



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Acció Exterior  
i Govern Obert  
**Direcció General de  
Participació, Processos Electorals  
i Qualitat Democràtica**

**16** PAU, JUSTÍCIA  
I INSTITUCIONS  
SÒLIDES



# Marc de referència

Procés participatiu de la Llei de participació ciutadana de Catalunya

Títol original, si es tracta d'una traducció

Enllaç o URL, si es pot consultar per Internet

Llicència d'ús obert, si n'hi ha

Lloc i any d'edició

© Generalitat de Catalunya  
Departament d'Acció Exterior i govern Obert  
Direcció General de Participació, Processos  
Electoralis i Qualitat Democràtica

## Índex

1.	Introducció. Què és la participació ciutadana? Com es pot participar? .....	3
2.	Per què una llei? Marc normatiu actual: reptes i oportunitats .....	5
3.	La consulta pública prèvia .....	6
4.	El procés participatiu .....	7
4.1	Eixos de debat del procés participatiu: de què parlarem? .....	7
4.2	Els límits del debat: en quins termes en parlarem? .....	8
4.3	Mapa d'actors: amb qui debatrem? .....	11
4.4	El disseny del procés participatiu: com ho farem? .....	11
5.	Calendari de treball .....	11

## 1. Introducció. Què és la participació ciutadana? Com es pot participar?

La participació ciutadana és un dret de la ciutadania, que fa referència a la seva capacitat d'incidir d'alguna manera en els afers públics.

Aquest dret té moltes dimensions i derivades, des de la llibertat d'expressió, de manifestació, o d'associació, o el més conegut dret a escollir en eleccions periòdiques els nostres governants.

La participació ciutadana alhora és indicador de salut democràtica, de ciutadania activa i compromesa amb els afers públics que afecten tota la societat.

Així mateix, la incorporació de la ciutadania en l'elaboració, disseny, execució, avaluació i seguiment de les polítiques públiques és cada cop més una necessitat dels governs i administracions per trobar solucions més eficients i consensuades davant reptes molt complexes. En una societat en què el coneixement està distribuït, l'aprofitament de la intel·ligència col·lectiva esdevé fonamental per fer millors polítiques.

En la mesura que té diferents components, la regulació de la participació ciutadana és també diversa, i algunes maneres de participar, com ho són associant-se, manifestant-se o escollint els representants, estan regulades a través de **Lleis orgàniques**, ja que afecten drets fonamentals.

Ara bé, hi ha tota una altra sèrie de formes de participar, mecanismes per incorporar la ciutadania en la presa de decisions, en què es cerca enriquir, a través de la deliberació i les aportacions de diferents perfils, les polítiques públiques.

Des de la ciència política es parla de **mecanismes de democràcia deliberativa**.<sup>1</sup>

	<b>Democràcia representativa</b>	<b>Democràcia directa</b>	<b>Democràcia deliberativa</b>
<b>Mecanismes de participació</b>	Eleccions , votacions al Parlament	Referèndums i consultes	Processos participatius (en les seves diferents modalitats)

En aquests mecanismes:

- El rellevant no és que participi **tot el cens electoral**, com passa en unes eleccions (en què totes les persones amb dret a vot expressen les seves preferències per escollir els seus representants) o en una consulta ciutadana o referèndum (en què la sobirania retorna a la ciutadania perquè, directament, es posicioni sobre una qüestió a través del vot).
- El que és rellevant és que hi hagi un **debat** en què es trobin les **diferents visions** al voltant d'una qüestió pública perquè es facin aportacions, amb els arguments que hi ha al darrera, en un espai on es puguin escoltar opinions diferents i que faciliti el reconeixement de l'altre i, quan sigui possible, el consens.
- Els resultats de la participació aporten informació molt valuosa per a la presa de decisions, i si s'aconsegueix algun consens en aspectes conflictius, **tot i que jurídicament no siguin vinculants, políticament representen una gran oportunitat per tirar endavant decisions complexes**.
- En els aspectes en què el consens, sovint improbable, no hagi estat possible, en qualsevol cas el debat haurà servit per conèixer altres posicions i per entendre que no existeix una opció que sigui del gust de tothom. En aquests casos, **és responsabilitat dels Govern electes dirimir el desacord prenent la decisió corresponent i explicant els motius de la seva decisió**.

Per tant, mentre que en els mecanismes de participació representativa (eleccions) i en els de participació directa (consultes ciutadanes o referèndums) hem de definir el cens electoral, vetllar perquè tot el cens electoral tingui un accés a les urnes, hi hagi concurrència entre les opcions a escollir, estigui ben delimitada la circumscripció, la identificació de l'elector sigui inequívoca i només pugui votar un cop, o tots els altres elements propis dels sistemes de votació, en els mecanismes de participació deliberativa:

- Hem de definir correctament les regles del joc, quines qüestions s'obren a debat i en quins termes.

- Hem de facilitar informació veraç, completa, intel·ligible i accessible.
- Hem de determinar el mapa d'actors identificant els agents clau que poden fer aportacions valuoses per al debat.
- Hem de garantir que totes les persones que ho vulguin tinguin accés als diferents canals de participació.
- Hem de garantir temps i espais on pugui tenir lloc una deliberació de qualitat.
- Hem de donar als participants un retorn de quines de les seves aportacions s'han incorporat al debat i quines no, amb les corresponents motivacions.

I naturalment, com en qualsevol altra política pública, cal destinatari el temps i els recursos necessaris.

## **2. Per què una llei? Marc normatiu actual: reptes i oportunitats**

La participació ciutadana està contemplada en diversos àmbits de relació amb l'Administració i per tant, en diferents normes, ja siguin sectorials, d'abast general, estatals, autonòmiques i locals.

A Catalunya, comptem amb la Llei 10/2014 de consultes no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, que conté un Títol III, referent als Processos de participació ciutadana. D'altra banda, la Llei 19/2014 de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, en el Títol VI preveu, 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.

Entenem que l'actual regulació de la participació ciutadana deliberativa té un marge de millora substantiu, que es pot abordar amb una nova llei. Els objectius principals de la iniciativa legislativa són:

- 1- Vincular la participació al concepte de Govern obert.
- 2- Posar en valor la participació ciutadana, i definir un model de participació deliberativa de qualitat.
- 3- Establir un marc legislatiu clar que doti de seguretat jurídica.
- 4- Facilitar la innovació en les formes de participació.
- 5- Configurar un sistema de garanties que permeti assegurar la qualitat de les diferents modalitats de participació.
- 6- Aconseguir la inclusió de col·lectius que queden normalment fora de les modalitats de participació.
- 7- Incorporar a la normativa unes indicacions obertes però clarament orientades a la promoció de la participació ciutadana de qualitat.

D'aquesta manera, mitjançant la nova llei es podran abordar algunes de les problemàtiques identificades, com ara les següents:

- La dispersió de la normativa d'aplicació a les modalitats de participació ciutadana.
- La inseguretat jurídica, que dificulta a la ciutadania conèixer quins són els seus drets concrets de participació i com els poden o han d'exercir.

- El baix retiment de comptes en les modalitats de participació, és a dir, la falta d'un retorn motivat per part dels responsables públics sobre les propostes plantejades.
- L'obertura encara escassa d'espais de participació de qualitat.
- L'existència d'un biaix en la participació, amb una poca presència de determinats perfils.
- La desactualització de la normativa pel que fa a l'ús de noves tecnologies i la fractura digital en el seu ús.
- La falta d'un règim de garanties suficient per tal de garantir els principis i les obligacions previstes.
- Les deficiències en la qualitat dels mecanismes de participació: poca planificació, poca expertesa dels equips tècnics i en especial, la determinació de terminis curts en la preparació i en el desenvolupament dels mecanismes participatius i en canvi, terminis llargs en el retorn. Aquestes deficiències generen la deslegitimació de la participació i desafecció política.

**Així doncs, la manca de correspondència entre les previsions normatives actuals i el model de participació deliberativa que es vol impulsar des de la Generalitat, sovint no només no facilita, sinó que dificulta poder implementar aquest model.**

En aquest context, des del Govern de la Generalitat es vol impulsar una nova Llei de participació ciutadana que doni resposta a les diferents problemàtiques detectades.

Una llei que estableixi **un model de participació deliberativa de qualitat** que sigui la referència per qualsevol modalitat de participació deliberativa que es vulgui impulsar i que ens permeti avançar en la millora de la qualitat democràtica de la nostra societat.

Una llei que potenciï el compromís polític amb la participació, la correcta planificació de qualsevol modalitat participativa, la posada a disposició de la ciutadania d'informació veraç, contrastada, que aprofiti la intel·ligència col·lectiva a favor de la millora de la qualitat de les polítiques públiques i de la pròpia democràcia.

Per fer-ho, des de la Direcció General de Participació, Processos Electorals i Qualitat Democràtica s'impulsa una consulta pública prèvia en el marc d'un procés participatiu més ampli, per tal de compartir el diagnòstic de la situació amb la ciutadania i de millorar la nova llei amb les seves aportacions.

### **3. La consulta pública prèvia**

La consulta pública prèvia és un tràmit preceptiu a la qual s'ha de sotmetre qualsevol iniciativa normativa del Govern (amb algunes excepcions).

El seu objectiu és contrastar amb la ciutadania les problemàtiques detectades que es volen resoldre amb la norma i explicar per què des de l'Administració, es considera que l'opció de regular és l'òptima.

La memòria preliminar que se sotmet a consulta pública prèvia recull de manera detallada les problemàtiques identificades, els objectius de la iniciativa, així com les possibles solucions, normatives i no normatives, optant, com a solució preferida, per l'impuls d'un avantprojecte de Llei de Participació Ciutadana.

Podeu consultar la memòria preliminar de l'avantprojecte de Llei al següent enllaç.

## 4. El procés participatiu

De forma paral·lela a la consulta pública prèvia, s'obre un procés participatiu més ampli amb els següents objectius:

- Contrastar el model de participació deliberativa de la Generalitat amb els participants per detectar quin marc jurídic seria l'òptim per assolir-lo, consolidar-lo i garantir-lo.
- Identificar continguts de la Llei: principis, modalitats de participació, garanties i altres continguts, evitant l'actual proliferació de previsions de caire procedimental i avançant cap a un corpus jurídic clarificador i coherent amb el model.

### 4.1. Eixos de debat del procés participatiu (de què parlarem?)

Eixos	
<b>Eix 1: el compromís polític</b>	<p><b>El compromís polític</b> amb la participació implica: Rellevància de les polítiques que s'obren a participació, predisposició al canvi, lideratge, disposició de recursos, informació, transparència i rendició de comptes, seguiment de la interlocució durant l'execució, l'avaluació i la redefinició de la política.</p> <p><b>Preguntes clau:</b></p>

	<p>Quines previsions jurídiques poden reforçar el compromís polític amb la participació?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La preceptivitat d'obrir espais de participació en determinades polítiques?</li> <li>• La necessitat d'activar determinades modalitats via acord de Govern?</li> <li>• La previsió per llei d'unitats amb competència en participació? (exemple Llei Navarra)</li> <li>• L'establiment d'una informació mínima relacionada amb l'objecte del debat, contrastada, veraç, accessible, en dada oberta?</li> <li>• Les sancions davant l'incompliment d'un retorn?</li> <li>• La previsió d'un òrgan avaluador independent estable o ad hoc?</li> <li>• La previsió de canals d'interlocució amb posterioritat a la finalització de la modalitat participativa?</li> <li>• En alguns casos, es pot preveure que alguns resultats siguin vinculants?</li> </ul>
<p><b>Eix 2: Les regles del joc</b></p>	<p>Les regles del joc consisteixen a determinar els objectius del debat, els eixos del debat, els límits del debat.</p> <p><b>Preguntes clau:</b></p> <p>Quines previsions jurídiques poden contribuir a millorar la correcta determinació del marc de referència de qualsevol modalitat participativa?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un informe de la unitat amb competències en participació que n'avaluï la idoneïtat?</li> <li>• L'establiment de principis per a la seva elaboració?</li> </ul>
<p><b>Eix 3: La planificació</b></p>	<p>Una <b>bona planificació</b> de qualsevol modalitat implica terminis suficientment amplis, informació i comunicació suficients, previsió de totes les fases de</p>



	<p>participació calendaritzades, amb identificació dels agents clau a convocar.</p> <p><b>Preguntes clau:</b></p> <p>Quines previsions jurídiques poden reforçar la planificació de la participació?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Espais que donin un enfocament transversal en el plantejament de les polítiques que s'obren a la participació?</li><li>• Fase d'informació mínima prèvia a la fase de participació?</li><li>• Una valoració de la unitat competent en matèria de participació conforme el projecte està prou madur i amb un calendari realista?</li><li>• Un pla de participació com el pla normatiu de caràcter anual o de legislatura?</li><li>• L'atribució d'un rol actiu als consells de participació com a espais de planificació de la participació al voltant de les seves polítiques sectorials?</li><li>• La previsió d'un mapa d'actors divers, complet, actualitzat actualitzable i plural?</li><li>• Incloure la necessitat de preveure, quan escaigui, un pla de comunicació?</li></ul>
<p><b>Eix 4: les modalitats participatives</b></p>	<p><b>Les modalitats participatives:</b> han de permetre una deliberació de qualitat, han de permetre participar en condicions d'igualtat a perfils diversos, han de generar resultats útils per a la presa de decisions.</p> <p><b>Preguntes clau</b></p> <p>Quines previsions jurídiques poden reforçar la qualitat de les modalitats participatives?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Com donar compliment a les previsions de l'Estatut i alhora permetre l'activació de forma àgil d'altres modalitats innovadores?</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quines són les previsions jurídiques necessàries per garantir l'exercici de les diferents modalitats sense caure en reglamentacions procedimentals?</li><li>• Quan, en canvi, el procediment és necessari i aporta valor afegit?</li><li>• Com millorar la regulació dels consells de participació, sotmesa a la normativa bàsica sobre òrgans col·legiats?</li></ul>
<b>Eix 5: altres continguts de la Llei</b>	<p>Altres continguts poden tenir a veure amb: la iniciativa ciutadana per activar alguna de les modalitats participatives, la infraestructura digital de participació o en alguna previsió al voltant de les polítiques de foment de la participació.</p> <p><b>Preguntes clau:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Cal incloure la iniciativa ciutadana i revisar les previsions de nombre de signatures necessàries? Aporta valor o és una demanda la iniciativa ciutadana reglamentària?</li><li>• Quines previsions jurídiques de les plataformes digitals de participació poden contribuir a assolir el model de qualitat?</li><li>• Té sentit en una llei d'aquestes característiques parlar de polítiques de foment?</li></ul>

## 4.2. Límits del procés participatiu.

### Límits del procés participatiu

<b>Límits pressupostaris</b>	Feu clic o toqueu aquí per escriure text.
<b>Límits legals</b>	
<b>Límits tècnics</b>	No es faran regulacions que comprometin la flexibilitat dels mecanismes ni es regularan metodologies que estan a l'àmbit de la ciència política i no de la jurídica.  Aprofitar la llei per aclarir qüestions conceptuals?
<b>Límits polítics</b>	Les referències normatives a les consultes populars no referendàries, als referèndums o a processos electorals no són objecte d'aquest procés participatiu.
<b>Altres</b>	Feu clic o toqueu aquí per escriure text.

## 4.3. Mapa d'actors (Amb qui debatrem?)

### Perfil

<b>Perfil 1</b>	Tècnics de participació del món local i de la Generalitat
<b>Perfil 2</b>	Experts de l'acadèmia
<b>Perfil 3</b>	Empreses dinamitzadores
<b>Perfil 4</b>	Activistes
<b>Perfil 5</b>	Ciutadania en general?

## 4.5. Com ho farem? El disseny del procés participatiu

Pendent de determinar.

Hi haurà 10 sessions amb dinamització externa i la possibilitat de realitzar sessions autogestionades, però cal determinar amb el grup motor la millor manera d'optimitzar-les

