



INFORME JURÍDIC FINAL

Avantprojecte de llei de participació ciutadana

I. ANTECEDENTS

1. Des de la Direcció General de Bon Govern 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. En data 3 de desembre de 2025 la Intervenció General emet pronunciament
 5. En data 3 de desembre de 2025 l'Assessoria Jurídica va emetre informe jurídic preliminar actualitzat.
 6. En data 5 de desembre de 2025 el text de la iniciativa de l'Avantprojecte de llei es va sotmetre a l'apartat IIIA del Consell Tècnic, previ a la sol·licitud d'informe de la Comissió de Govern Local de Catalunya i de dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya.
 7. També en data 5 de desembre de 2025 la Direcció General de Funció Pública emet el seu pronunciament.
 8. En data 18 de desembre de 2025, la Comissió de Govern Local de Catalunya emet informe respecte de l'Avantprojecte de llei.
 9. En data 12 de gener de 2026 el Consell de Treball, Econòmic i Social emet el dictamen 1/2026 sobre l'Avantprojecte de llei.
 10. En data 22 de gener de 2026 la unitat promotora tramet a aquesta Assessoria Jurídica una nova versió del text del Projecte de decret i una nova memòria de valoració de les al·legacions i observacions rebudes, per tal la iniciativa se sotmeti a l'apartat IVA del Consell Tècnic, previ a la seva elevació al Govern per a la seva aprovació.
4. Aquest informe jurídic final s'emete 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:

- Avaluació jurídica del procediment i l'expedient, amb el contingut establert per a l'informe jurídic preliminar.
- Avaluar jurídicament l'adequació del projecte al marc normatiu corresponent.
- Les conclusions, en els termes establerts per a l'informe jurídic preliminar.

II. CONCLUSIÓ

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 IVA del Consell Tècnic previ a la seva elaboració al Govern per a la seva aprovació, i sens perjudici de les consideracions jurídiques que s'hi formulen.

III. COMPROVACIÓ DEL COMPLIMENT DELS TRÀMITS FORMALS I DE QUE L'EXPEDIENT DISPOSA DE LA DOCUMENTACIÓ EXIGIBLE

Aquesta Assessoria Jurídica conclou que el procediment següent per a l'elaboració de l'Avantprojecte de llei és ajustada a Dret i que ha completat amb la realització de tots els tràmits preceptius de conformitat amb l'article 36 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, i l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, sobre la base del següent:

1 Memòria preliminar

Per Acord del Govern de 30 d'agost de 2022, es va aprovar 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 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.

3 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.

4 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.

5 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

6 Informes i altra documentació preceptiva

— L'expedient compta amb la **Memòria general i memòria d'avaluació d'impactes**, que han estat actualitzades al llarg de la tramitació de la norma. Alhora, aquestes memòries, en termes generals, recullen el contingut mínim establert L'article 36 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre.

— Consta emesa la **Memòria de valoració i al·legacions de les rebudes** en el si de la tramitació i que ha estat actualitzada en cada fase de la tramitació.

Atesa la sistemàtica del document de valoració de les observacions i al·legacions, es considera que s'ha donat compliment a les indicacions de la Comissió Jurídica Assessora, (Dictàmens 82/2019, 96/2022 i 370/2023, entre d'altres) que recorda la necessitat de complir formalment amb la indicada exigència legal, i realitzar aquesta tasca d'avaluació i motivació no d'una manera dispersa, en diverses notes i informes valoratius, sinó concentrada en un únic document complet i actualitzat, sense remissions, en garantia d'un resultat més clar i coherent i, en definitiva, a favor de la seguretat jurídica.

— **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.

— En data 3 de desembre de 2025, la **Intervenció General** emet pronunciament amb el sentit següent:

“Aquesta Intervenció General no emetrà informe respecte a la iniciativa esmentada, atès que es tracta d'una norma que regula la participació ciutadana i què, malgrat la possibilitat d'establir una compensació econòmica per a les persones que participin en els processos (24.2. L'administració impulsora pot atorgar a les persones participants una compensació econòmica o equivalent per l'assistència efectiva a les sessions de debat, en la quantitat i pels conceptes que determinin la convocatòria corresponent), aquesta previsió no té un impacte econòmic directe, ja que serà en la convocatòria corresponent, si aquesta estableix dita compensació, on es pronunciarà la Intervenció, si s'escau.”

— En data 5 de desembre de 2025, la **Direcció General de Funció Pública** emet pronunciament en el sentit següent:

“Examinat el seu contingut, entenem que no conté previsions que afectin de forma directa el règim del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, per la quals cosa no s'ha d'informar per aquesta direcció general ni per la Comissió Tècnica de la Funció Pública.”

— En data 18 de desembre de 2025, la **Comissió de Govern Local de Catalunya** emet informe favorable respecte de l'Avantprojecte per tal que segueixi la tramitació corresponent. Aquest acord s'adopta per consens, amb el vot favorable de tots els representants de l'Administració de la Generalitat, de l'Associació Catalana de Municipis (ACM) i de la Federació de Municipis de Catalunya (FMC) presents a la sessió.

En el si de la sessió es produeixen essencialment dues observacions:

- Substituir la referència de municipis amb una població fins a 2000 habitants per la dels municipis rurals, que finalment ha estat acceptada.
- Incloure a la Memòria d'avaluació d'impacte l'avaluació de l'impacte de la Llei en els municipis rurals, que ha estat atesa.

- La necessitat d'un major finançament per a les administracions locals per a dur a terme instruments de participació ciutadana i, en relació amb això, la celebració d'una reunió per a tractar la qüestió.

— En data 12 de gener de 2026, el **Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya** ha emès el dictamen 1/2026 en relació amb l'Avantprojecte de llei. Diferents observacions formulades en el dictamen i, en tot cas, totes les observacions consten valorades a l'expedient.

7 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 i amb la fase del tràmit d'informació públic:

<https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/normativa-i-informacio-interes-juridic/normativa/normativa-en-tramit/pre/en-tramit/Avantprojecte-de-lllei-de-participacio-ciutadana>

Un cop la iniciativa hagi estat sotmesa a l'apartat IVA del Consell Tècnic, caldrà actualitzar de nou l'expedient amb l'informe de la Comissió de Govern Local de Catalunya, el dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, la darrera versió de la memòria de valoració de les al·legacions i observacions rebudes i aquest informe jurídic final.

IV. AVALUAR JURÍDICAMENT L'ADEQUACIÓ DEL PROJECTE AL MARC NORMATIU CORRESPONENT

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

3. Adequació de l'articulat que conté l'Avantprojecte de llei al marc jurídic vigent.

L'Avantprojecte de llei que s'eleva al Govern per a la seva aprovació recull les observacions que ha formulat l'Assessoria Jurídica al llarg de la tramitació de la norma així com altres aportacions formulades per les unitats directives informants i les aportacions en el tràmit d'audiència i informació pública. El resultat és un text normatiu que no presenta objeccions de legalitat respecte de l'ordenament jurídic vigent.

3.1 Contingut de la Llei

a) Participació deliberativa

Les modalitats de participació són les següents:

1. La representativa: eleccions
2. La directa: referèndums i consultes
3. La deliberativa: consells de participació, assemblees ciutadanes, entre altres instruments.

L'objecte d'aquest Avantprojecte de Llei és la participació deliberativa (article 2). Aquest tipus de participació, de forma succinta, es defineix de la forma següent:

- No substitueix un resultat electoral (article 1.2)
- No és jurídicament vinculant (article 8).
- S'adreça a qualsevol persona física o jurídica (article 5)
- Cerca opinions de qualitat per tal de trobar millors solucions que es puguin traslladar a una política pública (articles 2.b i 4.c)
- La participació es desenvolupa des de l'esfera de la deliberació (no unidireccional). Alhora, el debat no és tècnic, sinó ciutadà (article 2.d)
- Finalitza quan es fa el retorn de la valoració de les propostes efectuades (article 32).

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.

b) Àmbit d'aplicació de l'Avantprojecte de Llei

Aquest Avantprojecte de Llei és d'aplicació a totes les administracions catalanes (article 3) amb les excepcions següents:

- En l'estructura dels diferents preceptes es distingeix quan el manament legal és adreçat a totes les administracions catalanes, quan ho és a l'Administració de la Generalitat i quan ho és per a les administracions locals.
- En tot cas les previsions d'aquesta Llei sempre s'han de contextualitzar amb ple respecte l'autonomia local (article 3.2)
- Als municipis rurals els és d'aplicació únicament els principis inspiradors de la Llei (article 2.2).
- A l'Ajuntament de Barcelona, l'aplicació de la Llei és de caràcter supletori (disposició addicional tercera) de conformitat amb la Llei de la Carta Municipal de Barcelona.
- La Llei no és d'aplicació a les universitats. En aquest sentit consten a l'expedient les observacions d'universitat públiques catalanes en aquest sentit.

Els principals impactes al món local són els següents:

- Els grup motor són potestatiu per a administracions locals (article 14)
- La Iniciativa ciutadana: L'indars adaptats per població (article 17)
- La Iniciativa institucional: Un 10% dels municipis de Catalunya poden instar l'Administració de la Generalitat a impulsar instruments de participació (article 19).
- Els Instruments de participació: Els ens locals en poden impulsar i regular altres i disposar de normativa pròpia per al seu impuls (article 21).
- El seguiment i avaluació: Informar a través de la plataforma sobre el seguiment, disposar de dades dels participants, i avaluar determinats elements, només és obligatori per a l'Administració de la Generalitat (articles 33, 34 i 46)
- Infraestructures digitals: Les administracions supramunicipals han de facilitar plataforma digital als municipis que ho sol·licitin (article 39).
- Habilitació explícita per accedir als padrons municipals per elaborar mapes d'actors (article 40).
- Regulacions més favorables: Els ens locals poden aprovar normes pròpies més garantistes (disposició addicional primera).
- Adaptació normativa: Termini màxim 2 anys per adaptar reglaments locals (disposició final quarta).

c) Participació com a dret universal

Qualsevol persona, amb independència de la seva edat i condició, hi té dret (article 5). En aquest sentit permet la participació de col·lectius que no poden prendre part d'altres formes de participació política, com ara les eleccions. Un exemple és la infància. En tot cas, el dret a la participació que recull aquesta llei o es tracta d'un dret fonamental.

S'estableixen mesures per garantir la igualtat d'oportunitats per participar. En aquest sentit es vetlla per l'accessibilitat, la participació digital. La comunicació clara. Es preveu la possibilitat d'establir una compensació econòmica per a la participació (article 16.2.a). En relació amb aquest darrer extrem la Intervenció General de l'Administració de la Generalitat ha indicat que en les convocatòries corresponents es pronunciarà sobre les compensacions econòmiques que s'estableixin.

L'Avantprojecte de llei també preveu altres formes de compensacions com ara la compensació curriculars dels alumnes que hi participin (article 16.2.b). La mesura ha estat informada favorablement pel Consell d'Educació de Catalunya en el dictamen 5/2025.

d) Processos de participació no obligatoris i que no formen part dels procediments administratius

Els processos de participació ciutadana no són de realització obligatòria per part de les administracions catalanes. Només en el supòsit que una administració planifiqui voluntàriament la realització d'un procés és quan estarà subjecte a la regulació d'aquesta llei. Aquesta idea queda expressament recollida a l'article 9.1 de l'Avantprojecte de llei quan s'estableix que "Les administracions públiques poden impulsar instruments de participació ciutadana, sempre que ho considerin oportú, sobre les polítiques públiques de la seva competència."

Els processos de participació ciutadana als quals els és d'aplicació aquesta Llei no formen part d'un procediment administratiu, doncs així es recull a l'exposició de motius i a article 3.4 de l'Avantprojecte de Llei.

En aquest sentit, l'article 3.4 de l'Avantprojecte de Llei exclou expressament de l'àmbit d'aplicació de la Llei els tràmits participatius preceptius previstos per la normativa de procediment administratiu o per normatives sectorials:

“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.”

Per tant, aquest Avantprojecte de Llei no s'aplica en aquells procediments administratius respecte dels quals una normativa sectorial estableix com a tràmit preceptiu la realització d'un procés de participació ciutadana, com pot ser en procediments urbanístics o mediambientals. En aquests supòsits els processos participatius es duen a terme en la forma que aquestes lleis sectorials estableixen.

A més, aquest Avantprojecte de Llei deroga expressament els procés potestatiu de participació ciutadana en la tramitació de disposicions de caràcter general establert a l'article 69 de la Llei 19/2014. Únicament serà d'obligat compliment el tràmit de consulta pública recollides en el moment de tramitació de l'Avantprojecte de Llei en les lleis 13/2008 (lleis) i 26/2010 (reglaments) en els termes i la forma amb la que actualment ja es realitzen, doncs en tant que es tracta d'una fase d'un procediment no li és d'aplicació les previsions d'aquesta Llei.

e) Instruments de participació (articles 20 a 25)

La definició dels instruments de participació és un altre dels eixos fonamentals d'aquest Avantprojecte de Llei.

Els instruments de participació ciutadana, entesos com les diferents formes o variants de fer-la efectiva, poden consistir en els previstos en aquesta Llei o en d'altres que es puguin crear, sempre que es garanteixin els principis generals d'aquesta Llei.

Els instruments de participació ciutadana són:

- segons la seva durada, de caràcter estable o temporal.
- segons la forma d'accés de les persones participants, de crida oberta o de selecció prèvia.

El règim d'aplicació, la seva durada i la forma d'accés dels instruments de participació ciutadana s'han de fer públiques a la convocatòria o a la norma constitutiva corresponent.

Els instruments de participació ciutadana de **caràcter estable** són espais d'interlocució entre la ciutadania i l'administració per dur a terme debats regulars a l'entorn de polítiques sectorials o àmbits concrets, amb l'objectiu d'incidir en les polítiques públiques. Amb independència de la seva denominació els instruments de participació estables són els següents:

- a) Els **consells de participació**, que són òrgans col·legiats que, a més de funcions principals de consulta o assessorament, també tenen funcions de participació.
- b) Els **òrgans de caràcter col·lectiu** 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.

Val a dir que per a l'establiment d'aquesta distinció s'han seguit les observacions de la Subdirecció General d'Organització del Sector Públic que és la unitat competent en l'Administració de la Generalitat per a emetre informe en les estructures organitzatives.

Els instruments de **participació ciutadana de caràcter temporal** són els processos participatius, amb independència de la seva denominació, 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.

Els instruments de participació ciutadana **de crida oberta** són aquells en els quals l'accés a la participació és de lliure concurrència i poden ser:

- Instruments de participació **universal**, en els qual tothom pot prendre-hi part.
- Instruments de participació **vinculada a un cens**, en els quals hi pot participar qualsevol persona prèviament inscrita a un cens.

Els instruments de participació ciutadana **de selecció prèvia** són aquells en els quals l'administració impulsora determina, amb caràcter previ, les persones o col·lectius que hi poden participar i poden ser:

- Instruments de selecció per sorteig, en les quals les persones participants són escollides aleatòriament, amb atenció a criteris prèviament establerts, que han de reflectir-se a la convocatòria, amb l'objectiu de disposar d'una mostra que respongui als objectius prèviament definits.
- Instruments de **selecció directa**, en les quals l'administració impulsora escull les persones directament, amb l'establiment previ de paràmetres de selecció que assegurin la congruència amb els objectius que es volen assolir.

f) Fases dels instruments de participació ciutadana

1. Planificació (article 27). 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.

2. Convocatòria (convocatòria i informació) (article 28). Informació a les persones que hi poden participar.

L'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades ha informat favorablement l'Avantprojecte de llei si bé proposant un seguir de redactats en els diferents preceptes que han estat incorporats (articles 25 i 40).

3. Participació (deliberació i presentació de propostes) (article 30). És la sessió o sessions en les que es produeix el debat.

4. Fase de tancament (article 31). Es tracta de fer públics els resultats de la participació

5. Retorn (article 32). És la fase del tancament i resultats.

6. Seguiment (article 33). 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)

g) Grup motor (article 14)

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.

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.

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 i ha de ser paritària entre dones i homes.

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.

Aquest precepte també ha estat analitzat per la Subdirecció General d'Organització del Sector Públic.

L'Avantprojecte de llei preveu que la composició, limitada a les dades merament identificatives, 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 deliberacions que es desenvolupen en el marc de les seves reunions, amb l'adopció prèvia de les mesures que correspongui per garantir el compliment de les normes sobre protecció de dades personals.

L'Autoritat Catalana de Protecció de Dades ha indicat que "Tenint en compte que els grups motors participen en l'elaboració, seguiment i avaluació de polítiques públiques i mantenen una vinculació formal amb l'administració impulsora de l'instrument de participació, tot i no formar-hi part, pot entendre's justificada la necessitat i idoneïtat de la publicació tant de la seva composició com de les actes i acords que adoptin, per garantir la transparència i el retiment de comptes en matèria de polítiques públiques participatives, la qual aniria alineada amb les previsions de la legislació de transparència."

h) Mapa d'actors per a la participació (article 40)

Es defineix com a mapa d'actors la relació d'actors interpel·lats per les polítiques que s'obren a participació ciutadana. Amb la finalitat d'identificar les diferents visions al voltant de la política pública i d'impulsar i fer difusió dels instruments de participació, l'administració impulsora pot fer ús de les dades de persones físiques i jurídiques, així com d'agrupacions de ciutadans sense personalitat jurídica, limitant-se estrictament a les dades necessàries per a aquesta finalitat. Així doncs el sector públic de l'Administració de la Generalitat pot accedir a les dades de les persones físiques que constin en el Registre de Població de Catalunya necessàries per a la finalitat de fer difusió dels instruments de participació, amb els límits previstos a la seva normativa d'aplicació. També poden accedir a altres registres sectorials estrictament identificats com a rellevants per a la difusió dels instruments de participació relacionats amb aquell àmbit, d'acord amb els límits establerts per la normativa sectorial aplicable.

Això és així perquè poder adreçar-se a les persones físiques o jurídiques és el pressupòsit bàsic per a que les administracions puguin rebre les aportacions de la ciutadania en els diferents instruments de participació ciutadana que vulgui dur a terme per a l'elaboració d'una política pública.

L'Autoritat Catalana de Protecció de Dades ha recollit al seu informe, la finalitat per la que s'obtenen les dades és compatible amb la finalitat inicial a què responen els registres.

i) Garanties i tutela (títol VI)

Les persones participants que considerin que els seus drets han estat vulnerats durant el desenvolupament de l'instrument de participació poden adreçar-se a l'administració impulsora per sol·licitar-ne la reparació, sense perjudici de les competències del Síndic de Greuges (article 45) L'administració impulsora ha de donar resposta motivada sobre la valoració dels fets, i, si escau, ha d'emprendre les accions corresponents per a la reparació dels drets vulnerats.

j) Avaluació (article 47)

Correspon al Síndic de Greuges avaluar el compliment de les previsions establertes en aquesta Llei. A aquest efecte el Síndic de Greuges ha d'elaborar i presentar al Parlament, de manera biennal, un informe general d'avaluació de l'aplicació d'aquesta llei. Per a l'elaboració d'aquest informe d'avaluació, el departament competent en matèria de participació ciutadana de l'Administració de la Generalitat facilitarà al Síndic de Greuges les dades sobre els processos participatius duts a terme durant els dos anys a avaluar i n'informarà, si s'escau, de les incidències, queixes o consultes que n'hagi tingut coneixement. El Síndic de Greuges pot elaborar informes específics d'avaluació amb relació a les administracions, organismes, entitats i ens instrumentals inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei en àmbits materials concrets. Els informes específics han d'ésser lliurats al Parlament.

Tal com consta acreditat a l'expedient, per a l'establiment d'aquesta regulació s'ha comptat amb la participació de la Sindica de Greuges.

3.2. Anàlisi de les principals modificacions introduïdes en l'articulat en la darrera fase de la tramitació de la iniciativa

3.2.1 Modificacions arran de l'informe de la Comissió de Govern Local de Catalunya

a) La Comissió proposa substituir la referència als “municipis amb una població inferior a 2.000 habitants” per la de “municipis rurals”.

Aquesta observació ha estat atesa i incorporada al text de la iniciativa. Tanmateix, si bé aquesta modificació no planteja objecció de legalitat, aquesta Assessoria Jurídica considera convenient deixar constància d'algunes consideracions:

— Adequació entre la finalitat de la Llei 8/2025 i la regulació de l'Avantprojecte.

El reconeixement de la condició de municipi rural es fonamenta en els requisits i objectius propis de la Llei 8/2025, de 30 de juliol, de l'Estatut de municipis rurals, orientats principalment a reforçar la capacitat institucional, el finançament i la prestació de serveis en determinats municipis amb característiques específiques.

Aquesta finalitat no coincideix plenament amb la que va justificar inicialment l'exclusió dels municipis amb una població inferior a 2.000 habitants de l'aplicació íntegra de la Llei de participació ciutadana, que responia principalment a criteris de capacitat organitzativa, disponibilitat de recursos i a l'existència de dinàmiques participatives de caràcter més directe i informal pròpies dels municipis de menor dimensió, tal com es recull a la Memòria d'avaluació d'impactes i a les conclusions de la jornada de treball amb el món local.

— Efectes diferenciats en municipis amb poblacions compreses entre 2.000 i 3.000 habitants.

La regulació de la Llei 8/2025 permet que determinats municipis amb una població superior a 2.000 i inferior a 3.000 habitants puguin ser reconeguts com a municipis rurals si compleixen els requisits establerts.

D'acord amb la relació provisional sotmesa a informació pública mitjançant l'Edicte de 29 de desembre de 2025, alguns municipis amb poblacions properes als 3.000 habitants han estat reconeguts com a municipis rurals, mentre que d'altres amb poblacions lleugerament inferiors no ho han estat. Aquesta circumstància pot donar lloc a una aplicació diferenciada de la Llei de participació ciutadana entre municipis amb poblacions similars, situació que no es produïa amb el criteri inicial estrictament poblacional.

— Consideració dels supòsits de variació futura de la població municipal.

D'acord amb la disposició addicional primera de la Llei 8/2025, en el moment de l'entrada en vigor de la norma tenen la consideració de municipis rurals tots aquells amb una població igual o inferior a 2.000 habitants.

Tanmateix, en supòsits futurs de municipis que pateixin una eventual disminució de població per sota d'aquest llindar, l'aplicació del règim de municipis rurals requerirà el corresponent reconeixement formal, fet que pot comportar, durant un període transitori, l'aplicació íntegra de la Llei de participació ciutadana a municipis de dimensió reduïda.

— **Incidència quantitativa en l'àmbit d'aplicació de la Llei.**

Segons dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya, l'any 2025 hi ha 587 municipis amb una població inferior a 2.000 habitants. D'acord amb la relació provisional de municipis rurals, la previsió és reconèixer 599 municipis amb aquesta condició.

Si bé aquesta diferència pot considerar-se limitada, posa de manifest que el canvi de criteri comporta una lleu ampliació del nombre de municipis exclosos de l'aplicació íntegra de la Llei.

b) Que es completi la Memòria d'avaluació d'impactes amb la valoració de l'impacte als municipis rurals.

Tot i que arran de la introducció de l'observació de la Comissió a excloure de l'aplicació de la Llei als municipis rurals, s'ha incorporat a l'expedient una nova memòria on inclou l'avaluació indicada i s'ha valorat l'impacte de l'aplicació dels principis generals de la Llei en aquests municipis amb una valoració positiva des de l'aspecte social.

c) S'insta a establir **línies de finançament adreçades al món local** per dur a terme els processos de participació i, en relació amb això, en el sí de la Comissió, la unitat promotora assumeix el compromís de la realització d'una reunió específica per tractar el finançament de la realització de processos participatius en l'àmbit local.

D'una banda en la Memòria de valoració de data 23 de gener de 2025 s'indica que:

“Tal i com s'indica a la tercera memòria de valoració de les al·legacions en relació a aquesta proposta, la llei no transfereix noves competències al món local, per la qual cosa, no escau la previsió d'un finançament. El dictamen de la Comissió de Governos Locals no aporta cap nova argumentació que fonamenti la necessitat d'un finançament específic vinculat a l'acompliment d'aquesta llei.”

En segon lloc, en aquesta Memòria s'indica que:

“En data 20 de gener es manté la reunió esmentada, i d'acord amb l'acta, es constata que la nova llei no afegeix cap nova competència als ens locals, ni tampoc estableix la preceptivitat d'impulsar instruments de participació ciutadana, que són potestatius.

Es conclou que, en cas que hi hagi necessitats sobrevingudes de finançament, es vehicularan a través dels instruments corresponents sense necessitat de modificar el plantejament actual de l'articulat.”

Consta a l'expedient l'acta de la sessió en el qual els compromisos adoptats per l'Administració és la de treballar en com reforçar les funcions d'assessorament i suport de les diputacions i no es fa esment a cap modificació en el text de l'Avantprojecte de llei en aquest sentit.

Per tant, no escau formular cap observació atès que el text de la llei no ha estat objecte de cap modificació al respecte.

3.2.2 Modificacions arran del dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya

Quant al dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, es formulen set observacions generals de les quals cinc han estat ateses, una no ha estat atesa i la darrera que per l'objecte de la consideració no és necessari fer valoració.

També s'han fet vint-i-set observacions tècniques a l'articulat: deu han estat ateses o ateses parcialment. Disset no han estat acceptades i han estat valorades a l'expedient.

Els canvis introduït al text de l'Avantprojecte de llei arran del dictamen són les següents:

Article 1 Objecte

S'introdueix una remissió interna a l'article 20 (Els instruments de participació ciutadana) que no escau formular cap consideració de legalitat.

Article 2 Finalitat de la llei

A l'apartat e) s'inclou l'incís següent:

e) Incrementar la interlocució amb la ciutadania i la confiança en les institucions. Augmentar la confiança en les institucions públiques, a través de l'impuls de formes més transparents, inclusives, accessibles i estables de relació i col·laboració entre la ciutadania i les administracions públiques, i a través de la garantia de rendició de comptes sobre la implementació dels resultats de la participació ciutadana i sobre l'eficàcia dels canals de participació ciutadana. També, a través de garanties en els casos en què no es compleixen les obligacions mínimes previstes en aquesta llei.

El nou redactat no planteja observacions de legalitat doncs és coherent amb la resta de les previsions de la iniciativa.

Article 2 Finalitat de la llei

A l'apartat g) passa a intitular-se de la manera següent:

g) Reduir desigualtats en la participació ciutadana. Promoure l'accessibilitat universal per tal de garantir la participació en igualtat de condicions de tots els col·lectius i del conjunt de la ciutadania.

El nou redactat no planteja observacions de legalitat doncs és coherent amb la resta de les previsions de la iniciativa

Article 4 Principis generals; article 5.4 relatiu, exercici del dret de participació ciutadana; i article 6, elements essencials del compromís institucional

Es simplifiquen les referència a l'escolta activa i s'introdueix una única referència amb la definició del concepte.

Com a qüestió de fons no planteja objecció i des de la vessant de tècnica normativa és coherent amb les definicions dels conceptes claus que s'han introduït al llarg de l'articulat.

Article 7.4 i article 13.1

Es modifica i s'homogeneïtzen les referències a "xarxes socials i mitjans de comunicació" per "mitjans de difusió dels que disposi" essent una referència més adequada a la voluntat de la Llei, per la qual cosa no es formula cap consideració.

3.2.3 Altres modificacions tècniques en el text de l'Avantprojecte de llei

Segons consta en la memòria de valoració, s'ha efectuat una revisió final al text de l'Avantprojecte de llei per revisar la coherència interna del text. En aquest sentit s'observa que s'han revisat les remissions internes per evitar errors, s'ha unificat la denominació d'alguns conceptes per homogeneïtzació del text i s'han intitulat les disposicions addicionals i transitòries.

No escau formular objecció de legalitat atès que es tractava de correccions necessàries.

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)