

Instrucció per a la tramitació d'una consulta pública prèvia a l'elaboració d'una norma i la seva publicació al Portal Participa.gencat.cat

Les consultes públiques prèvies a l'elaboració d'un avantprojecte llei o d'un projecte de reglament són un instrument per a la millora de la qualitat normativa que s'introdueix en el nostre ordenament jurídic mitjançant l'article 133.1 de la [Llei 39/2015](#), d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Per facilitar la seva implantació i garantir-ne una aplicació homogènia, a l'Administració de la Generalitat de Catalunya es va adoptar l'Acord del Govern de 25 d'abril de 2017 relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, així com també la Instrucció de 25 d'abril de 2017, per la qual es preveu el Circuit intern per a la tramitació d'una consulta pública i la seva publicació al Portal Participa.gencat.cat.

Amb posterioritat, la Sentència del Tribunal Constitucional [55/2018](#), de 24 de maig, ha declarat que la regulació de les consultes prèvies prevista a l'article 133.1 de la Llei 39/2015 no és aplicable a les iniciatives legislatives del Govern i ha matisat el caràcter bàsic de la consulta en relació amb les iniciatives reglamentàries. Aquest pronunciament ha comportat canvis significatius en la configuració d'aquest tràmit i diversos problemes d'aplicació, en particular pel que fa a les excepcions a la consulta. Per tal de clarificar aquesta situació es va aprovar 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 -que va deixar sense efecte l'Acord anterior-, i també s'ha introduït un nou article 66 bis a la [Llei 26/2010](#), del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, en relació amb l'elaboració de disposicions reglamentàries.

En conseqüència, en vista de la modificació del marc regulador d'aquesta consulta, és necessari adoptar una nova instrucció a fi de facilitar als departaments la seva tramitació i posterior publicació, que deixi sense efecte la Instrucció de 25 d'abril de 2017 esmentada.

Per tot això, de conformitat amb les competències que tenen atribuïdes, la Direcció General de Coordinació Interdepartamental del Departament de la Presidència i la Direcció General de Processos Electorals i Participació Ciutadana del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència acorden de forma conjunta aprovar aquesta Instrucció.

1. Objecte

Aquesta Instrucció té per objecte:

- a) Definir el circuit intern de tramitació d'una consulta pública prèvia i la seva publicació al Portal Participa.gencat.cat.
- b) Identificar la documentació necessària tant pel que fa a l'avaluació preliminar que se sotmet a consulta com respecte del disseny de la consulta.

2. Àmbit d'aplicació

Aquesta Instrucció és d'aplicació als processos de consulta pública prèvia a l'elaboració de disposicions normatives -l'aprovació de les quals correspongui al Govern-, que es duguin a terme a l'Administració de la Generalitat de Catalunya per part de les unitats promotores competents.

3. Circuit intern de tramitació

3.1. Les consultes públiques prèvies a l'elaboració d'una iniciativa normativa s'han de posar en coneixement del Govern abans de la seva publicació, d'acord amb el que s'indica a continuació:

a) Avantprojectes de llei: la comunicació al Govern s'efectuarà mitjançant la presentació de la memòria preliminar preceptiva per a la tramitació de l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa legislativa, en la qual s'indicarà la procedència o no d'efectuar la consulta prèvia.

b) Projectes de decret: abans de publicar la consulta prèvia el departament promotor ho comunicarà al Govern mitjançant la tramitació al SIGOV d'una iniciativa en format de comunicació.

c) Projectes de decret legislatiu: en el cas de les consultes relatives a projectes de decret legislatiu que no tinguin per objecte l'elaboració d'un text refós, la unitat promotora ha de valorar la conveniència i utilitat d'efectuar una consulta pública prèvia, i en el cas que consideri convenient efectuar-la s'ha de comunicar al Govern tal com s'indica a la lletra b).

3.2. Un cop s'hagi posat en coneixement del Govern la voluntat de fer la consulta, als efectes de la seva publicació al Portal de Transparència a través del Portal Participa.gencat.cat, el departament promotor sol·licitarà a la Sub-direcció General de Participació Ciutadana un perfil d'administrador al Portal Participa.gencat per tal de poder gestionar la consulta pública oberta. En cas que ja en disposi, es podrà procedir a la publicació de la consulta pública. La Sub-direcció General de Participació Ciutadana assessorarà i donarà suport als departaments pel que fa a la realització de la consulta pública oberta i la discussió en línia que es pugui plantejar. Les seves dades de contacte són: participagencat@gencat.cat. L'Àrea de Millora de la Regulació assessorarà i donarà suport als departaments en relació amb l'avaluació preliminar que és objecte de consulta. Les seves dades de contacte són: milloraregulacio.presidencia@gencat.cat.

3.3. Els departaments han d'informar a la seva pàgina web sobre la normativa en tràmit, de les consultes en curs al Portal Participa.gencat.cat i enllaçar-hi perquè es puguin rebre aportacions.

Cal fer difusió de la consulta als grups específicament interessats i de manera més generalista als butlletins dels departaments, sempre que sigui possible. Si es considera que cal promoure la participació de persones o grups concrets, l'administrador del portal de la unitat directiva els ha d'informar en el moment que s'obri la consulta, i si escau, ha d'ajudar a crear perfils d'usuari per a aquestes persones o grups concrets.

Les aportacions de la ciutadania es faran a l'apartat propostes de la consulta. Pel que fa a les aportacions a la consulta pública que s'efectuïn per correu electrònic, si la unitat promotora ho considera pertinent per la durada de la consulta, es podran publicar mentre estigui obert el termini per a la participació, sens perjudici que sempre han de ser publicades al final de la consulta.

En qualsevol cas, respecte de totes les aportacions rebudes via correu electrònic la unitat promotora ha de remetre de forma immediata acusament de recepció per correu electrònic.

3.4. Un cop finalitzada la consulta pública, la unitat promotora ha de publicar en el mateix portal un document que incorpori la valoració de les aportacions efectuades a la consulta pública prèvia, tant si han estat efectuades a través del Portal Participa.gencat com per correu electrònic i també les que s'hagin efectuat a través d'altres canals o mitjançant altres eines de participació.

A més, caldria fer-hi constar de forma expressa quines aportacions han estat efectuades per grups d'interès inscrits en el Registre de grups d'interès de Catalunya.

Es recomana que el termini de publicació del document de valoració no superi els dos mesos des de la finalització de la consulta pública prèvia. Tanmateix, si la participació en aquesta fase inicial s'articula a través diversos canals i eines, es pot esperar a la finalització de les diverses actuacions de participació programades per tal de fer una valoració conjunta, que s'hauria de publicar al Portal Participa.gencat.

Pel que fa a la valoració de la participació, cal tenir present que es tracta d'un moment inicial del procés de presa de la decisió, on si bé hi ha una preferència per una determinada alternativa normativa aquesta no està desenvolupada i no es disposa d'un text. És per això que es tracta d'incorporar les diverses aportacions al procés d'avaluació en curs. Per tant, les valoracions han de fer-se en aquest sentit i difícilment podran ser sobre les concretes mesures a adoptar en el futur text. Una altra qüestió és que quan es disposi d'un text on ja s'hagi triat una determinada opció i aquesta estigui perfilada, es recomana que a la memòria d'avaluació es facin constar els aspectes sobre l'anàlisi que hagin sorgit en fase de consulta per explicitar com s'han resolt, la qual cosa evitarà en gran part que es plantegin les mateixes qüestions en el tràmit d'informació pública.

4. Documentació i disseny de la consulta prèvia

4.1. Per a la tramitació de la consulta pública, es requereix:

a) La fitxa resum de la iniciativa, la qual ha d'incloure els elements relatius al disseny de la consulta tal com es detalla a l'annex 1. Aquesta fitxa és la que es requereix actualment al SIGOV, sens perjudici de les actualitzacions de format que es puguin produir.

b) El document d'avaluació preliminar amb els aspectes que han de ser objecte de consulta pública, segons es reprodueix a l'annex 2.

4.2. A fi de garantir l'eficàcia de la consulta (que s'efectuen aportacions de qualitat que permeten assolir els objectius) i la seva eficiència (la quantitat i qualitat de les aportacions és proporcional als recursos emprats), el document d'avaluació preliminar ha de ser clar, concís

i senzill. Alhora, és necessari que hi hagi un disseny inicial de la consulta que tingui en compte:

a) L'objectiu que es pretén aconseguir (per exemple, obtenir informació sobre el problema detectat o conèixer l'opinió sobre possibles solucions). Cal determinar, en conseqüència, els aspectes sobre els quals s'ha de focalitzar la participació.

b) Els actors interessats o potencialment afectats. S'han d'identificar i buscar una participació ampla i equilibrada d'aquests pels mitjans més adequats. Es recomana que les unitats promotores siguin proactives per incentivar la participació dels grups específicament afectats per la iniciativa. Alhora, cal evitar la "captura del regulador", derivat del risc de consultar sempre els mateixos grups d'empreses o organitzacions.

c) Els mètodes i les eines de participació que permeten assegurar l'accessibilitat. Cal determinar quins són els més adequats en cada cas:

- Des del punt de vista dels canals emprats, ja que internet pot no ser el canal més adequat si es busca la participació de col·lectius que no hi tenen accés o no l'utilitzen habitualment (per exemple, en aquests casos es poden preveure addicionalment sessions participatives i de debat, per informar i explicar l'objectiu de la consulta i ampliar els col·lectius destinataris).
- Des del punt de vista del temps, ja que s'ha de preveure un termini suficient per donar a conèixer la consulta i per tal que es puguin preparar les aportacions (per això es recomana que en el cas dels avantprojectes de llei la durada de la consulta sigui d'un mínim de 30 dies, com ja s'exigeix per als reglaments).
- Des del punt de vista del llenguatge, ja que l'objecte de la consulta ha de ser comprensible per als seus destinataris (per exemple, caldria valorar si s'està emprant un llenguatge excessivament jurídic o tècnic), i tenir en compte si les persones destinatàries poden tenir alguna discapacitat o limitacions idiomàtiques.

5. Vigència

5.1. Es deixa sense efecte la Instrucció de 25 d'abril de 2017, per la qual es preveu el Circuit intern per a la tramitació d'una consulta pública i la seva publicació al Portal Participa.gencat.cat

5.2. Aquesta Instrucció s'aplica a partir de l'endemà de la seva signatura.

Director general de Coordinació
Interdepartamental

Director general de Participació
Ciutadana i Processos Electorals

Annex 1. Fitxa resum de la iniciativa per a la tramitació al SIGOV de la consulta pública prèvia

	Sessió (data)
Govern	
Consell Tècnic	

- MEMÒRIA PRELIMINAR (AVANTPROJECTES DE LLEI)
- COMUNICACIÓ D'UNA CONSULTA PÚBLICA PRÈVIA (PROJECTES DE DECRET I PROJECTES DE DECRET LEGISLATIU)

Punt	
Ordre del dia	<ul style="list-style-type: none">- Proposta d'acord del Govern de la Generalitat pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'avantprojecte de llei...- Comunicació al Govern sobre la consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret...

Departament impulsor	Altres departaments	Organismes participants

Informació bàsica

Contingut de la iniciativa i aspectes principals

Descripció breu dels aspectes que es proposa regular o dels àmbits en els quals es vol incidir (seria coincident amb la descripció de l'opció normativa preferida del document d'avaluació preliminar)

Objectius de la iniciativa

Descripció breu dels objectius que es volen assolir (serien coincidents amb els identificats al document d'avaluació preliminar)

Referències, si escau, en el Pla normatiu o en el Pla de Govern

Indicar si es tracta d'una actuació ja prevista al Pla normatiu i al Pla de Govern.

Informació necessària per publicar la consulta, si escau, al Portal Participa.gencat

Títol de la consulta

Indicar el títol de la consulta

Període de consulta

Indicar la durada de la consulta (es recomana que sigui de 30 dies, com a mínim).

Objectiu de la consulta

Sintetitzar els aspectes sobre els quals es voldria obtenir les aportacions (no més de 20 línies en lletra arial 11). Per exemple, obtenir informació o conèixer l'opinió sobre un determinat problema. És important que s'expliqui amb un llenguatge clar i senzill, atès que aquest hauria de ser el text que es publiqui al Portal Participa.gencat per presentar la consulta i ha d'estar adreçat a la ciutadania.

Preguntes per centrar les aportacions

Per promoure les aportacions en relació amb els aspectes que resultin d'especial interès per a la unitat promotora, s'haurien de plantejar al Portal Participa.gencat preguntes concretes sobre els elements de l'avaluació que es considera que podrien enriquir l'anàlisi posterior. Per exemple, si la normativa vigent preveu un determinat requeriment però no es disposa de prou informació sobre la seva efectivitat real, es pot preguntar específicament sobre la percepció de la ciutadania respecte del grau de compliment d'aquesta previsió. Tot això s'ha d'entendre sens perjudici de la possibilitat d'expressar l'opinió sobre qualsevol de les qüestions plantejades al document de consulta. Per tant, en aquest apartat de la fitxa s'hauria d'indicar les preguntes que es pretenen efectuar.

En el cas que no es facin preguntes específiques, es faciliten tres grups de preguntes de caràcter més genèric:

- 1.- Considera que s'ha descrit adequadament el problema? Hi ha aspectes que no s'han tingut en compte i que haurien de ser valorats per l'Administració de la Generalitat? Hi ha altres efectes negatius o positius derivats del marc normatiu vigent que s'estiguin produint actualment que no s'han posat en relleu a la documentació? (p. ex., que no s'hagin identificat adequadament els afectats, no s'hagin tingut en compte determinades causes del problema, etc.).*
- 2.- S'haurien de preveure altres objectius diferents?*
- 3.- Cal considerar altres alternatives a les proposades? Hi ha efectes de les alternatives esmentades que no s'hagin tingut en compte i que siguin rellevants?*

Grups als quals s'adreça la consulta

Les consultes públiques prèvies a l'elaboració d'una norma són obertes al conjunt de ciutadans i organitzacions. Tanmateix, caldria valorar si hi ha ciutadans, entitats, col·lectius o sectors potencialment afectats respecte dels quals es considera especialment important la seva contribució, així com quines actuacions s'han de dur a terme per aconseguir que participin.

En aquest apartat de la fitxa s'ha d'indicar:

- *La tipologia de ciutadans o entitats respecte dels quals es considera que seria especialment important la seva contribució (aquesta informació haurà de facilitar-se al Portal Participa.gencat, deixant clar no obstant això que la consulta és oberta al conjunt de ciutadans i entitats).*
- *Les persones o grups concrets que es preveu convidar de forma directa a participar.*
- *Les accions que es duran a terme per instar aquesta participació (com ara, enviar correus electrònics a les entitats i organitzacions professionals més representatives, fer difusió per les xarxes socials o fer publicitat a les pàgines web oficials sobre l'obertura de la consulta).*

Altres formes de participació: Qüestionaris o sessions de debat

El Portal Participa.gencat ofereix la possibilitat de generar qüestionaris. També permet donar publicitat a sessions participatives.

En el cas que es consideri que cal utilitzar altres eines o canals de participació diferents a la consulta pública prèvia per internet abans d'iniciar la tramitació de la iniciativa normativa, caldria especificar-ho en aquest apartat.

Documentació addicional

Indicar si es publicarà documentació addicional de suport a la consulta, com ara informes, estudis o normativa.

Annex 2. Contingut de les consultes públiques prèvies: l'avaluació preliminar

[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 i 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, estableixen que l'objecte de la consulta pública prèvia és un document amb una avaluació preliminar, el contingut de la qual és substancialment idèntica.

No obstant això, la seva regulació presenta algunes diferències. La primera, que en el document d'avaluació preliminar relatiu als avantprojectes de llei sempre hi ha de constar un pronunciament explícit sobre la necessitat d'efectuar la consulta ja que, si bé en alguns supòsits aquesta es pot exceptuar, sempre cal elaborar la memòria preliminar per a la tramitació d'un avantprojecte de llei. La segona, que la regulació sobre l'anàlisi dels impactes en relació amb els projectes de disposició reglamentària és menys detallada que la prevista respecte dels avantprojectes de llei per raó de l'instrument emprat (una norma amb rang de llei, en el primer cas, i un acord del Govern en el segon). Tanmateix, als efectes de simplificar la tramitació, en aquesta Instrucció es recomana que es faci servir la mateixa estructura tant pel que fa als avantprojectes de llei com als projectes de decret i als projectes de decret legislatiu.

Per tant, a efectes pràctics a continuació es reproduïx el contingut de l'avaluació preliminar prevista a l'Acord esmentat:

1. El problema que es pretenen solucionar

En aquest apartat s'hauria d'explicar el problema detectat la solució del qual planteja la possibilitat d'elaborar una iniciativa normativa. En relació amb aquest problema caldria estimar -de forma sintètica i en la mesura del possible- la seva dimensió, identificar-ne els afectats, les causes que el provoquen, quines són les conseqüències que genera i quina és la probabilitat que persisteixi si no es produeix una intervenció de l'Administració de la Generalitat.

2. Els objectius que es volen assolir

En aquest apartat s'haurien d'enumerar els principals objectius que es considera que s'haurien d'assolir amb la intervenció de l'Administració de la Generalitat davant els problemes assenyalats a l'apartat 1.

Tenint en compte el compromís de compliment de l'Agenda 2030, es recomana considerar si els objectius generals de la iniciativa es troben vinculats a algun dels [ODS o les fites previstes](#) en aquesta Agenda.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

Cal identificar i explicar els elements principals, com a mínim, de les solucions següents:

- L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual.
- L'opció normativa que es considera l'alternativa preferida.

També s'haurien de posar en relleu les altres solucions alternatives normatives i no normatives considerades per aconseguir els objectius establerts a l'apartat 2.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

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

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial 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.

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

Si ja es disposa d'una opció normativa preferida entre les solucions possibles que es plantegen, s'han de valorar les repercussions més rellevants que es preveu que tindria aquesta alternativa des de les perspectives indicades a les lletres a), b), c) i d). Com sempre, cal identificar l'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual, i s'espera que hi hagi una certa contraposició entre els efectes d'aquestes dues opcions. Per al cas que s'hagin identificat altres opcions amb efectes substancialment diferents als de les indicades, també fora bo fer-ho palès.

Ara bé, tenint en compte que es tracta d'una avaluació preliminar, no cal una anàlisi en profunditat sinó que és suficient amb una valoració succinta dels impactes que s'hagin detectat en una anàlisi inicial. Serà en la memòria d'avaluació, un cop s'hagin triat les opcions i subopcions que eventualment es concretin en un text normatiu, quan s'hagi de recollir una anàlisi completa dels impactes.

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

En el cas de les avaluacions preliminars relatives als avantprojectes de llei, en aquest apartat la unitat promotora ha de valorar si cal fer la consulta pública. Quan aquesta sigui procedent, la memòria preliminar serà el document objecte de consulta.

Aquest apartat no és necessari en el cas de les consultes públiques prèvies a l'elaboració de disposicions reglamentàries, però, si es considera convenient aprofundir en les raons per les quals es fa la consulta o es vol explicar quines altres eines o canals de participació complementaris es faran servir, es pot afegir aquest apartat i desenvolupar-ne el contingut.