGOV (SIG25PRE0697) següent:

- El text de l'avantprojecte de Llei, en la versió de 31 de juliol de 2025.
- La memòria general de la directora general de Govern Obert de 31 de juliol de 2025.
- La memòria d'avaluació d'impacte de la directora general de Govern Obert de 28 de juliol de 2025.
- L'informe jurídic preliminar de l'Assessoria Jurídica del Departament de la Presidència de 24 de juliol de 2025

Descripció del projecte

Aquest avantprojecte de Llei regula el dret de participació ciutadana mitjançant els instruments promoguin les administracions públiques catalanes, amb la finalitat de garantir la incidència de la ciutadania en l'elaboració, la implementació i l'avaluació de les polítiques públiques. Aquesta norma legal ha de constituir el marc normatiu per a totes les administracions públiques catalanes quan promoguin la participació, amb excepció dels municipis de fins a 2.000 habitants, als quals els és aplicable exclusivament en allò que fa referència als principis generals que hi són establerts.

Aquest dret de participació no s'insereix dins del procediment administratiu, com pot ser el tràmits d'audiència i informació pública, sinó com una forma d'interlocució entre l'administració i la ciutadania a l'hora d'adoptar les decisions rellevants, on els elements clau són la deliberació ciutadana i el retorn motivat a les aportacions presentades per la ciutadania, per tal de configurar una presa de decisions més informada sobre les polítiques públiques.

L'avantprojecte de Llei estableix els principis informadors del dret a la participació ciutadana, el compromís institucional, la iniciativa, instruments i fases de la participació, els recursos i infraestructures, i el sistema de garanties i avaluació dels instruments de participació ciutadana.

Consideracions

Pel que fa a l'àmbit competencial d'aquesta Subdirecció general, els aspectes a valorar d'aquest avantprojecte de llei se centren en l'impacte organitzatiu del sector públic de l'Administració de la Generalitat que pot comportar el desplegament d'aquesta llei. Concretament les referències al grup motor (art.14) i els instruments de participació ciutadana (art. 19 a 24):

1. Àmbit d'aplicació

L'article 3.1 estableix que aquesta és d'aplicació :

“1. A l'Administració de la Generalitat, als ens que en depenen o hi estan vinculats així com a la resta d'entitats que integren el seu sector públic.”

Sobre aquesta previsió cal dir que la expressió “als ens que en depenen o hi estan vinculats” pot ser molt àmplia i incloure entitats amb participació residual de l'Administració de la Generalitat.

D'altra banda, no existeix una delimitació normativa de les entitats que formen el sector públic de l'Administració de la Generalitat, i cada norma acostuma a establir que s'entén per sector públic.

Per una major seguretat jurídica es recomana que la redacció d'aquest punt s'estableixi en els següents termes:

“1. A l'Administració de la Generalitat, a les entitats en les quals aquesta Administració hi participa de forma íntegra o majoritària, directa o indirectament, i la resta d'entitats que hi són adscrites d'acord amb la normativa de règim jurídic del sector públic.”

2. Grups motor

L'article 14 de l'avantprojecte de llei regula els grups motor com un espai col·laboratiu que prepara, fa el seguiment i avalua cada instrument de participació, en els termes següents:

Article 14. Grup motor

1. El grup motor és un espai col·laboratiu, constituït per l'administració impulsora de l'instrument de participació, amb la participació de persones representatives de diferents interessos socials, sectorials o territorials, amb la finalitat de col·laborar en el disseny, seguiment i avaluació de l'instrument de participació, així com de vetllar pel compliment de les previsions d'aquesta llei.

2. La constitució del grup motor és preceptiva en els instruments de participació ciutadana sobre qüestions estratègiques, enteses com aquelles actuacions incloses en els instruments de planificació estratègica de l'administració impulsora. En la resta d'instruments, la seva constitució és potestativa.

3. El grup motor s'ha de constituir amb caràcter previ a la convocatòria de l'instrument de participació i ha de romandre actiu, com a mínim, fins a l'emissió de l'informe de retorn.

3. La composició del grup motor 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 de la participació.

4. Els grups motors no s'integren en l'estructura administrativa de l'Administració convocant i actuen com a espais de caràcter 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 que l'administració impulsora tingui habilitat a aquests efectes. Igualment, s'ha de garantir la publicitat de les actes i acords adoptats en el marc de les seves reunions.

Les finalitats, el caràcter preceptiu, en determinats casos, i la composició dels grup motor determinaria la seva configuració com un òrgan col·legiat en els termes establerts a l'article 15.2 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic, de manera que poden establir les seves pròpies normes de funcionament, quedant integrats en l'administració pública que els crea, tot i que sense formar part de la seva estructura jeràrquica.

Altrament, la seva configuració com espai col·laboratiu sense capacitat de decisió, sembla configurar-lo com un grup de treball, quedant fora de la seva actuació la formació d'una única voluntat o decisió col·lectiva i, per tant, la seva naturalesa d'òrgan col·legiat. Tanmateix, aquest caràcter informal no s'ajusta a la rellevància d'algunes de les seves funcions i formalitats com són:

- Vetllar pel compliment de la llei (art. 14.1).
- Substituir la publicitat d'actes i acords per les deliberacions (art. 14.5)
- Proposar mesures de restauració (art. 44.2)

D'altra banda, atès que es preveu que el grup motor s'ha de constituir amb caràcter previ a la convocatòria de l'instrument de participació i ha de romandre actiu, com a mínim, fins a l'emissió de l'informe de retorn, en aquest sentit el grup motor només s'hauria de constituir per als instruments de participació temporals, de manera que la vigència del grup motor serà sempre temporal, en altre cas, hi haurien grups motors amb durada indefinida que es podrien confondre o entrar amb conflicte amb els mateixos instruments de participació estables.

3. Instruments de participació

L'avantprojecte de llei defineix uns instruments de participació estables i altres temporals, i ambdós poden ser de crida oberta o de selecció prèvia.

1. Instruments estables de participació

L'article 20.2 classifica els instruments de participació ciutadana de caràcter estable en:

- a) *Els consells de participació, que són òrgans col·legiats de caràcter participatiu, amb independència de la denominació específica que s'utilitzi.*
- b) *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."*

Dins dels instruments estables, no es fa cap descripció funcional entre els dos subtipus d'instruments. Malgrat en l'apartat b) es digui que són de "*caràcter extern a l'administració*" l'escassa regulació dels dos subtipus d'instruments estables és la mateixa, preveient una "*presència de l'administració impulsora proporcionada i congruent amb les funcions directives, dinamitzadores i de rendició de comptes*".

Aquesta Subdirecció general considera que, per definició, qualsevol òrgan estrictament de participació ciutadana no hauria d'adoptar la consideració d'òrgan col·legiat, en tant que el seu objectiu no es expressar una voluntat o decisió única del conjunt de membres, sinó recollir la visió o perspectiva individual¹ de cada membre.

Altra cosa, es que aquest un òrgan incorpori, a més de la participació, altres funcions de consulta, assessorament o dictamen que requereixen expressar un pronunciament de l'òrgan com a conjunt. En aquest cas ens trobaríem davant d'un òrgan col·legiat, normalment format per representants de entitats o institucions que defensen els interessos de qui els ha designat independentment de la seva propi criteri o opinió.

D'altra banda, també es podria donar que no tots els instruments estables (i també temporals) de participació ciutadana s'han de configurar com a òrgans (entès com un conjunt de persones que es troben de forma física o virtual), sinó que també poden adoptar altres canals: portals, grups de conversa,...

Per això, aquest projecte de llei hauria de diferenciar els instruments estrictament de participació ciutadana d'aquells que es configuren com òrgans col·legiats (consells de participació, segons el projecte de llei), en tant que entre les seves finalitats es troben altres alienes al que seria l'estricta participació ciutadana.

Aquesta diferenciació es pot recollir en la llei de dues maneres, que ha de valorar la unitat directiva impulsora de la llei:

1. Incloure en l'articulat els dos tipus d'instruments: òrgans col·legiats amb funcions de participació i els instruments estables de participació ciutadana, indicant les seves diferències.
2. Preferiblement, incloure en l'articulat només els instruments de estrictament de participació ciutadana, excloent-ne aquells òrgans que persegueixen una decisió col·legiada d'assessorament, consulta o dictamen,

D'altra banda, els requeriments dels instruments estables de participació ciutadana que es recullen en l'article 20.3, haurien de ser aplicables a tots els instruments tant els estables com els temporals, amb excepció de la renovació periòdica dels seus membres que només tindria sentit en els instruments estables. Així també, en els instruments de participació ciutadana (no òrgans col·legiats), la presència de l'administració s'hauria de limitar a la dinamització i l'aportació d'informació, de manera que la seva participació hauria de ser necessàriament molt minoritària.

També caldria explicar millor la previsió de l'article 20.4 en relació amb les polítiques públiques cícliques i la continuïtat de l'instrument un cop "finalitzats aquests cicles".

2. Instruments temporals de participació ciutadana

L'article 21.2 classifica els instruments de participació ciutadana de caràcter temporal en:

- a) *Els processos participatius, amb independència de la denominació concreta que s'utilitzi, entesos com una seqüència d'actuacions durant un període determinat de temps destinades 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.*
- b) *Les actuacions puntuals de participació que no s'estenen en el temps. No és necessari que aquestes actuacions estiguin incloses en la planificació estratègica. En el seu impuls es pot ometre el requisit de constituir un grup motor, i les mesures de conciliació i inclusió i les fases 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.*

Pel que fa als instruments temporals, es diferencien en que uns són per un període determinat i els altres són puntuals, sense determinar els límits temporals entre puntual i temporal. Per això, en cas que no es determini la diferència, es recomana suprimir la distinció entre els dos tipus d'instruments temporals i l'exempció de requisits, mesures de conciliació o fase de participació de cada instrument temporal es determini en cada cas per raó de la urgència, durada, canal de participació o complexitat de la política pública afectada.

En qualsevol cas, aquesta Subdirecció general considera que els instruments de participació ciutadana són òrgans deliberatius que haurien d'obviar la formalitat que requereixen els òrgans col·legiats i s'haurien de regir exclusivament per les pròpies normes de funcionament.

Per això, aquesta Subdirecció general considera que caldria preveure:

- En l'article 19 que els instruments de participació ciutadana regulats per aquesta llei es regeixen per les pròpies normes constitutives, en tant que la seva finalitat és el debat i la recollida d'opinions sense necessitat d'expressar una decisió col·lectiva.
- En l'article 20.2 només hauria de fer referència als instruments estables exclusius de participació ciutadana, que poden ser espais de trobada o bé adoptar altres canals. Si es vol fer referència als òrgans col·legiats que també tenen funcions de participació se'n podria fer menció en una disposició addicional.
- El contingut de l'article 20.3 s'hauria de traslladar a l'article 19, en tant que hauria d'afectar a tots els instruments de participació ciutadana, amb excepció de la renovació periòdica de membres que només seria aplicable als instruments estables. Així també, caldria limitar la presència de l'administració a funcions de dinamització i informació.
- En l'article 20.4, explicar millor la finalitat de la referència a les polítiques públiques cícliques i la continuïtat de l'instrument un cop "finalitzats aquests cicles".
- En l'article 21.2 no distingir entre els dos tipus d'instruments temporals i vincular l'exempció de requisits i procediment a altres paràmetres. En qualsevol cas, revisar la coherència amb l'article 14 sobre el caràcter potestatiu dels grups motors en relació amb les actuacions puntuals que puguin estar incloses en la planificació estratègica.
- En el punt 1 de la disposició final Quarta cal revisar la referència a l'article 21 de la Llei. Així també, el punt 2 hauria d'establir un termini per a l'adequació dels actuals òrgans col·legiats que passen a tenir la naturalesa d'òrgans de participació ciutadana i complir les seves especificitats, tret dels aspectes que puguin tenir regulats en una norma específica amb rang de llei.

Conclusions

La Subdirecció General d'Organització del Sector Públic de la Secretaria d'Administració i Funció Pública, pel que fa al seu àmbit de competències, **informa favorablement** sobre *l'Avantprojecte de llei de participació ciutadana*, sempre que es tinguin en compte les consideracions d'aquest informe en relació amb els grups motor i els instruments de participació ciutadana, i es disposi de dotació pressupostària per atendre la seva aplicació.

El subdirector general d'Organització
del Sector Públic

Signat digitalment per:
Xavier Serentill
Utgés

Data:
2025.10.16
11:22:30 +02'00'