# EIX 3: MODALITATS PARTICIPATIVES I METODOLOGIES

Procés participatiu de la nova llei de participació ciutadana de Catalunya

<https://participa.gencat.cat/processes/novalleiparticipacio>

|  |  |
| --- | --- |
| **Explicació de l’eix**  | Existint compromís institucional i tenint ben definides les regles del joc, el següent requisit per garantir una participació de qualitat és **identificar la modalitat participativa més adient, d’acord amb els objectius establerts**. Les modalitats participatives han de comptar amb fases d’informació, debat, tancament, retorn i seguiment. |
| **Situació actual** | En relació a la **proliferació de modalitats** participatives a l’ordenament jurídic:* Sovint es pensa en **activar o preveure en la normativa** modalitats concretes sense haver fet una reflexió prèvia sobre els objectius, amb les disfuncionalitats que això genera. Un exemple molt recurrent és la creació de consells de participació sense un pla de treball ni un equip ni uns recursos assignats a tal efecte, amb la paradoxa que sobre el paper, existeixen multiplicitat de consells que a la pràctica no funcionen, de vegades ni tan sols es convoquen.
* Així doncs, es detecta que en les polítiques sectorials s’ha fet **un ús atzarós de la participació ciutadana**, deixant les previsions normatives sovint en paper mullat i buidant de valor i contingut la participació ciutadana.
* Així mateix, aquesta dispersió de previsions de modalitats, i sovint solapament, entre la normativa sectorial i la general, generen **incertesa i inseguretat jurídica**.

En relació amb la **regulació de les modalitats,** hi haaspectes comuns com:* La profunditat de la regulació varia molt segons la modalitat, i **no respon a una lògica consensuada sobre què entenem per participació de qualitat**.
* La previsió de determinades modalitats amb **nomenclatures concretes i una regulació específica per a cada una d’elles**, com passa actualment amb la [Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana](https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=671069), pot anar en **perjudici de la innovació.** També pot requerir que des de la perspectiva jurídica, abans d’endegar una modalitat no prevista, calgui reglamentar-la, amb totes les conseqüències que això implica, o bé subsumir-la en una de les modalitats previstes, malgrat no hi acabin d’encaixar. Moltes vegades un camp tant dinàmic com la participació necessita d’assaig i error, de provar fórmules noves i fresques que no sobreviurien a les lògiques de la reglamentació. A això s’hi afegeix el **risc de regular quelcom poc assajat i canviant**, que en poc temps podria deixar obsoletes les previsions jurídiques actuals, atès que la vocació de les normes és de permanència.
* Quan es regulen les modalitats de participació, es tendeix a **incorporar-les com un tràmit més del procediment administratiu** (en el mateix sentit que l’audiència o la informació pública), la qual cosa limita el propi concepte i el sotmet a unes lògiques que topen amb la idea de base que hi ha al darrera: incorporar la ciutadania de forma habitual, en el marc de processos de debat amplis i profunds, en els diferents cicles de la política pública. Al moment que se situa la participació com un tràmit preceptiu en el si del procediment administratiu, amb els seus terminis i les conseqüències dels seus incompliments, la participació ciutadana pot perdre el seu potencial transformador i passar a convertir-se en un pas més a superar en la seqüència dels complexos circuïts de tramitació administrativa, d’aprovació de normes, plans...
* Un exemple paradigmàtic d’aquesta concepció és la consulta pública prèvia, que tenint com a esperit una idea molt innovadora i desitjable, com ho és el contrast amb la ciutadania que regular és la millor de les opcions per abordar un problema, s’ha convertit en un tràmit que moltes unitats, amb urgència per aprovar determinades normatives, perceben com un entrebanc que miren d’evitar. I des de la perspectiva de la ciutadania, són desconegudes i objecte de molt baixa participació.

En relació al **funcionament de les modalitats:*** **Consells de participació** ([veure protocol](https://participacatalunya.cat/uploads/decidim/attachment/file/189/Protocol_funcionament__consells_def.pdf)): lògica de l’acord i el vot, poca diversitat, no lligats al cicle de les polítiques públiques.
* **Processos participatius**: poca diversitat, baixa participació.
* **Consultes públiques prèvies**: baixa participació.
* **Participació en urbanisme:** participació dels interessats, no del conjunt de la ciutadania.

**Les xifres:**Sobre la **proliferació de modalitats de participació**:D’acord al [Panel de polítiques públiques 2020](https://pisunyer.org/public/files/panel/infografia-panel-participacio-ciutadana-2020.pdf)): * Sobre els mecanismes de participació ciutadana als ajuntament catalans
	+ El 47,7 % dels municipis disposen d’òrgans participatius
	+ El 33 % van realitzar processos participatius
	+ El 13,6 % van realitzar consultes ciutadanes
	+ El 10,2 % van experimentar iniciatives ciutadanes
	+ El 4,5 % va fer audiències
	+ El 50% va realitzar activitats participatives vinculades al teixit associatiu i el 59,1% adreçades a la ciutadania no organitzada.
* El 91 % dels ajuntaments catalans de més de 10 mil habitants disposen d’òrgans de participació ciutadana amb una mitjana de 8,5 òrgans actius per municipi ([Panel de polítiques públiques 2020](https://pisunyer.org/public/files/panel/infografia-panel-participacio-ciutadana-2020.pdf))

A la **Generalitat de Catalunya** hi ha 68 consells de participació ciutadana al portal [participa.gencat.cat](http://participa.gencat.cat). A data d’avui no es té certesa que hi siguin tots. |
| **Previsions normatives** | **Regulació específica** de les diferents modalitats:*Consells de participació (veure protocol)**Processos participatius**Altres modalitats de la llei 10/2014 de consultes populars**Consultes públiques**Participació en urbanisme**(...)***Mecanismes previstos a la L**[**lei 10/2014**](https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=671069)**, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana**La Llei 10/2014 de consultes populars preveu les modalitats previstes a la llei o que es puguin crear, respectant els principis. Modalitats participatives: * Enquestes i panels ciutadans (administració que convoca determina per reglament selecció, configuració i funcionament del panel).
* Audiències públiques ciutadanes
* Fòrums de participació
* Processos de participació específics de les lleis sectorials. Aplicació supletòria a instruments i mecanismes previstos per altres lleis.
* Iniciativa ciutadana per convocar processos de participació.

A part de les modalitats, es regula l’estructura dels processos de participació ciutadana, la informació que s’ha d’aportar amb la convocatòria i la seva publicitat, el termini per l’aportació de propostes (mínim 30 dies), la valoració de les propostes i com es concreta en l’actuació de l’administració, l’avaluació del procés i la seva publicitat i el contingut mínim del retiment de comptes (criteris per valorar les aportacions i motius d’acceptació o rebuig, acreditar compliment compromisos adquirits).**Estatut d’Autonomia de Catalunya**-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](https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCATALAN.pdf) (relatiu als referèndums).**Consulta pública prèvia**- Consulta pública prèvia per avantprojectes de lleis, es regula per la [l’Acord de Govern de 2019](https://documents.dadesobertes.gencat.cat/acordsgovern/docs/SIG18PRE1230.pdf) i la [Instrucció de 2021](https://exteriors.gencat.cat/web/.content/00_DEPARTAMENT/normativa/instruccions/2021/20210308-consulta-publica-previa.pdf). Per a reglaments, art. 133 Llei 39/2015, art. 66 bis de la Llei 26/2010 i la Instrucció de 2021.**Audiència de l’article 69 de la Llei 19/2014 de Transparència**- Dret de participar, de l’art. 69 de la Llei de Transparència, quan l’AP ho considera pertinent. **Audiència i informació pública**Normativa de procediment administratiu comú: [Llei 39/2015](https://www.boe.es/boe_catalan/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10565-C.pdf) estatal i [Llei 26/2010](https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=546116) catalana.**Consells i altres modalitats previstos a normativa sectorial** (exemple Llei de Natura). |
| **Documentació de referència** | [Protocol de funcionament de consells de participació](https://participacatalunya.cat/uploads/decidim/attachment/file/189/Protocol_funcionament__consells_def.pdf)[Avaluació de processos](https://governobert.gencat.cat/ca/participacio-ciutadana/difusio-i-recerca/guies-breus-de-participacio-ciutadana/)[Guia de disseny d’espais deliberatius per a la participació ciutadana](https://governobert.gencat.cat/ca/participacio-ciutadana/difusio-i-recerca/guies-breus-de-participacio-ciutadana/) [Guia d’instruments de participació ciutadana a Catalunya](https://governobert.gencat.cat/ca/participacio-ciutadana/difusio-i-recerca/guies-breus-de-participacio-ciutadana/)[Avaluació de consultes](https://governobert.gencat.cat/web/.content/30_ParticipacioCiutadana/04_Difusio_i_recerca/avaluacio_de_processos_participatius/Informe-avaluacio-consultes-previes-2017.pdf)[Memòria preliminar de la llei de participació](https://participa.gencat.cat/rails/active_storage/blobs/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBallOIiwiZXhwIjpudWxsLCJwdXIiOiJibG9iX2lkIn19--fa022778f6b8a560559bcf4c4ed3ddaa1d657c9e/Dilig%C3%A8ncia_AVL_Paticipaci%C3%B3_Ciutadana.pdf) |
| **Límits del debat** | La llei fixarà elements que determinen aspectes reguladors de diferents tipus de modalitat, sense fer llistats exhaustius que siguin tancats ni regular procediments, excepte en els casos en què sigui imprescindible.  |