



30 d'agost de 2022

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de participació ciutadana.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera d'Acció Exterior i Govern Obert, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de participació ciutadana, que s'adjunta com a annex.

Xavier

Bernadí Gil - DNI
Secretari del Govern
31.08.2022 12:11:42

Document Signat Electrònicament

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de participació ciutadana

1. Els problemes que es pretenen solucionar

La Secretaria de Govern Obert té encomanat, entre d'altres, establir els criteris de qualitat democràtica que han de complir els canals, i definir els processos i els espais de participació ciutadana de la Generalitat.

En aquesta matèria pròpia del govern obert, l'actual Pla de Govern de la XIV legislatura estableix les mesures següents:

- Dinamitzar l'ecosistema de participació per generar el coneixement, els recursos i les metodologies que contribueixin a un model de participació ciutadana de país basat en l'excel·lència.
- Revisió del marc normatiu de participació ciutadana amb l'objectiu que garanteixi els drets de participació de la ciutadania, flexibilitzi els mecanismes de participació i contribueixi a una participació ciutadana de qualitat.
- Incorporació d'innovacions en el disseny, el desenvolupament i el seguiment dels mecanismes de participació ciutadana per garantir la inclusió de la diversitat de col·lectius de la societat: joves, dones, gent gran o persones nouvingudes.

El règim jurídic en matèria de participació en les administracions de Catalunya ha de tenir com a darrera finalitat remoure tots els obstacles perquè la ciutadania pugui incidir en les polítiques públiques, també a través dels instruments deliberatius, en condicions d'equitat. Amb aquest objectiu, la transparència i les dades obertes són premisses bàsiques necessàries (però no suficients) per assolir un nivell quantitativament i qualitativament elevat de participació ciutadana.

El govern obert com a concepte inclusiu del règim de participació ciutadana

En primer lloc, cal emmarcar la participació ciutadana en el que es coneix com a "govern obert".

El govern obert implica el compromís que les polítiques públiques es configurin, s'implementin i donin els seus resultats mitjançant una comunicació bidireccional, permanent i transparent entre l'Administració de la Generalitat i la ciutadania, entesa aquesta darrera amb caràcter ampli, com qualsevol persona, amb independència de la seva naturalesa, condició política, veïnatge civil o nacionalitat. La peça clau del govern obert és la presència d'una ciutadania activa, en el si d'unes polítiques públiques compartides, amb l'objectiu darrer de garantir la confiança ciutadana en les institucions públiques.

Vetllar per assolir aquesta confiança ciutadana tan sols és possible si es treballa perquè els ciutadans i ciutadanes estiguin ben informats i puguin participar i col·laborar en la presa de decisions sobre les qüestions públiques.

És per això que els grans reptes del govern obert impliquen garantir una aplicació rigorosa, efectiva i integral del règim jurídic relatiu a la transparència i les dades obertes,

la participació i la col·laboració ciutadana, com a eines imprescindibles per a la consecució de la bona governança i la lluita contra la corrupció.

La participació ciutadana deliberativa

La participació ciutadana deliberativa, entesa com la que implica la ciutadania en els processos de diagnosi, decisió, implementació i avaluació de polítiques públiques, a través del debat informat i de qualitat entre els diferents agents que poden fer-hi aportacions, és l'objecte d'aquesta memòria preliminar. En queden excloses, per tant, les consultes populars.

Al seu torn, en resta també al marge el govern col·laboratiu, entès com la definició i regulació d'un marc jurídic de referència que faci possible la incidència de la societat civil organitzada, el món de l'emprenedoria i, en general, la ciutadania, en la vertebració i, si escau, en la gestió de les polítiques públiques.

Problemàtiques relacionades amb el context

La deslegitimació de la participació és una problemàtica d'abast general i del context en què es desenvolupen els mecanismes de participació i té una relació directa amb la qualitat democràtica de les nostres institucions. Es pot identificar, així mateix, com un gran eix en el qual s'emmarquen la resta de problemàtiques concretes a les quals es vol donar solució.

La desafecció política, en el mateix sentit que l'anterior, és un problema social del context en què es duen a terme els mecanismes de participació i també una conseqüència, entre altres múltiples factors, de la manca de qualitat de la participació.

Les enquestes demostren una desafecció política de la ciutadania cap a les institucions:¹ segons el Baròmetre d'opinió política de la primera onada de 2022 (abril de 2022), el 69,1% de les persones enquestades estan poc o gens satisfetes amb el funcionament de la nostra democràcia. El 42,6% puntuen per sota de 5 (escala 0-10) el seu grau de confiança envers el Govern de la Generalitat. El 28,4% de les persones enquestades puntuen per sota de 5 (escala 0-10) el seu grau de confiança envers el seu Ajuntament.

Un símptoma d'aquesta desafecció és que la ciutadania percep que els mecanismes de participació ciutadana tenen poca utilitat (o gens) de cara a millorar les problemàtiques socials, fet que comporta que la participació ciutadana en l'àmbit institucional sigui baixa a escala quantitativa, si considerem el total de la població. La desafecció política es tradueix en una baixa qualitat democràtica i en una crisi de legitimitat de les institucions.

Problemàtiques concretes que es detecten en l'àmbit de la participació ciutadana deliberativa

En concret, les problemàtiques que es volen abordar són les següents:

¹ Font: Baròmetre d'opinió política, primera onada de 2022 (abril 2022):

<https://ceo.gencat.cat/ca/barometre/detall/index.html?id=8308>

- La dispersió normativa. En l'actualitat, la participació ciutadana està prevista en diversos àmbits de relació amb l'Administració i, per tant, en diferents normes, ja siguin sectorials, d'abast general, estatals, autonòmiques i locals.

D'una banda, la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana conté un títol, el III, referent als processos de participació ciutadana.

De l'altra, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en el títol VI, regula, sota el títol de "govern obert", alguns instruments de participació, tot i que la Llei se centra principalment en les qüestions de transparència i accés a la informació pública. El títol VI de la Llei 19/2014 (titulat "Del govern obert") dedica els articles 65 a 70 a regular, en realitat, diferents aspectes relatius a la participació i col·laboració ciutadanes en les administracions de Catalunya.

Així mateix, la normativa de règim local atribueix competència als ens locals en l'àmbit de la participació ciutadana i regula alguns àmbits, com són les iniciatives populars per a actes, actuacions i projectes de reglaments, i les consultes populars.

Això pot generar incongruències o fins i tot comportar l'incompliment dels principis generals que han de regir la millora de la qualitat normativa, de simplificació i consolidació normativa i la millora de la regulació.²

La fragmentació normativa genera una regulació desigual en la intensitat dels diferents instruments de participació existents (per exemple, els fòrums de participació o l'audiència pública), fet que provoca que alguns mecanismes disposin d'una regulació més exhaustiva, mentre que d'altres, en canvi, tinguin una regulació més oberta i, per tant, amb més espai per a la discrecionalitat de l'Administració.

Tanmateix, i atès el fet que els diferents mecanismes tenen, per la seva pròpia naturalesa, característiques diferents que poden requerir més o menys exhaustivitat en la regulació, no té perquè percebre's com una problemàtica en si mateixa. En canvi, sí que pot ser-ho si això es tradueix, per exemple, en una manca de garanties per a la ciutadania que participa, com ara que no hi hagi conseqüències jurídiques si l'Administració no fa un retorn motivat de les propostes a les persones participants, o en una interpretació restrictiva de l'àmbit d'aplicació del sistema de garanties.

És a dir, aquesta multiplicitat de regulacions sobre un mateix àmbit perjudica l'eficiència administrativa i l'eficàcia en la presa de decisions sobre quin mecanisme de participació és el més adient per a cadascun dels objectius que es volen aconseguir, en atenció, també, als requisits legalment establerts per a la seva aplicació. Actualment, la llista de les modalitats de participació i els seus requisits van en detriment de la innovació i de la flexibilitat en la seva aplicació a cada cas concret.

Aquesta problemàtica de caràcter formal pot ser que no es tradueixi en una problemàtica material a l'hora de fomentar la participació ciutadana i implementar els mecanismes de participació. És a dir, si bé seria oportú, des d'un punt de vista jurídic, posar fi a aquesta dispersió i fragmentació normativa, tampoc no es pot establir una relació directa entre això i una millora de la qualitat de la participació.

² Vegeu, en aquest sentit, l'informe de Josep Lluís Martí Màrmol, professor titular de Filosofia del Dret de la Universitat Pompeu Fabra, encarregat per la Subdirecció General de Participació Ciutadana, "Estudi sobre la normativa legal que regula la participació ciutadana a Catalunya"

<https://governobert.gencat.cat/web/.content/30_ParticipacioCiutadana/04_Difusio_i_recerca/reerca_en_qualitat_democratica/altres/2021/Normativa_legal_participacio_Catalunya.pdf>.

- Inseguretat jurídica. A conseqüència dels problemes anteriorment descrits, les dificultats per part de la ciutadania de conèixer quins són els seus drets concrets de participació i com els poden o els han d'exercir, des d'una perspectiva teòrica, podem afirmar que genera inseguretat jurídica.

Si bé des d'un punt de vista teòric, i d'acord amb els principis de bona regulació, seria desitjable una major codificació normativa per tal d'aconseguir una major congruència i uniformitat en la regulació, la participació ciutadana deliberativa es regeix, sovint, per la literatura especialitzada i també per la pràctica del dia a dia i per la flexibilitat, i es percep com un mecanisme informal i no reglat. Això la diferencia dels mecanismes de participació tradicionals, com poden ser el dret de sufragi, les consultes o els referèndums, que, per les seves característiques, estan fortament reglats.

La fragmentació normativa també genera inseguretat jurídica a les administracions públiques a l'hora de decidir-se a aplicar i regular mecanismes de participació ciutadana deliberatius dins del seu àmbit de competències. Tanmateix, en aquest cas, la percepció dels mecanismes deliberatius com un instrument no excessivament reglat i amb certa flexibilitat en l'aplicació també facilita una major adaptabilitat al context i, per tant, anima les administracions a implementar aquests mecanismes en els seus processos de decisió, segons convingui (respectant, això sí, un mínim d'obligacions i de garanties legalment establertes).

- Baix retiment de comptes en els processos participatius. Sovint ens trobem amb la falta d'un retorn motivat per part dels responsables públics sobre les propostes plantejades en un procés participatiu. La fase de devolució de resultats a les persones participants dels processos participatius és un element clau si es vol lluitar contra la desafecció política i democràtica. La manca de garanties sobre aquesta qüestió genera que sovint es percebin els processos participatius com a mers elements legitimadors de les polítiques públiques finalment adoptades, sense que les persones participants en la deliberació sentin que hi ha hagut una mínima incidència seva en la presa de decisió.

- Poc ús dels mecanismes participatius i baix en la participació. Generalment, la participació ciutadana en espais deliberatius és baixa si tenim en compte el total de la població. En canvi, és alta en grups molt mobilitzats, que, tanmateix, moltes vegades no mostren la diversitat existent pel que fa a contextos socioeconòmics i procedències geogràfiques. És important aconseguir que les persones participants esdevinguin la millor representació possible de la diversitat social existent, per tal que la incidència en matèria de polítiques públiques compleixi les seves finalitats.

Un dels motius de la baixa participació ciutadana és que les administracions públiques fan poc ús dels mecanismes participatius existents. Un baix nombre de polítiques públiques estan sotmeses a debat i l'entitat de les decisions és poc rellevant. Per tant, la ciutadania té la percepció que té poca capacitat d'incidència en les polítiques públiques que l'afecten, fet que en condiona negativament la participació i la confiança en les institucions democràtiques.

L'informe d'avaluació "Processos participatius a la Generalitat de Catalunya 2018-2019: memòria i avaluació"³ posa de manifest algunes dades i mancances importants: en comparació amb el conjunt de la població de Catalunya, les persones participants en els processos participatius tenen un biaix en relació amb l'origen (hi ha sobrerrepresentació dels nascuts a Catalunya), amb l'edat (destaca la baixa presència de persones més grans de 65 anys i d'infants i joves), així com en relació amb els nivells formatius i els

³ "Processos participatius a la Generalitat de Catalunya 2018-2019: memòria i avaluació".

<https://governobert.gencat.cat/web/.content/30_ParticipacioCiudadana/04_Difusio_i_recerca/avaluacio_de_processos_participatius/Memoria_aval_PParticip_GC_2018_19_20200721.pdf>

sectors d'activitat econòmica, amb una preeminència de les persones amb estudis superiors i de treballadors i treballadores del sector serveis vinculat a l'estat del benestar.

Així mateix, el mateix informe posa de manifest que en els processos participatius de la Generalitat d'aquest període, hi ha participat el 0,04% de la població catalana, una xifra similar a la del bienni anterior. I, per tant, "tot i la consolidació del portal Participa, el nombre de persones que participen per aquest canal és encara molt petit, tant en nombres absoluts com en relació amb la participació presencial".

L'informe també esmenta els perfils absents sobre els quals cal esmerçar esforços per poder copsar-ne la visió correspondrien a: joves, gent gran, persones nouvingudes, persones que duen a terme treballs domèstics no remunerats (entre els ocupats, els menys presents són els dels sectors de la indústria i la construcció) o persones jubilades, persones no associades i persones amb estudis secundaris com a formació reglada màxima assolida.

En concret, en el moment d'escriure aquesta memòria, el portal de participació de la Generalitat, "Participa.gencat.cat", ha allotjat 98 processos participatius, 74 assemblees, 215 participacions en normativa i 6.668 propostes. El portal compta en l'actualitat amb un total de 24.966 participants registrats, en data 9/6/2022.⁴

L'informe "Panel de polítiques locals 2020: Participació", en què es recull la informació sobre les polítiques de participació en el món local de municipis de més de 10.000 habitants amb l'excepció de la ciutat de Barcelona, assenyala igualment la necessitat d'incrementar les polítiques públiques que se sotmeten a deliberació i participació ciutadana en el món local. En aquest sentit, les dades reflecteixen que els objectius o les principals línies de treball dels municipis en matèria de participació tenen la finalitat d'incrementar els processos participatius, segons un 35,2% de les respostes, i d'impulsar i millorar els espais estables de participació, segons un 25% de les respostes.⁵

- Deficiències en els processos participatius. Generalment, ens trobem amb deficiències en la qualitat de la participació, generades per la poca planificació, la poca expertesa dels equips tècnics i, en especial, per l'establiment de terminis curts en la preparació i en el desenvolupament dels processos participatius i, en canvi, terminis llargs en el retorn o la devolució de la informació sobre les propostes a les persones participants.

Per exemple, en l'informe d'avaluació "Processos participatius a la Generalitat de Catalunya 2018-2019: memòria i avaluació",⁶ es posa de manifest que "només 6 dels 16 processos (el 37,5%) disposen de retorn i organismes de seguiment".

En aquest sentit, el Síndic de Greuges ha apuntat, en el darrer informe anual sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, corresponent a l'any 2021 (de març de 2022), que les eines de govern obert han de generar una "veritable interlocució amb la ciutadania", i que no poden ser merament un instrument de recollida passiva d'opinions, propostes i valoracions.⁷

⁴ Pàgina web del portal de participació de la Generalitat, <<https://participa.gencat.cat/>>.

⁵ Font: <<https://pisunyer.org/panel-de-politiques-publicues-locales/projectes/participacio-ciutadana/2020>>.

⁶ "Processos participatius a la Generalitat de Catalunya 2018-2019: memòria i avaluació".

<https://governobert.gencat.cat/web/.content/30_ParticipacioCiutadana/04_Difusio_i_recerca/avaluacio_de_processos_participatius/Memoria_aval_PParticip_GC_2018_19_20200721.pdf>

⁷ "Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. Març 2022".

<https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8537/Informe%20de%20transparencia_cat_mar%C3%A72022_def.pdf>

- Irregular compromís amb la participació. Les administracions públiques encarregades d'impulsar i de vetllar pels processos de participació ciutadana tenen un compromís diferent amb la participació i, per exemple, fan un ús limitatiu d'aquest dret, mitjançant l'establiment de limitacions en la llargària de les aportacions de la ciutadania en els processos participatius (quan es tracta d'un text), i en les administracions públiques en què el compromís existeix, és irregular en el temps, en el sentit que hi ha poca estabilitat en el compromís participatiu. En moltes ocasions, podem observar com els processos participatius es queden en una fase inicial o de desenvolupament, i hi manca l'última fase, de retorn i de devolució de resultats a les persones participants. Això genera una sensació de desafecció cap a aquest tipus de mecanismes de participació.

Pel que fa a l'impuls dels processos participatius des de la Generalitat, el ja esmentat informe d'avaluació "Processos participatius a la Generalitat de Catalunya 2018-2019: memòria i avaluació" exposa que "només el 38% dels departaments de la Generalitat (és a dir, 5 dels 13 departaments) han impulsat processos participatius els dos darrers anys".

En relació amb l'àmbit local, segons l'informe "Panel de polítiques locals de participació 2020", el 2019, el 73% dels ajuntaments que van respondre tenien processos de participació ciutadana actius.

- Desactualització de la normativa pel que fa a l'ús de noves tecnologies i fractura digital. Es preveu la necessitat d'actualitzar la normativa, des d'una perspectiva formal. La normativa en vigor no preveu l'ús de noves tecnologies en la participació, les quals, en canvi, ja s'estan utilitzant de manera experimental en molts espais. Sí que trobem ordenances municipals que han regulat aquesta possibilitat, així com un ús de les eines de participació en línia que tant la Generalitat com des de l'àmbit local posen a disposició dels ciutadans i ciutadanes i de les entitats i associacions. La regulació o la previsió d'aquests mecanismes com a eina de participació ciutadana, que ja s'utilitza amb èxit a la Generalitat de Catalunya i en molts municipis (vegeu, per exemple, la plataforma participa.gencat.cat o Decidim, en l'àmbit local https://participacatalunya.cat/decidims_finder_page), pot ser vista com una necessitat o oportunitat per potenciar-ne l'ús i adoptar garanties (en matèria de protecció de dades, seguretat digital, etc.) per generalització.

Així mateix, s'observa que hi ha una fractura digital en l'accés i ús de les noves tecnologies que dificulta o impedeix la participació digital a persones que ja estan habitualment excloses de la participació. Aquesta problemàtica es pot veure incrementada amb la generalització de l'ús de noves tecnologies en la participació. Segons l'informe "Panel de polítiques locals de participació 2020", només el 39,8% de les persones enquestades pensen que la proporció de ciutadans afectats per la fractura digital es reduirà a curt termini.

Caldria tenir en compte que la regulació de l'ús d'aquest tipus de mitjans, tanmateix, no s'hauria de plantejar en termes restrictius que en puguin limitar el desplegament, sinó de forma oberta, de manera que se'n reconegui i se'n fomenti la constant actualització i innovació tecnològica, que precisament és un dels seus punts forts.

- Manca d'un règim de garanties. En matèria de participació ciutadana, la normativa no disposa d'un règim sancionador específic ni d'un sistema de garanties suficient per assegurar el compliment dels principis i de les obligacions previstes. La Llei 19/2014 estableix un règim de recursos i reclamacions que, tanmateix, està centrat en les vulneracions en matèria de transparència i accés a la informació pública. També estableix un règim sancionador, que regula algunes infraccions en matèria de govern

obert, entre les quals hi ha algunes vulneracions d'obligacions sobre participació ciutadana.

Són coneguts els problemes d'aplicació que genera la configuració legal de l'actual règim sancionador de la Llei 19/2014. Si bé la doctrina ha posat de manifest àmpliament les inconsistències del règim sancionador pel que fa a l'àmbit de les obligacions en matèria de transparència i accés a la informació pública, aquestes observacions també serien traslladables en l'àmbit de la participació ciutadana. Per tant, el règim actual dista molt de ser garantista dels drets de les persones participants.

2. Els objectius que es volen assolir

La missió del govern obert és ser un govern transparent, participatiu i col·laboratiu per millorar la democràcia, l'eficiència i l'eficàcia del govern. En aquest context, es planteja vincular la participació en el concepte de govern obert, depassant la regulació concreta de diverses fórmules o aspectes parcials, per potenciar un nou model de relació entre els governs i la ciutadania, en què la participació ciutadana esdevé un pilar clau vinculat estretament als de transparència i col·laboració. A aquest efecte, es vol generar un marc de participació coherent amb l'objectiu de govern obert.

En aquest marc, com a objectiu general, es planteja la necessitat de posar en valor la participació ciutadana i assentar uns principis generals que facilitin la participació ciutadana deliberativa, a través de diferents mecanismes, establerts sense ànim exhaustiu, i que serveixin de punt de partida necessari per a la innovació en les formes de participació, entenent que la qualitat de la participació té més a veure amb canvis culturals, la posada a disposició de recursos i el rigor metodològic, més que no pas amb procediments reglats que sovint dificulten la posada en marxa de processos participatius i dificulten la innovació necessària en la relació, dinàmica i canviant, amb la ciutadania.

Es plantegen, de manera concreta, els objectius específics següents:

- Preveure i ampliar el conjunt de mecanismes de participació ciutadana, posant l'èmfasi en els aspectes més relacionats amb els principis i les garanties, més que no pas en els termes procedimentals. Tanmateix, s'hauria de preveure una llista de modalitats de participació que no pugui ser interpretada com un *numerus clausus* a l'hora de desplegar polítiques públiques de participació, ja que aquest intent simplificador de modalitats podria anar en detriment de l'ampliació de la diversitat de fórmules i la millora i la innovació contínua del marc de la participació.
- Incentivar la participació ciutadana deliberativa, com ara els processos participatius i altres mecanismes d'incidència en els processos de presa de decisions, i d'adopció i disseny de polítiques públiques.
- Ampliar els drets de participació. Cercar la inclusió de col·lectius que queden normalment exclosos —per qüestions reguladores o materials— dels drets de participació, com ara persones migrades, infants i adolescents.
- Establir noves obligacions mínimes de participació ciutadana en alguns àmbits, per tal d'ampliar les oportunitats de participació de la ciutadania.

- Configurar un sistema de garanties dels processos participatius deliberatius per tal d'assegurar uns estàndards de qualitat dels processos en les diferents modalitats i fases de planificació, desenvolupament i retorn.
- Establir mesures per corregir la fractura digital existent en la participació a través de mitjans digitals.
- Introduir mecanismes d'avaluació prèvia dels plantejaments dels processos participatius per tal que compleixin un estàndard de qualitat. En un sentit similar, introduir informes d'avaluació posteriors per tal de valorar fins a quin punt s'han complert les garanties i els estàndards previstos en un inici.
- Reforçar el control últim per part de la ciutadania, com ara l'organització de processos de retorn o de retiment de comptes.
- Reforçar la idea d'intel·ligència col·lectiva: l'aplicació d'intel·ligència artificial com a suport a la creació de la intel·ligència col·lectiva, com ara altres formes d'anàlisi de dades massives (*big data analysis*) que poden complementar els processos de participació enfortint o augmentant l'exercici de les capacitats d'intel·ligència col·lectiva. Introduint propostes de *minipublic* o mecanismes de *crowdlaw*.

Pel plantejament de transformació i pel mateix abast, tant transversal com sectorial, de la participació ciutadana, aquests objectius s'alineen amb els objectius de desenvolupament sostenible. Cal destacar en especial la vinculació amb l'objectiu 16 ("Promoure societats pacífiques i inclusives per tal d'aconseguir un desenvolupament sostenible, proporcionar accés a la justícia per a totes les persones i desenvolupar institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells") i l'objectiu 17 ("Enfortir els mitjans per a implementar i revitalitzar l'Aliança Mundial per al Desenvolupament Sostenible"), però també amb l'objectiu 4 ("Garantir una educació inclusiva, equitativa i de qualitat i promoure oportunitats d'aprenentatge durant tota la vida per a tothom"), l'objectiu 5 ("Aconseguir la igualtat de gènere i empoderar totes les dones i nenes") i l'objectiu 10 ("Reduir la desigualtat en i entre els països").

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

- a) L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual

Optar per no modificar el règim legal vigent suposaria acceptar l'absència de creació de valor de l'activitat administrativa, amb la minva subsegüent en la seva eficiència, fent persistent l'elevada dispersió normativa i la inseguretat jurídica que comporta, alhora que es nega la possibilitat d'ampliar de forma coherent i ordenada les vies de participació.

També s'impossibilitaria incrementar la seguretat jurídica en els processos participatius i altres mecanismes d'incidència en els processos de presa de decisions i d'adopció i disseny de polítiques públiques, per tal d'assegurar uns estàndards de qualitat dels processos en les diferents fases de planificació, desenvolupament i retorn.

- b) Opcions no normativa i normativa descartades

Una primera opció no normativa passa per recórrer a eines com ara plans estratègics, plans directors o programes d'actuació. Tanmateix, es considera que aquesta opció no resulta viable per resoldre la situació de l'actual marc normatiu en matèria de

participació, ni tampoc per afrontar els problemes i els reptes identificats. Per bé que resulta convenient comptar amb eines de planificació i direcció estratègiques —i, de fet, ja s'hi està treballant (tant d'específiques per a l'àmbit de participació, com de vinculades al govern obert)—, aquests instruments resulten clarament insuficients. En especial, són insuficients per posar fi a la dispersió normativa, per millorar la qualitat normativa, per ampliar els drets de participació a col·lectius normalment exclosos, per establir noves obligacions mínimes en matèria de participació i per definir un marc concret i entenedor que ofereixi garanties jurídiques per a l'impuls de la participació ciutadana. Per això es descarta aquesta opció no normativa.

Una segona opció, aquesta sí de caràcter normatiu, passaria per recórrer a l'aprovació d'un decret legislatiu amb un text refós que unifiqués la regulació, actualment dispersa. Aquesta opció resulta convenient per cobrir funcions d'harmonització de lleis existents i per reduir la dispersió normativa. Tanmateix, aquesta tècnica no permet afrontar una millora normativa profunda i ambiciosa com la que s'apuntava a la part inicial d'aquesta memòria, especialment per dibuixar un marc integrat que incorpori les llacunes esmentades, amb una orientació a futur que faciliti donar resposta a àmbits d'innovació també assenyalats. Alhora —i resulta especialment crític atès l'àmbit material a què es fa referència—, amb aquesta opció es perdria l'oportunitat d'organitzar un procés participatiu innovador per determinar el contingut de la norma resultant d'aquesta via. Per tot plegat, es descarta aquesta opció normativa.

Una tercera opció, també de caràcter normatiu, passaria per centrar l'atenció en el desplegament reglamentari de la normativa en vigor, eludint canvis en el marc legislatiu.

La Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana conté un mandat relatiu al desplegament. A més, la Llei 19/2014 conté una remissió reglamentària pel que fa als requisits de les propostes d'iniciativa normativa de caràcter reglamentari. Ara bé, a través del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, tal com s'indica al mateix preàmbul, "S'ha optat per un desenvolupament parcial tenint en compte que la resta de matèries que requereixen desenvolupament reglamentari, entre d'altres, la participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals, tenen un caràcter prou singular per fer-ho de forma separada."

Cabria l'opció, doncs, de desenvolupar un reglament únic de participació o bé diversos reglaments que permetessin desplegar els diferents instruments recollits a la normativa actual. Tanmateix, l'opció del desenvolupament reglamentari no permetria resoldre la dispersió normativa que s'apuntava com un dels problemes principals que es pretenen solucionar, ans al contrari, i tampoc permetria donar resposta a les llacunes i inconsistències en la mesura que el reglament o reglaments no poden contradir les lleis en vigor. Tampoc facilitaria la generació d'un marc consistent que permetés afrontar els reptes assenyalats en clau de futur. Tenint en compte aquestes debilitats, es descarta aquesta opció normativa.

Una quarta opció, tal com s'ha exposat, seria una regulació detallada per llei de les modalitats de participació ciutadana. Aquesta opció pot tenir un efecte fins i tot negatiu, en el sentit de delimitar excessivament els marcs participatius i les possibilitats dels mecanismes existents i futurs de participació. Aquest tipus de reforma normativa podria ser vista com una delimitació d'aquests canals de participació, en contra de la idea de participació basada en la interacció permanent amb la ciutadania.

c) Opció normativa preferida

Des del punt de vista de l'instrument d'intervenció, aquest ha de ser normatiu i, concretament, cal que es tracti d'una norma amb rang de llei, perquè implica la modificació, en essència, de l'actual règim regulat en diverses lleis.

En aquest sentit, aquesta proposta normativa no està prevista en l'actual Pla normatiu de la Generalitat 2021-2023; tanmateix, es creu necessària per generar un marc coherent amb el concepte de govern obert i, alhora, donar solució a les problemàtiques detectades.

Així, escau promoure l'elaboració d'aquesta norma, per tal que el concepte de govern obert estigui present de manera transversal en les diferents reformes que s'estan impulsant i s'assoleixi una coherència normativa entre el règim jurídic de transparència, dades obertes, participació i activitat d'influència.

Ara bé, inicialment no s'opta per codificar en una única norma totes les matèries que comprenen el concepte de govern obert (transparència, dades obertes, bon govern, col·laboració i participació), sinó que s'impulsa una modificació normativa o una nova regulació sectorial per a alguns d'aquests àmbits (transparència, participació ciutadana i activitat d'influència). Atesa l'excessiva fragmentació normativa —en especial, pel que fa a la participació ciutadana—, aquesta regulació comportarà una millora en la seguretat jurídica de la ciutadania i de les institucions afectades. Així mateix, aquesta decisió va en benefici d'una major qualitat i especialització en la regulació de cadascun dels diferents àmbits.

D'altra banda, la tria d'aquesta opció respon al fet que és la que ofereix una millor resposta als reptes identificats, en especial:

- Establir un marc legal integral que eviti l'actual dispersió normativa, per assentar bases sòlides i compartides que permetin posar en valor i donar un nou impuls a la participació ciutadana.

D'acord amb això, s'ha valorat que la millor alternativa és la reguladora, consistent a redactar un avantprojecte de llei que suposa una afectació, com a mínim, a la major part de Llei 10/2014, tot i que caldrà valorar la seva afectació a altra normativa d'àmbit local, com la que s'ha referenciat en aquesta memòria, en matèria de participació ciutadana.

- Completar les llacunes normatives existents actualment, clarificar la terminologia i evitar inconsistències, amb una estratègia de claredat i economia normativa que aportï seguretat jurídica, cosa que, alhora, permet actualitzar i millorar la qualitat del marc resultant.

- Introduir una regulació oberta, però suficientment predeterminada quant als principis i les obligacions essencials que cal complir, que no vagi en contra de la seva naturalesa canviant i la incorporació permanent de les noves tecnologies en la participació.

En aquest sentit, es descarta una regulació detallada de les modalitats de participació ciutadana, ja que pot tenir un efecte contraproductiu per a la posada en marxa de processos deliberatius.

- Establir les bases que permetin un increment quantitatiu i una millora qualitativa de la participació ciutadana deliberativa, sense la necessitat d'un desplegament reglamentari posterior.

- Millorar, si escau, el règim sancionador en matèria de participació, per tal de complir amb el principi de legalitat i amb les exigències que regeixen en dret administratiu

sancionador, dotar-lo d'una major seguretat jurídica i garantir una aplicació correcta, efectiva i eficaç de les seves previsions. En general, revisar el sistema d'impugnacions per tal de millorar i simplificar les vies impugnatòries en matèria de participació.

- Establir previsions per afavorir la participació de grups socials que no compten amb dret de vot, com els menors o els residents no nacionals, o mecanismes de representació específics de les generacions futures, entre d'altres.

- Incorporar unes indicacions obertes però clarament orientades a la regularitat i la millora de la qualitat de la participació ciutadana que contribueixin a incrementar la pràctica de la participació ciutadana en la gestió pública, amb l'objectiu d'assolir-ne un funcionament més democràtic i amb unes decisions més legítimes.

- La possible creació d'un òrgan especialitzat independent que vetlli per la qualitat de la participació ciutadana, el compliment dels principis i les garanties que s'estableixin en la norma resultant, o altres instruments que garanteixin la neutralitat i la qualitat de la participació ciutadana.

Amb aquest plantejament, a banda, aquesta norma podria fixar les orientacions per consolidar el model de participació i assentar unes bases sòlides per als processos d'innovació en aquest camp, considerant tant les experiències que ja s'estan impulsant al nostre país com les de referència a escala internacional.

Aquesta opció també permetria realitzar un procés participatiu sobre la mateixa determinació del contingut de la llei, dotant-la d'un plus de legitimitat democràtica.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat

Aquest Avantprojecte de llei ha de permetre assentar un marc legal que ofereixi seguretat jurídica als processos de participació ciutadana a Catalunya, i consolidi el rol de la Generalitat com a impulsora en l'àmbit de les seves competències.

Alhora, aquest nou marc ha d'impulsar i facilitar els processos participatius endegats per la mateixa Generalitat de Catalunya. El nou marc regulador pot suposar un increment dels sistemes i els canals de participació, així com de la seva metodologia, dotant aquests instruments d'un complet marc legal de garanties fins ara fragmentat, oferint una resposta legal inequívoca i coherent. Aquest últim és un factor clau a l'hora de potenciar l'ús d'aquests canals d'interacció entre l'Administració de la Generalitat i la societat a la qual presta servei.

D'una banda, la nova norma requerirà de recursos humans i materials al Departament d'Acció Exterior i Govern Obert i, en concret, a la Secretaria de Govern Obert —que, segons el Decret 99/2022, de 17 de maig, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert, té encomanades les funcions, entre d'altres, d'establir els criteris de qualitat democràtica que han de complir els canals, definir els processos i espais de participació ciutadana de la Generalitat. Així mateix, també caldran més recursos a la resta de departaments de la Generalitat, tant pel que fa a les dinàmiques associades al procés participatiu que n'ha de facilitar l'elaboració a través de la implicació ciutadana, com pel que fa a la seva posada en marxa per implementar les mesures que estableixi. Entre aquestes, cal destacar les orientades a promoure la cultura de participació a través de la formació i la sensibilització de diferents col·lectius o la incorporació de solucions

tecnològiques per donar suport a diverses iniciatives participatives, entre d'altres, però que poden ser assumibles amb els recursos i la capacitat actualment existents.

D'altra banda, la possible creació d'un òrgan especialitzat de garantia de la qualitat de la participació tindria un impacte pressupostari i sobre el personal de la Generalitat. També es podria optar perquè, en atenció als criteris d'eficiència i eficàcia, un òrgan ja existent adoptés aquestes funcions, supòsit en el qual es minimitzaria tant l'impacte en recursos humans com sobre el pressupost de la Generalitat.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint-ne en compte la dimensió i el règim especial de Barcelona

La promulgació de la norma proposada ha de proporcionar, respectant el principi d'autonomia local en relació amb les seves competències en matèria de participació, les obligacions i els principis essencials d'aplicació directa per a l'Administració local, i el règim jurídic supletori. Aquest nou règim jurídic pot facilitar i encoratjar la posada en marxa de noves dinàmiques participatives en l'àmbit local, des d'on tradicionalment s'han impulsat aquest tipus de pràctiques.

Per bé que l'eventual increment de processos participatius endegats pels diferents nivells de l'Administració local pot tenir impactes quant als recursos i les capacitats requerits per al seu desplegament seguint els paràmetres de la qualitat democràtica que es proposa, s'assumeix que la seva mateixa iniciativa comptarà tant amb recursos dels mateixos ens locals com amb el reconeixement i el suport de les diferents administracions que acompanyen l'àmbit local en el seu funcionament habitual.

Per contra, l'Avantprojecte de Llei no té cap incidència específica sobre el règim especial del municipi de Barcelona, configurat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona i la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses

La iniciativa normativa que es proposa, en virtut del principi de simplificació, es preveu que tingui impactes positius pel que fa als mecanismes i els canals de participació de la ciutadania amb les administracions públiques. D'altra banda, la clarificació de drets i deures associats a les diferents dinàmiques de participació es preveu que tingui impactes positius en el model de relació entre la ciutadania, el sector social, el sector privat i les organitzacions del sector públic implicades.

Amb l'aprovació de la Llei que es pretén impulsar, es contribuirà a l'objectiu general de simplificació normativa, que es tradueix en els elements següents:

- Es regularà de forma coherent i en un cos únic tota la matèria relativa a la participació ciutadana (excloent-ne el règim electoral i les consultes populars).
- Es regularan els drets i deures de participació de la ciutadania a l'efecte de relacionar-se amb els servidors públics amb la finalitat d'influir en les decisions i les polítiques públiques (deixant-ne al marge la regulació dels grups d'interès).

- Comportarà la derogació de les normes vigents en la matèria d'igual o inferior rang que la contradiguin.

També ha de permetre incloure qüestions actualment tractades de forma fragmentada, oferint visions integrades sobre aspectes tan crítics com els drets i deures de la ciutadania envers els processos participatius. Alhora, es preveu que la nova norma permeti incorporar a l'ordenament qüestions de major actualitat en la configuració de la participació ciutadana, en especial —però no només— en allò vinculat a la transformació digital.

Atès que es preveu implantar noves tecnologies en la participació, la normativa que es proposa pot alleugerir les eventuais càrregues administratives per a la ciutadania a l'hora de poder incidir en les polítiques públiques. En tot cas, la simplificació i la reducció de càrregues administratives a través de mecanismes digitals ha de venir acompanyada de mesures per evitar la fractura digital.

Una major participació en els assumptes públics rellevants genera un impacte positiu en la gestió pública, atès que facilita l'acompliment de la normativa d'aplicació, en tenir una major legitimitat democràtica i en incorporar la ciutadania en el disseny, l'execució i l'avaluació de les polítiques públiques. Aquest fet pot tenir com a resultat la reducció de les dificultats de gestió associades a les mesures d'intervenció administrativa, la seva simplificació i una minimització de les càrregues administratives que ha de suportar la ciutadania, sempre tenint en compte l'interès general.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat en els apartats anteriors

La iniciativa normativa plantejada es preveu que tingui un impacte positiu a nivell social en la mesura que permet potenciar les dinàmiques orientades a implicar la ciutadania i les entitats en els processos de diagnosi, decisió, implementació i avaluació de polítiques públiques. L'impacte social que es produiria com a conseqüència de l'aplicació de la nova llei que es pretén aprovar es concretaria en afavorir el compliment del principi de participació ciutadana com a element essencial del Govern Obert, obtenint així decisions més legítimes.

Aquest model d'interacció també es preveu que tingui impactes en la millora de la gestió de conflictes associats a intervencions públiques, facilitant la generació de consensos i la implicació dels diferents actors.

Com a impacte social favorable, cal mencionar també l'ampliació del dret de participació als col·lectius actualment infrarepresentats i l'adopció de mecanismes d'intel·ligència artificial com a elements impulsors de la intel·ligència col·lectiva, amb l'objectiu de millorar els resultats, tant qualitativament com quantitativament, així com l'accessibilitat al conjunt de la societat.

La implantació de noves tecnologies en la participació ciutadana deliberativa generarà també un impacte social positiu en la manera com la ciutadania es relaciona amb l'Administració pública, si bé s'ha de considerar en tot cas la fractura digital existent i s'hauran d'adoptar les mesures adequades per evitar-la.

També es preveu un impacte ambiental positiu, atès que els processos deliberatius generen una major consciència col·lectiva i, per tant, faciliten els consensos necessaris per assolir un major grau de sostenibilitat ambiental.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació al Portal de la Transparència

Es considera necessari sotmetre la iniciativa normativa a consulta pública prèvia, atès que es tracta d'un instrument cridat a regular un àmbit d'interacció entre els diferents nivells de govern i la ciutadania, amb els diferents agents socials i privats implicats en l'Avantprojecte.

Per això es considera oportú que, prèviament a la redacció del text de l'Avantprojecte, es puguin recollir les opinions i demandes de la ciutadania catalana mitjançant el portal Participa (<https://participa.gencat.cat/>) i a través també de trobades presencials i/o virtuals amb la ciutadania.

Ateses la diversitat i complexitat de l'entramat d'agents que, des de diferents nivells i territoris, també estan implicats en l'impuls de la participació ciutadana a Catalunya, es considera convenient facilitar-ne la participació en la consulta pública sobre aquesta norma a través de fòrums específicament definits a l'efecte a través del mateix portal, que tindran un format o bé presencial o bé virtual, i se'n farà difusió a través de les plataformes i xarxes socials de la Secretaria de Govern Obert. Cal destacar, en aquest sentit, tant el conjunt d'administracions públiques de Catalunya, els organismes públics independents, les entitats privades i del sector social a través de les seves associacions o representants, així com les universitats, els centres de recerca i de formació vinculats a l'àmbit de la participació ciutadana.

Per facilitar àmpliament la informació, la reflexió i la participació de la ciutadania, s'estima que el període de consulta pública prèvia sigui de vuit (8) setmanes. Amb aquest període, es considera que es podran organitzar les aportacions que es puguin rebre, sistematitzant-les a través dels canals que s'han anat consolidant en els darrers anys com a instruments vàlids per fer efectiva la participació ciutadana.

La consulta pública prèvia s'emmarcarà en un procés participatiu per tal d'estendre la participació ciutadana i dels agents implicats al llarg de tota la tramitació de l'Avantprojecte de llei. En el marc d'aquest procés participatiu, i a través de la programació i el disseny de les sessions, s'intentarà fomentar la participació de col·lectius que habitualment no participen.