



INFORME JURÍDIC PRELIMINAR ACTUALITZAT

Avantprojecte de llei de participació ciutadana

I. ANTECEDENTS

1. Des de la Direcció General de Govern Obert s'impulsa l'Avantprojecte de llei de participació ciutadana.
2. Aquest Avantprojecte de llei va ser objecte d'audiència interdepartamental, es va examinar per aquesta Assessoria Jurídica i es va emetre l'informe jurídic preliminar de data 24 de juliol de 2024 i, finalment, es va sotmetre a l'apartat II del Consell Tècnic el dia 1 d'agost de 2025.
3. Un cop s'han realitzat els tràmits d'audiència i informació pública i s'han emès els informes preceptius en la tramitació de la iniciativa, la Direcció General de Bon Govern, en data 1 de desembre de 2025, tramet a aquesta Assessoria Jurídica una nova versió de l'Avantprojecte de llei, així com una segona memòria de valoració de les al·legacions i observacions rebudes fins en aquesta fase de tramitació de la iniciativa.
4. Aquest informe jurídic preliminar actualitzat s'emet d'acord amb el punt 16 de l'apartat II de l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009 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.
5. Aquest informe té per objecte examinar si, després dels tràmits d'informació pública i audiència, s'han introduït en el projecte modificacions substancials que el modifiquin de manera prou rellevant com per a fer necessari que es repeteixin els tràmits esmentats.

II. CONCLUSIÓ

A la vista de les modificacions incorporades a l'Avantprojecte, detallades en aquest informe, s'aprecia que aquestes responen principalment a millores tècniques, a l'acceptació d'al·legacions per a una major precisió del text i a l'adequació a les observacions dels informes preceptius. Cap d'elles altera els objectius, els principis rectors ni l'estructura fonamental de la iniciativa normativa. Per tant, es conclou que no constitueixen una modificació substancial del projecte que justifiqui la retroacció de les actuacions i la repetició dels tràmits d'audiència i informació pública.

Aquesta Assessoria Jurídica informa favorablement l'Avantprojecte de llei per tal que es pugui continuar amb la tramitació i aquest es pugui sotmetre a l'apartat IIIA del Consell Tècnic previ a la sol·licitud del dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya i de la Comissió de Govern Local, sens perjudici de les consideracions jurídiques que s'hi formulen.

III. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

1. Comprovació del compliment dels tràmits formals i de que l'expedient disposa de la documentació exigible

1.1 Publicitat activa de l'expedient:

L'expedient que consta en relació amb aquesta iniciativa en el Portal de normativa en tramitació del Departament de la Presidència es va actualitzar amb la documentació de l'expedient corresponent amb la fase inicial de la tramitació de l'expedient per poder dur a terme el tràmit d'audiència i d'informació pública:
<https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/normativa-i-informacio-interes-juridic/normativa/normativa-en-tramit/pre/en-tramit/Avantprojecte-de-llei-de-participacio-ciudadana>

1.2 Tràmit d'informació pública

— En data 1 de setembre de 2025 es va publicar l'edicta de 27 d'agost de 2025, pel qual se sotmet a informació pública l'elaboració l'Avantprojecte de llei de participació ciutadana.

— Consta a l'expedient el resultat del tràmit d'informació pública.

1.3 Tràmit d'audiència

— S'ha dut a terme un ampli tràmit d'audiència que ha inclòs, entre d'altres, entitats municipalistes, universitats, sindicats i entitats de representació empresarial, associacions i entitats ciutadanes, entitats del tercer sector i fundacions que han participat en alguna sessió de deliberació o han presentat propostes durant la tramitació de l'Avantprojecte; les inscrites al portal de participació de la Generalitat; les que han participat en les formacions que ofereix la Generalitat en matèria de participació interna de les entitats.

— S'han rebut les al·legacions dels següents, i que consten ateses o valorades a l'expedient:

- Síndica de Greuges: de la que destaca la seva conformitat a les funcions que s'atribueixen a aquest òrgan estatutari en matèria de participació.
- Les universitats Rovira i Virgili, Pompeu Fabra i Politècnica de Catalunya, que presenten les mateixes al·legacions sobre el caràcter supletori de la norma i sempre i quan sigui compatible en el seu àmbit.
- INSTA- Serveis Jurídics Ambientals
- PIMEC
- La Confederació, Patronal del Tercer Sector Social de Catalunya
- Federació de Municipis i Comarques
- L'Associació Catalana de Municipis
- Coordinadora Catalana de Fundacions
- Cámara de Concesionarios de Infraestructuras
- Col·legi del Col·legi de professionals de la Ciència Política i de la Sociologia de Catalunya

També s'han rebut al·legacions de persones físiques i noves al·legacions dins de l'Administració de la Generalitat i és el cas de la Secretaria d'Habitatge

1.4 Informes preceptius

— **L'Institut Català de les Dones** emet el preceptiu informe d'impacte de gènere, en el qual es formulen observacions formals i de fons sobre l'Avantprojecte de llei i que han estat valorades a l'expedient.

— La **Direcció General de Pressupostos** emet informe favorable, amb el benentès que les despeses que se'n derivin seran assumides amb les disponibilitats pressupostàries del Departament de la Presidència, en el marc dels escenaris pressupostaris a mitjà termini.

— L'informe de la **Subdirecció General d'Organització del Sector Públic**, en el qual s'efectuen observacions tècniques en els preceptes relatius als grups motor de l'Avantprojecte de llei i que han estat majoritàriament ateses.

— **L'Autoritat Catalana de Protecció de Dades** ha emès el seu preceptiu informe en el qual es conclou que es considera que el text de l'Avantprojecte de llei és adequat a les previsions establertes a la normativa sobre protecció de dades personals, sempre que es tinguin en compte les consideracions efectuades al llarg d'aquest informe. Les observacions han estat ateses llevat una i que és la relativa a incloure la protecció de dades de caràcter personal com un principi de la participació.

— El **Consell d'Educació de Catalunya** que ha formulat observacions tècniques del redactat de l'articulat, que han estat majoritàriament ateses.

— L'informe de la **Comissió Mixta Generalitat – Ajuntament de Barcelona** en el qual conclouen en la necessitat d'addició d'una disposició addicional en el qual es prevegi el caràcter supletori de l'aplicació de la norma i que s'incorpora en el text de la norma.

Han estat sol·licitats en data 1 d'agost de 2025 i a data d'aquest informe no consten emesos els informes de la **Direcció General de Funció Pública** i de la **Intervenció General**.

De conformitat amb l'article 50 bis.6. de la Llei 26/2010, si un informe no s'ha emès en el termini establert, s'ha de continuar la tramitació del procediment, sens perjudici del que estableix la normativa de procediment administratiu en el supòsit d'informes preceptius.

1.5 Tràmits posteriors

— A la vista que han estat realitzats els tràmits d'audiència i informació pública i han estat sol·licitants els informes indicats en l'informe jurídic preliminar, es conclou que la iniciativa pot seguir amb la seva tramitació.

— Es considera preceptiu el dictamen del **Consell de Treball, Econòmic i Social**, de conformitat amb l'article 2.1 de la Llei 7/2005, de 8 de juny, del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya i l'article 24.2 del Decret 43/2007, de 20 de febrer, en tant que aquest ha d'emetre els dictàmens amb caràcter preceptiu i no vinculant i previ sobre els avantprojectes de Llei que, pel seu objecte i contingut, tinguin una relació substancial amb les matèries pròpiament socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, excepte aquells que tinguin per finalitat l'estructuració o organització interna dels departaments de la Generalitat, unitats administratives i del seu personal.

— També correspon sol·licitar l'informe de la **Comissió de Govern Local de Catalunya**, 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.

Per tant, procedeix ara la inclusió de la iniciativa en l'apartat IIIA del Consell Tècnic previ a la sol·licitud del dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social i de l'informe de la Comissió de Govern Local.

2. Anàlisi de les principals modificacions introduïdes en l'articulat

Les principals novetats que recull l'Avantprojecte de Llei respecte del text de la iniciativa que es va sotmetre a l'apartat II del Consell Tècnic són les següents:

Exposició de motius

S'incorpora la referència a l'article 9.2 de la Constitució a instàncies d'una de les al·legacions rebudes en el tràmit d'audiència.

S'adapta el seu contingut a les modificacions que ha experimentat l'articulat.

No escau formular observacions.

Article 3

Àmbit d'aplicació

A instàncies de la Subdirecció General d'Organització del Sector Públic i de les entitats municipalistes, respectivament, es revisa els termes de la redacció del precepte sense que impliqui canvis substancials en el seu contingut.

En congruència es revisa la redacció en relació amb el Conselh Generau d'Aran.

A instàncies de les universitats es suprimeix el caràcter supletori de l'aplicació de la norma.

No escau fer observacions de fons atès que la previsió és congruent amb la finalitat que persegueix, si bé es recomana efectuar una revisió integral de l'articulat de l'Avantprojecte de llei per revisar que l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic institucional queda

identificat en cada supòsit de la forma correcta. A aquests efectes es pot optar per fer la remissió al “sector públic de l’Administració de la Generalitat”

Article 4 **Principis informadors**

S’introdueixen esmenes tècniques que en un dels principis que no escau formular observacions.

Article 7 **Planificació de la participació ciutadana**

A instàncies de les entitats municipalistes es modifica l’obligació quant al termini de dos mesos de les administracions locals a efectuar la planificació de processos de participació i per la que no escau formular cap objecció.

Article 13 **Comunicació i difusió**

S’emfatitza amb els criteris d’accessibilitat i amb la necessitat de l’ús de llenguatge que tingui en compte la diversitat, que sigui respectuós, no classista, ni racista, ni xenòfob, ni LGTBI-fòbic; que eviti qualsevol imatge discriminatòria de les dones o estereotips sexistes, i que fomenti valors d’igualtat, presència paritària, diversitat i corresponsabilitat.

No escau formular observacions.

Article 14 **Grups motors**

Es modifica el redactat d’acord amb les observacions de la Subdirecció General d’Organització del Sector Públic.

No escau fer observacions de fons si bé caldria revisar la referència Administració de la Generalitat i substituir-la per la referència el sector públic de l’Administració de la Generalitat.

Article 16 **Mesures de conciliació i inclusió**

S’incorporen esmenes tècniques, alhora que s’estableix la possibilitat d’establir ajudes al desplaçament.

Així doncs aquesta Llei estableix un emparament legal per tal que les administracions públiques catalanes pugui establir algun règim d’ajut a aquest efecte i que hauria de ser aplicat amb observança a la resta de l’ordenament jurídic.

No es formulen observacions.

Article 19

Iniciativa institucional

Es tracta d'una de les principals novetats del text de l'Avantprojecte de Llei i és que arran d'una de les observacions formulades s'incorpora la possibilitat que les administracions locals puguin instar al sector públic de l'Administració de la Generalitat la convocatòria d'un procés de participació.

Per a la redacció d'aquest precepte s'ha pres com a base la llei de consultes populars i s'ha modulat tenint en compte l'objecte de la llei i la coherència amb els requeriments d'exigència a l'hora d'impulsar instruments de participació.

No es formulen consideracions al respecte.

Article 20 Instruments de participació i article 21 Instruments de participació ciutadana de caràcter temporal

S'introdueixen millores tècniques en relació amb la perspectiva de gènere i les normes d'organització dels instruments de participació a instàncies de la Subdirecció General d'Organització del Sector Públic i no escau formular observacions.

Article 24

Singularitats dels instruments de selecció per sorteig

S'adapta el redactat del precepte d'acord amb les observacions de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades per la qual cosa no escau formular consideracions.

Article 28

Fase de presentació de propostes

S'introdueix com a novetat la referència expressa a que les propostes han de ser públiques. Tot i la novetat en el text del precepte de fet actualment ja existeixen instruments de participació que porten aquesta publicitat com és el cas del Portal participa en l'elaboració de disposicions normatives.

No es formulen consideracions al respecte i es considera adequada als principis de transparència que invoca el text de l'Avantprojecte de Llei.

Article 31

Fase de retorn

La novetat principal és la introducció de l'obligació de l'administració convocant a traslladar, de forma individualitzada, el retorn de les aportacions a les persones participants que així hagin manifestat aquesta voluntat el retorn.

Si bé no es formula objecció de legalitat, sí cal posar l'accent que si bé és una mesura que beneficia als participants dels diferents instruments de participació en tant que es posa a la seva disposició aquest retorn, es tracta d'una càrrega que ha d'assumir l'administració convocant

i que també se'n podria donar compliment amb la incorporació d'aquest retorn en plataformes electròniques accessibles. També, implica la necessitat de recollir les dades personals de participants de forma inequívoca per aquesta finalitat.

Si tanmateix es considera necessari mantenir el precepte es proposa la redacció següent:

“El retorn de les conclusions també s’ha de traslladar a les persones participants que hagin atorgat el consentiment amb aquesta finalitat, d’acord amb la normativa de protecció de dades.”

Article 32 **Seguiment dels resultats**

A l'article 32 s'inclou una remissió interna pel que al requeriments de les dades que s'han de facilitar i que no procedeix formular cap consideració.

Article 33 **Avaluació dels instruments de participació ciutadana**

Es revisa el text per a incorporar qüestions tècniques sobre les dades que s'han de recollir en l'avaluació dels instruments de participació a instàncies de les al·legacions rebudes i que no escau formular cap consideració.

Article 36 **Informació i dades obertes**

Les modificacions d'aquest precepte mereixen una atenció especial, ja que s'han eliminat les referències que indicaven que la informació havia de ser accessible per a les persones amb discapacitat i la menció a la llengua de signes.

Aquesta supressió no implica que desaparegui l'obligació de les administracions de garantir l'accessibilitat de la informació per a tothom, ni que deixin d'oferir traducció a la llengua de signes quan algú ho sol·liciti en el marc d'un instrument de participació ciutadana. Aquesta obligació es manté. El que s'elimina és la referència expressa en el text legal, perquè la Llei, en cap moment, fa menció a col·lectius específics i, per tant, la inclusió d'uns i no d'altres podria generar l'equívoc que alguns queden exclosos del sistema de garanties de participació establert per aquesta norma.

Les obligacions es mantenen perquè del redactat de la Llei ja queden establertes i, per tant, no escau formular objecció al respecte.

Article 38 **Infraestructures digitals**

Es revisa el redactat quant a les referències tècniques sobre l'accessibilitat dels portals i l'acompanyament necessari per a superar la bretxa digital.

Cal revisar les referències de l'Administració de la Generalitat i substituir-les pel sector públic de l'Administració de la Generalitat.

Article 39

Mapa d'actors per a la participació

S'adapta el redactat del precepte d'acord amb les observacions de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades per la qual cosa no escau formular consideracions.

Article 40

Foment de la participació ciutadana al sistema educatiu

Amb coherència amb l'article 3 relatiu a l'àmbit d'aplicació, es fa referència expressió a l'educació no universitària.

No es formulen observacions.

Article 41

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

A instàncies de les observacions formulades es proposa eliminar "entitats ciutadanes" i en el seu lloc "tot tipus d'entitats":

"2. Les administracions públiques poden facilitar que tot tipus d'entitats sense ànim de lucre arrelades al territori puguin assumir o participar en la gestió d'espais, equipaments públics i serveis públics."

Aquesta Assessoria Jurídica entén que la voluntat d'establir una fórmula més àmplia a l'hora d'identificar les entitats a les que s'adreça aquest precepte té com a finalitat reforçar la protecció de la participació ens els assumptes polítics i socials dels individus i, amb aquesta finalitat, no exclou cap entitat mantenint en tot cas la necessitat d'arrelament com a garantia en la preservació d'aquest be jurídic. En conseqüència, no es formulen observacions a la nova redacció.

Article 43

Recerca sobre participació

S'incorpora al precepte la referència als col·legis professionals i queda redactat de la manera següent:

"L'Administració de la Generalitat ha de promoure la col·laboració amb les universitats, el moviment associatiu, els col·legis professionals i altres administracions públiques amb la finalitat de fomentar la recerca en matèria de participació ciutadana."

S'observa que la inclusió dels col·legis professionals és adequada. Si bé no són institucions de recerca com les universitats, sí que elaboren estudis, informes tècnics i dictàmens en els seus àmbits competencials, la qual cosa pot enriquir la recerca en matèria de participació ciutadana des d'una perspectiva professional i aplicada.

Article 44

Mesures de restauració dels drets de les persones participants

S'eliminen les funcions de restauració al grup motor per tal de no generar confusió amb funcions d'òrgan col·legiat que s'integra a l'Administració de conformitat amb les observacions formulades per la Subdirecció General d'Organització del Sector Públic.

D'aquesta manera les facultats de restauració recauen en l'administració convocant i el Síndic de Greuges.

No es formulen observacions.

Article 46

Subjecte i competència per avaluar la llei

El precepte es revisa d'acord amb les al·legacions formulades per la Síndica de Greuges.

Tanmateix es recomana una revisió del títol del precepte i la revisió de la referència la "unitat competent en matèria de participació de l'Administració de la Generalitat" i substituir-la pel departament de l'Administració de la Generalitat competent en participació.

Disposició addicional tercera

Règim especial de Barcelona

S'incorpora una nova disposició addicional a instàncies de l'Ajuntament de Barcelona.

Si bé no es qüestiona la seva addició, es considera rellevant posar de relleu que a la memòria de valoració de les al·legacions i observacions rebudes s'hi fa constar que:

"l'Ajuntament de Barcelona, en el seu informe indica que:

"L'Ajuntament de Barcelona, com a administració local amb una llarga trajectòria en el desplegament d'instruments i polítiques de participació – reglades pel Reglament de Participació Ciutadana aprovat per plenari municipal -, reconeix la importància de disposar d'un marc jurídic autonòmic coherent que consolidi els avenços realitzats i asseguri l'homogeneïtat i la traçabilitat dels processos participatius al conjunt del territori.

Aquesta afirmació respon a la línia de treballs que s'han efectuat amb l'Ajuntament de Barcelona al llarg del procés participatiu previ a la tramitació d'aquesta norma.

L'Ajuntament de Barcelona ha participat activament en totes les fases del procés, inclòs el grup motor, amb l'objectiu de contribuir a la definició d'un model comú de participació de qualitat per a totes les administracions de Catalunya. Aquesta implicació respon al seu paper com a segona administració del país i a la seva trajectòria com a referent en polítiques de participació.”

L'aplicació supletòria de la llei, tot i ser jurídicament possible, podria desvirtuar el consens assolit durant els treballs preparatoris, que és clau per avançar cap al canvi de model i de paradigma que la norma proposa.”

Es considera rellevant posar de relleu que l'aplicació supletòria podria desvirtuar el consens assolit. Per aquest motiu, es recomana que a la Memòria General de l'expedient es justifiqui de manera explícita la raó d'aquesta excepció, per tal de dotar de coherència la decisió final en relació amb els treballs preparatoris realitzats amb el mateix Ajuntament de Barcelona.

Barcelona, a la data de la signatura electrònica

Marta Fonolleda Fajardo
Responsable jurídica d'assessorament
i normativa administrativa

Imma Puigmulé i Recasens
Advocada en cap de l'Assessoria Jurídica (e.f)