

MEMÒRIA GENERAL DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Aquesta memòria s'emet a l'empara de l'article 36.3.a) de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, que estableix que els avantprojectes de llei han de contenir una exposició de motius i han d'anar acompanyats d'una memòria general, amb els estudis, els informes i els dictàmens pertinents sobre la necessitat de la iniciativa, que ha de contenir com a mínim, l'adequació de la norma als fins que es persegueixen; el marc normatiu en què s'insereix; la relació de les disposicions afectades per l'avantprojecte de llei i la taula de vigències i derogacions resultants; la competència de la Generalitat sobre la matèria, i la relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència o la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública.

I. Marc normatiu en què s'insereix l'avantprojecte de llei

L'article 4.2 de l'Estatut de Catalunya (EAC) 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. D'altra banda, l'article 43 preveu 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'EAC 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 (CE).

En matèria de participació ciutadana, mitjançant la Llei 10/2014, del 26 de desembre, de consultes no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, es van regular, al Títol II, les consultes populars no referendàries, així com, al Títol III, els processos de participació ciutadana. Aquest Títol III conté: el Capítol I, de disposicions generals, el Capítol II, sobre la iniciativa i contingut dels processos de participació ciutadana i el Capítol III, de les modalitats participatives.

D'altra banda, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, preveu, a Capítol I del Títol VI, diferents aspectes relatius a la participació i col·laboració ciutadanes amb les administracions de Catalunya, i al Capítol II, recull la participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals. D'acord amb l'article 69, les persones tenen el dret de participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública. Així mateix, també preveu un règim sancionador amb infraccions greus en matèria de govern obert (article 78.4) i infraccions lleus per la descurança o negligència en el compliment de les obligacions establertes per la Llei i en l'atenció dels ciutadans quan exerceixen els drets que els garanteix la norma.

La Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, estableix el règim jurídic, el procediment, l'acompliment i la convocatòria de les consultes populars per via de referèndum en l'àmbit de Catalunya i en l'àmbit municipal.

La Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, preveu, al Capítol I del Títol II, el dret a una bona administració (article 22), que inclou (apartat 1 b), 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. Així mateix, l'apartat 2 del mateix article regula 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.

També el Capítol II del Títol II de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, dins dels denominats "principis de l'actuació administrativa", estableix, a l'article 31.2, d'entre els principis generals d'acord amb els quals han d'actuar les administracions públiques de Catalunya, en el compliment les funcions que tenen atribuïdes, el principi de participació ciutadana (apartat vuitè). Per últim, l'article 66 bis preveu la participació dels ciutadans en l'elaboració de disposicions reglamentàries, mitjançant el tràmit de la consulta pública prèvia, el qual, a l'apartat 4, disposa que es poden emprar altres eines i canals de participació que garanteixin una participació de qualitat, complementàriament a la consulta per mitjà del Portal de la Transparència de la Generalitat.

La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, dictada a l'empara dels articles 103 i 149.1.18 CE, també preveu el tràmit de consulta pública prèvia, en el seu article 133.

Pel que fa a la participació en l'àmbit local, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) disposa, a l'article 18, com a drets i deures dels veïns, el de "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." (apartat b). En el mateix sentit es pronuncia l'article 43.1 b) 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 la LRBRL conté el Capítol IV del Títol V, dedicat a la Informació i participació ciutadanes. En concret, l'article 69 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 (article 69.1), i que les formes, els mitjans i els procediments de participació que les corporacions estableixin en l'exercici de la seva potestat d'autoorganització no poden en cap cas a menyscar les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius regulats per la Llei (article 69.2). En el mateix sentit, l'article 154 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.

Seguidament, 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 (apartat 1). L'article 71 estableix els requisits bàsics per convocar una consulta popular d'àmbit local.

II. Competència de la Generalitat sobre la matèria.

Pel que fa als preceptes a tenir en compte, que són objecte de desenvolupament, i els títols competencials de l'Estatut d'Autonomia en què es fonamenta l'avantprojecte, són els següents:

Article 4

“Drets i principis rectors

[...] 2. 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.
3. Els poders públics de Catalunya han de promoure els valors de la llibertat, la democràcia, la igualtat, el pluralisme, la pau, la justícia, la solidaritat, la cohesió social, l'equitat de gènere i el desenvolupament sostenible.”

Article 43

Foment de la participació

“1. 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.
2. Els poders públics han de facilitar la participació i la representació ciutadanes i polítiques, amb una atenció especial a les zones menys poblades del territori.
3. Els poders públics han de procurar que les campanyes institucionals que s'organitzin en ocasió dels processos electorals tinguin com a finalitat la de promoure la participació ciutadana i que els electors rebin dels mitjans de comunicació una informació veraç, objectiva, neutral i respectuosa del pluralisme polític sobre les candidatures que concorren en els processos electorals.”

Article 122

“Consultes populars

Correspon 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.”

El Tribunal Constitucional (TC) s'ha pronunciat en diverses ocasions sobre la legislació relacionada amb la participació ciutadana, fet que ha generat certa confusió sobre el marc competencial de la Generalitat de Catalunya i la normativa que és d'aplicació. L'article 122 de l'Estatut, que preveu la competència de la Generalitat per regular els instruments de participació i consulta popular, va ser declarat constitucional interpretat en els termes establerts en el fonament jurídic 69 de la Sentència del TC 31/2010, de

28 de juny de 2010, que exclou de la Generalitat la competència en la institució del referèndum, entesa en la seva integritat.

D'altra banda, la Sentència 31/2015, de 25 de febrer, no es va arribar a pronunciar sobre el Títol III de la Llei 10/2014, de consultes no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, dedicat als processos participatius, atès que tots els articles que van ser objecte del recurs d'inconstitucionalitat feien referència a les consultes populars. Sobre les consultes populars, el TC va declarar inconstitucionals tots els preceptes que feien referència a les consultes populars d'àmbit general, que equiparava amb els referèndums. Respecte la Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, tanmateix, la Sentència 51/2017, de 10 de maig de 2017, va declarar la inconstitucionalitat i nul·litat dels Títols I i II, deixant tan sols vigent la regulació de les consultes populars per via de referèndum d'àmbit municipal.

Sobre el tràmit de participació en la consulta pública prèvia de la Llei 39/2015, la Sentència del TC 55/2018 va declarar que aquest precepte legal no era aplicable a les iniciatives legislatives del Govern. Pel que fa a les iniciatives reglamentàries, la Sentència va estimar que la regulació de la planificació normativa i dels mecanismes de participació ciutadana -tret de l'obligació d'efectuar una consulta pública prèvia i determinades excepcions a aquesta regla (primer incís de l'art. 133.1 i primer paràgraf de l'art.133.4)- excedia de les bases del règim jurídic de les administracions públiques i, per tant, tampoc no els era d'aplicació.

En conseqüència de l'anterior, l'any 2020, mitjançant la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, es va afegir una regulació específica a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, amb l'addició d'un article nou, el 66 bis, que regulà en aquesta norma la participació ciutadana en l'elaboració de disposicions reglamentàries per mitjà d'una consulta pública en el Portal de la Transparència de la Generalitat. El Govern va aprovar, en data 31 de gener de 2023, l'Avantprojecte de llei d'elaboració de disposicions normatives, que incorpora una nova regulació de la consulta pública prèvia com a mitjà de participació per facilitar que la ciutadania pugui opinar sobre l'abast i les prioritats en matèria de noves iniciatives normatives. A l'actualitat, es troba en tramitació parlamentària.

Per tant, la Generalitat de Catalunya té la competència per desenvolupar els instruments de participació i consulta popular en el sentit de la normativa que es proposa.

III. Justificació de la necessitat i adequació de la norma als fins que es persegueixen

Després de nombrosos avenços de les polítiques públiques de participació, impulsades tant des de la Generalitat com des del món local, s'han detectat que hi ha àmbits de millora, entre els quals s'han d'assenyalar els següents:

- a) La inexistència d'una llei marc en matèria de participació ciutadana.

Com s'ha indicat en l'apartat anterior, els processos de participació ciutadana es troben regulats de manera específica a la Llei 10/2014, del 26 de desembre, de consultes no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, juntament amb les consultes

populars no referendàries. Així mateix, també la Llei 19/2014 regula diversos aspectes relacionats amb la participació ciutadana. Nogensmenys, la participació ciutadana està prevista en diversos àmbits de relació amb l'administració i per tant, en normes sectorials, d'abast general, tant estatals com catalanes (en especial, les relacionades amb l'urbanisme i el medi ambient), així com reglaments i ordenances d'àmbit local.

Aquesta multiplicitat de regulacions i la seva heterogeneïtat sobre un mateix àmbit, el de la participació ciutadana, genera dificultats a l'hora de determinar quina és la llei específica en matèria de participació ciutadana que actua com a llei marc a l'hora d'impulsar les diferents modalitats de participació, i com es relaciona amb la resta de normativa sectorial i de procediment administratiu, que preveuen tràmits de participació ciutadana. En aquest sentit, en el procés participatiu organitzat en la fase inicial d'elaboració de la norma que es proposa, diverses persones participants van posar de manifest que la dispersió normativa genera inseguretat jurídica als servidors públics que han d'impulsar la participació.

Així doncs, l'àmbit de la participació ciutadana, entesa com la capacitat de la ciutadania d'incidir en les polítiques públiques, a través de les modalitats de participació impulsades des de les administracions, no disposa d'una norma marc que ofereixi una regulació integral, que vagi més enllà de les previsions específiques sobre els tràmits de participació de la normativa sectorial. El dret de participació ciutadana, com a objecte de la norma que es proposa, es refereix a la possibilitat d'incidir en totes les polítiques públiques, amb independència de l'instrument concret que s'empri per a la seva execució: disposicions administratives de caràcter general, projectes de lleis, plans, programes, actuacions de l'Administració, etc.

Per tant, la participació ciutadana pot tenir (i de fet, té) com a objecte diferents instruments, normatius i no normatius, sense que l'Avantprojecte faci cap diferència en aquest sentit, cercant un abast el més general possible, en tota l'actuació pública. D'altra banda, a més del dret de participació i les obligacions correlatives de les administracions públiques per fer-lo efectiu, regula com es relaciona la norma amb els tràmits de participació previstos per la normativa sectorial, que no es modifiquen; si bé l'administració, a més, podrà impulsar la participació d'acord amb les previsions de la nova norma.

b) Una participació de qualitat en el funcionament ordinari de les administracions.

En l'actualitat, a més de la Llei 10/2014 i la Llei 19/2014, abans esmentades, la participació ciutadana està regulada en el si del procediment administratiu, a partir dels tràmits d'audiència i informació pública, en normes de diversos àmbits sectorials. També es preveuen tràmits de participació en la normativa de procediment administratiu (com ara, la consulta pública prèvia en l'elaboració de disposicions reglamentàries, a l'article 66 bis de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya). Aquesta regulació, en què la participació està vinculada als tràmits d'audiència i informació pública del procediment administratiu, té com a objectiu vetllar pels drets i interessos legítims dels afectats per la política pública. Això contrasta amb la proposta d'introduir la participació en el si del funcionament ordinari de les administracions públiques, al llarg de tota la política pública, quan es tracti de decisions estratègiques i rellevants per a la ciutadania, amb l'objectiu de contrastar les propostes de l'administració amb tota la població.

La legislació actual no configura un dret de participació en el sentit exposat per la normativa que es proposa, ni dona valor la deliberació ciutadana com un dels elements clau de la participació. En la majoria de casos, s'entén la participació ciutadana com un tràmit per a la presentació de propostes individuals per part de la ciutadania, sense debat ciutadà que fomenti la creació de consensos i l'exposició dels dissensos. Vegi's, per exemple, l'article 20 de la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats o en un altre àmbit paradigmàtic, com és l'urbanisme, i en concret, la participació en l'elaboració dels plans directors urbanístics, la Llei 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, només preveu un tràmit d'informació pública, a l'article 83.2.

La proliferació de tràmits de participació en la normativa sectorial ha afavorit aquesta perspectiva de la participació, entesa com un tràmit del procediment administratiu, en comptes d'entendre-la com una manera d'interlocució continuada amb la ciutadania per tal que aquesta pugui incidir en els processos de presa de decisions estratègiques i rellevants, en totes les fases de les polítiques públiques.

Pel que fa a la participació ciutadana com a objecte específic de la regulació, la Llei 10/2014, al Títol III, dedicat als processos de participació, fa referència a la iniciativa i estructura dels processos de participació, així com als seus efectes, a més de les diverses modalitats participatives. En canvi, no menciona els elements necessaris perquè la participació sigui de qualitat (més enllà d'una referència genèrica, a l'article 52) i a la possibilitat d'incidir en els processos de presa de decisions públiques. És a dir, el Títol III regula els efectes, la iniciativa, el contingut i les modalitats, però no en els principis, requisits i garanties perquè la participació sigui de qualitat, efectiva i inclusiva. Aquest fet genera que la participació s'impulsi com un procés en què, més enllà dels elements reglats, no es tingui en compte l'objectiu últim d'intervenció ciutadana en el procés d'elaboració, implementació i avaluació de les polítiques públiques.

La regulació que es proposa entén la participació ciutadana com un canvi en la cultura organitzativa de les administracions públiques i per tant, se centra en els elements necessaris per a garantir la qualitat de la participació: el compromís institucional, la planificació estratègica, els recursos i les infraestructures necessàries, la importància de la comunicació i difusió durant totes les fases, el sistema de garanties, etc.

Pels motius exposats, la proposta normativa no estableix tràmits preceptius de participació ni àmbits concrets on la participació sigui obligatòria, amb excepció d'aquelles actuacions estratègiques i d'especial rellevància i impacte ambiental, territorial, paisatgístic, social, cultural o econòmic, en què sí que es considera que l'impuls de la participació ha de ser preceptiu, per la seva envergadura. Així mateix, es preveuen uns casos en què per la quantitat de la inversió, concorre aquest criteri d'especial rellevància i impacte. No obstant això, no s'especifica com ni en quin moment s'ha d'impulsar la participació en aquests supòsits, decisió que ha de valorar la unitat amb competències sobre la matèria.

c) Un major compromís institucional amb la participació.

El compromís institucional és una condició necessària per a l'impuls d'una participació de qualitat i per revertir la deslegitimació (i en conseqüència, la poca participació) que actualment tenen les modalitats de participació impulsades des de les institucions. La demanda que una norma marc en matèria de participació incorpori, com a requisit indispensable, el compromís institucional amb la participació, s'ha manifestat al llarg del

procés participatiu que la unitat promotora de la norma va organitzar en el marc de la definició dels continguts de la proposta normativa.

Un element essencial del compromís institucional és el retorn motivat a les propostes presentades per la ciutadania, on es determini si són assumides o no per la unitat competent per raó de la matèria i la justificació de la decisió. És a dir, un mecanisme que assegurí el principi d'escolta activa de la ciutadania, que s'exigeix a les administracions catalanes quan impulsen un procés de participació ciutadana, es vegi confirmat amb un retorn raonat, explícit, entenedor i complert tant de les aportacions de les persones participants que són estimades, com d'aquelles que són rebutjades. Al seu torn, aquest retorn garanteix que, posteriorment, es pugui fer un seguiment de l'impacte que la o les propostes admeses han tingut sobre la política pública de referència.

La Llei 10/2014, a l'article 49, estableix l'obligació de valorar les propostes de la ciutadania, però no es vincula el seu incompliment a una conseqüència jurídica, ni s'estableix un règim de garanties o d'incentius per al seu compliment. D'altra banda, la Llei 19/2014 també preveu, a l'article 67, dedicat a les garanties per a l'efectivitat del govern obert, que l'Administració pública ha d'establir procediments de participació i col·laboració ciutadana en l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants (apartat 2) i en aquests supòsits, "Valorar el resultat del procés participatiu en el moment de la presa de decisió" (apartat c) i " Informar els ciutadans que han participat en el procés sobre les decisions adoptades i els motius que les justifiquen" (apartat d).

En canvi, contràriament a la Llei 10/2014, la Llei 19/2014 sí que conté un règim sancionador, que tipifica com a infracció greu en matèria de govern obert, a l'article 78.4 c), "No valorar el resultat del procés participatiu en la presa de la decisió final". Tanmateix, el desconeixement d'aquesta infracció, en part, per la seva ubicació en una llei el "corpus iudis" principal de la qual és la transparència i l'accés a la informació, a més dels problemes d'aplicació del règim sancionador de la Llei 19/2014, fan que no sigui efectiva.

Pel que fa al tràmit de consulta pública prèvia, si bé a Llei 26/2010, a l'apartat 5 de l'article 66bis, estableix l'obligació l'Administració de la Generalitat de publicar, en el Portal de la Transparència de la Generalitat, una valoració general de les contribucions efectuades, encara hi ha casos en què o bé no es publica el retorn o bé es duu a terme amb molta posterioritat a la finalització de la consulta pública prèvia. Això dificulta a la ciutadania la traçabilitat de les aportacions presentades i el seguiment de l'"iter normatiu" o de la política pública, a més de desincentivar la participació.

Pels motius exposats, es proposa que la nova llei marc de participació prevegi garanties dels drets dels participants, si bé no s'opta per un règim sancionador, atès que es considera que no tindria encaix amb el concepte de participació que es vol impulsar, basada en un canvi progressiu en la manera de funcionar de l'administració i en generar incentius perquè incorporin la participació de qualitat al llarg de tota la política pública. És per això, que es proposa que les persones participants de les modalitats de participació es puguin adreçar a la comissió de seguiment o grup motor per demanar empara. A més de la tutela davant dels possibles incompliments, la comissió de seguiment emetrà un informe de compliment dels compromisos adquirits per l'administració en la modalitat en concret, que després l'administració haurà de fer públic.

La publicitat dels informes sobre el grau de compliment dels compromisos adquirits tenen la funció pedagògica i de divulgació de la participació de qualitat, al mateix temps que assenyalen els incompliments i/o els àmbits de millora. A més, ofereixen dades per a la correcta avaluació de les polítiques de participació, per part dels subjectes obligats. D'altra banda, es reconeix el paper del Síndic de Greuges en la tutela del dret de participació, davant del qual les persones participants podran presentar queixes, si consideren que s'han vulnerat els seus drets.

Com ha quedat dit, la norma que ara es proposa preveu de manera palmària que l'impuls de la participació requereix el compromís institucional de l'administració competent en la política pública, que es concreta, entre d'altres, en l'escolta activa a la ciutadania, l'obligació d'un retorn motivat i la predisposició al canvi respecte les opcions inicialment preferides per l'administració, amb l'objectiu de possibilitar la incidència en la presa de decisions i revertir la desafecció política i institucional. El compromís institucional també es reflecteix en l'obligació de fer un seguiment dels compromisos assolits en la fase de retorn, a través d'instruments de rendició de comptes a la ciutadania.

d) Les modalitats de participació com a categories flexibles i obertes a la innovació democràtica.

L'Estatut d'autonomia, a l'article 122, sobre les consultes populars, estableix la competència exclusiva de la Generalitat 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.

El desenvolupament d'aquest precepte, pel que fa a les modalitats de participació o consulta ciutadana, es duu a terme a través del Capítol III del Títol III de la Llei 10/2014, que preveu diferents modalitats participatives: les enquestes, les audiències públiques ciutadanes, els fòrums de participació, així com els processos de participació específics. La possibilitat d'impulsar una modalitat de participació diferent a les regulades en aquest Títol està prevista a l'article 56, sobre els processos de participació específics, que a l'apartat 1 preveu que "els processos de participació que regula aquest títol i els que es creïn a la seva empara s'entenen sens perjudici dels instruments i mecanismes de participació que les lleis estableixen específicament per a determinats sectors o matèries.", així com que "el que estableix aquest títol és aplicable supletòriament als instruments i mecanismes de naturalesa participativa que estableixen altres lleis".

Aquesta regulació no s'ajusta amb la realitat de l'impuls de la participació, en què les administracions impulsen noves modalitat de participació, no previstes per una llei específica ni tampoc per un reglament que desenvolupi una nova modalitat per a un cas concret, a l'empara de la Llei 10/2014. Les administracions sovint es troben que els nous instruments d'innovació democràtica, com ara, les assemblees ciutadanes, no estan regulades a la Llei 10/2014 i per les seves particularitats, són de difícil encaix en les categories que s'hi estableixen, i tampoc es preveuen en cap llei específica. Aquesta situació dificulta la innovació en les formes amb què l'administració pot impulsar per dialogar amb la ciutadania.

La regulació que es proposa menciona les modalitats de participació classificades segons la durada de l'instrument de participació (estables i temporals) i segons l'accés de les persones participants (per crida oberta, per sorteig o per selecció directa).

Tanmateix, en tot cas, preveu una clàusula d'obertura, que permet ampliar les modalitats de participació ciutadana, facilitar l'impuls de modalitats no previstes específicament per la norma ni per cap llei específica, sempre i quan es compleixin els principis previstos per la mateixa llei. Això facilitarà que les administracions puguin innovar en les modalitats, canals i metodologies de participació, sense necessitat de comptar amb una llei específica ni amb una disposició de caràcter general reguladora de la modalitat per a cada ocasió que es vulgui impulsar la participació.

e) Facilitar la inclusió de persones i col·lectius que normalment no participen.

L'article 4.2 de l'EAC es refereix, d'una banda, a la igualtat real de tots els individus i grups i de l'altra, a la participació de totes les persones en la vida econòmica i social. En aquest sentit, si bé les lleis sectorials contenen previsions en matèria de participació ciutadana en relació a determinades persones o col·lectius que normalment tenen dificultats per participar o no poden participar, aquesta regulació es vincula amb les mesures d'acció positiva dins del seu àmbit concret. Per exemple, la secció primera, dedicada a "la participació política i social de les dones", del Capítol IV de la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, que regula, a l'article 39, el dret de participació d'infants i adolescents, "en els nuclis de convivència més immediats i en la vida social, cultural, artística i recreativa de llur entorn".

La proposta normativa permet la participació de col·lectius que no poden participar en les formes de participació política -com ara l'exercici del dret de sufragi o en les consultes referendàries-, atès que se circumscriu en l'àmbit de la democràcia participativa i no pas en l'àmbit de la democràcia representativa ni la democràcia directa, casos en què és rellevant la condició política dels ciutadans. Així doncs, es configura un dret de participació de titularitat universal, ja que les propostes presentades pels participants no són vinculants, sinó que són valorades per l'administració amb competències sobre la política pública, que és qui decideix si les admet o no.

L'experiència en l'àmbit de la participació a la Generalitat ha posat de relleu la necessitat que puguin participar persones de tercers països, fins i tot, de fora de la Unió Europea, atès que l'acció de la Generalitat a l'exterior pot tenir un impacte sobre persones d'arreu del món (per exemple, en temes de cooperació al desenvolupament). La convocatòria de la modalitat de participació limitarà, si s'escau, quines persones poden participar en aquella modalitat en concret, de manera raonada, en atenció als objectius que es proposen.

D'altra banda, la participació universal inclou persones migrades, infants i adolescents, no des d'un abordatge propi de les normatives sectorials, abans citades, sinó des d'una regulació integral, amb la previsió de mesures de conciliació i inclusió que en facilitin la participació. També, des d'una perspectiva de gènere i interseccional, preveu mesures per facilitar la participació de persones que per motius socioeconòmics o de cures, que habitualment recauen sobre les dones, tenen dificultats per participar, com ara, el pagament en les modalitats d'accés a la participació per sorteig o garantir la participació en diferents franges horàries. Aquestes previsions estan relacionades amb l'objectiu de la igualtat material de l'article 4.2 de l'EAC, abans citat.

Aquesta iniciativa legislativa està prevista al Pla normatiu 2021-2023 (segona modificació, versió revisada a 23.1.2023), a l'eix 1 "Per un país just, amb bon govern i referent democràtic al món" (ODS 16: Pau, justícia i institucions sòlides), amb la descripció següent: "es vol reflectir en una norma amb rang de llei el model de participació de Catalunya, de manera que es vinculi la participació al concepte de govern obert, es posi en valor la participació ciutadana i es faciliti la innovació en les formes de participació, configurant, alhora un sistema de garanties que permeti assegurar la qualitat dels processos participatius i altres mecanismes de participació".

IV. Llista de les disposicions afectades i taula de vigències.

1. Es deroguen els articles 40 a 56 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

2. Es suprimeix la referència al foment de participació de la lletra *d* de l'article 1.1, de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que queda redactat de la manera següent:

"Aplicar el govern obert i la col·laboració ciutadanes".

3. Es suprimeix la referència a la llei de consultes populars no referendàries de la lletra *d* de l'article 1.1, de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que queda redactat de la manera següent:

"La informació relativa als canals de participació i els procediments participatius en tràmit, d'acord amb el que estableixen aquesta llei i la Llei de participació ciutadana, per tal de fer-ne difusió i facilitar la participació ciutadana."

4. Es deroguen els articles 66, 67 apartats 2, 3 i 4, 69 i 78.4 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com la resta de preceptes que total o parcialment s'oposin o contradiguin aquesta llei

V. Tràmits de consulta i audiència

Consulta pública prèvia

La Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de participació va ser aprovada per Acord del Govern de data 30 d'agost de 2022. Seguidament, es va dur a terme la consulta pública prèvia, des del 7 de setembre al 7 de novembre de 2022, sense que hi hagués cap aportació. 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.

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.

Participació ciutadana

La primera versió del text s'ha sotmès a participació ciutadana, d'acord amb la possibilitat que preveu l'article 69 de la Llei 19/2014 del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. 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, on s'han convidat les persones participants al procés participatiu anterior, així com els diversos actors del sector: acadèmics, professionals del món de la participació, associacions i entitats, etc. L'objectiu de la sessió és recollir aportacions i propostes de millora de la versió inicial del text normatiu.

Tràmit de consulta interdepartamental

De conformitat amb l'article 66 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, i mitjançant el fòrum de l'aplicació SIGOV, la iniciativa es posarà en coneixement dels diferents departaments, que podran formular les observacions que estimin convenientes.

Relació de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència

Es considera convenient, atesa la transcendència i rellevància de la iniciativa amb caràcter general i sobretot, en l'àmbit de la qualitat democràtica, a més de fomentar la més àmplia participació possible, atorgar el tràmit d'audiència a les entitats següents, per tal de millorar la qualitat del contingut de la norma i tenir en compte una pluralitat de visions, dotant de més legitimitat democràtica la norma impulsada:

- 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.

- Sindicats.
- Col·legi de politòlegs i sociòlegs.
- Grups de recerca en l'àmbit de la qualitat democràtica.
- Les persones o entitats inscrites al Registre de Grups d'interès.
- Institut Català d'Estadística
- Síndica de Greuges
- Consell de Governos Locals
- Federació de municipis i associació catalana de municipis
- Consell Català de Municipis Petits
- Comissió Mixta Generalitat – Ajuntament de Barcelona
- Conselh Generau d'Aran
- Departament de Territori
- Departament d'Acció Climàtica
- Consell Escolar de Catalunya
- Sector empresarial

Pel tràmit d'audiència pública es preveu atorgar un termini de 15 dies hàbils.

VI. La procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública

Es considera que escau sotmetre el primer esborrany de l'Avantprojecte de Llei al tràmit de participació ciutadana en l'elaboració de les normes, de l'article 69 de la Llei 19/2014 i posteriorment, sotmetre l'Avantprojecte de Llei al tràmit d'informació pública, d'acord amb l'article 36.4 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Pel tràmit d'informació pública es preveu obrir un termini de 15 dies hàbils.

Director general de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques