



ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES / CIUTADANIA / DEMOCRÀCIA / DRETS I LLIBERTATS / PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La regulació de la participació ciutadana a debat – Andrea Conte Santiago

🕒 12 de març de 2024 👤 EAPC 💬 1 COMENTARI



Font: Pixabay. Autoria: geralt

L'Avantprojecte de llei de participació ciutadana, que ha estat **objecte d'una sessió de debat** el 7 de març passat, inclou alguns reptes de caràcter jurídic sobre com regular la participació o, més ben dit, com la regulació sobre participació pot ajudar a crear les condicions necessàries perquè tota la població pugui incidir de manera efectiva en les polítiques públiques. A l'espera de poder disposar dels resultats de la sessió de debat i en relació amb les qüestions plantejades, assenyalarem a continuació alguns punts forts i alguns punts febles de la norma que es proposa, amb la

voluntat d'aportar elements per a la reflexió que seguirà els propers mesos.

·**L'objecte de la nova proposta normativa és específic i d'abast concret:** el dret de participació ciutadana en les modalitats impulsades per les administracions, en el desenvolupament ordinari de qualsevol política pública, des del seu disseny, planificació i

implementació, fins a l'avaluació dels resultats que se'n deriven. Des d'una perspectiva de la ciutadania que practica la incidència a través de múltiples espais de participació, sobretot de caràcter no institucional, com ara associacions, entitats o plataformes ciutadanes, l'àmbit de l'Avantprojecte de Llei pot semblar allunyat del dia a dia dels ciutadans i potser s'ancora massa en l'acció institucional (la participació impulsada des de dalt cap a baix).

En canvi, l'enfocament de la norma que es proposa s'entén des d'un punt de vista de l'Administració com a destinatària de la regulació, dels compromisos i obligacions que assumeix quan impulsa processos participatius i altres modalitats de participació deliberativa. La manera en què l'Avantprojecte de Llei tracta la participació, com una nova manera més democràtica de prendre les decisions públiques, des d'una perspectiva estructural de govern obert i de canvi en la cultura institucional, no té una contrapartida clara: no especifica quins són els moments concrets en què s'ha d'obrir (o convé obrir) una determinada política pública a la ciutadania. És a dir, no defineix com l'Administració ha de concretar aquest mandat de participació.

Quan i de quina manera un ciutadà o una ciutadana pot demanar intervenir en una política pública? Si bé l'Avantprojecte fa una menció genèrica a les "decisiones estratègiques i rellevants", per saber en quins casos concrets una política pública s'obrirà a la participació ciutadana hem de confiar en el compromís de les administracions: hem de recórrer a instruments no normatius, com ara la planificació, o bé dirigir-nos a la normativa sectorial de les diferents activitats, tal com s'explicarà més endavant. Tanmateix, la realitat és que l'única manera de garantir que la participació ciutadana sigui una opció possible és advocar per un canvi de la cultura organitzativa en la manera de prendre les decisions i per un compromís polític, per exemple, amb la predisposició a canviar l'opinió inicial fruit de la intervenció ciutadana.

L'Avantprojecte només introdueix dos supòsits en què l'impuls de la participació és obligatori, per l'especial rellevància o bé per l'impacte ambiental i social de les obres o actuacions projectades. Per contra, no especifica ni en quin moment ni de quina manera s'haurà d'impulsar la participació, ni quin encaix tindrà amb la normativa sectorial d'aplicació ni com les propostes ciutadanes conviuran amb els elements reglats, com per exemple els que regeixen l'atorgament de llicències ambientals i urbanístiques. No obstant això, sembla oportú que en aquests casos s'hagi d'impulsar la participació amb els estàndards de qualitat que es prevegin normativament, per l'impacte d'aquelles obres i actuacions en el seu entorn social i ambiental.

En qualsevol cas, la idea força de l'impuls d'aquest avantprojecte no és tant la concreció dels supòsits que han de desencadenar la participació, sinó la crida que fa el Govern a totes les administracions catalanes perquè escoltin la ciutadania i prenguin en consideració l'opinió informada en el dia a dia de l'acció pública.

• **La iniciativa també s'entén des de la perspectiva de qui participa en les modalitats participatives**, en tant que la majoria d'obligacions van destinades a les administracions, però en el marc de garantir el dret de participació. Així doncs, qui participi sabrà prèviament les normes que regeixen i quines garanties es tenen si l'Administració incompleix les seves obligacions: poden recórrer a la comissió de seguiment o grup motor de la modalitat de participació, el qual pot instar l'Administració a esmenar la seva actuació, els incompliments es veuran reflectits en un informe final que serà públic, etc.

La llei pot ser una eina (més) a disposició dels participants per reclamar a l'Administració honestat en el plantejament dels temes en què es pugui participar, que la informació no sigui esbiaixada i que reflecteixi una pluralitat de punts de vista sobre la matèria, que adopti mesures per arribar a sectors de la població que tenen més dificultats per participar i, sobretot, una eina per exigir un retorn motivat a les propostes presentades. De fet, en els actius de l'Avantprojecte s'hi recull l'obligació de valorar totes les aportacions ciutadanes, tant les que l'Administració assumeixi com les que quedin desestimades, una obligació que, si bé ja existeix ([article 49 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana](#)), encara no forma part de la cultura de moltes unitats.

El text que es proposa també deixa clar que les aportacions presentades per la ciutadania no són vinculants, la qual cosa és una qüestió recurrent en totes les sessions de participació i que cal aclarir. L'esquema clàssic de raonament és el següent: les propostes ciutadanes, a diferència del resultat de les consultes d'àmbit general o dels referèndums, no són representatives de l'opinió de tota la població i, per tant, en una democràcia representativa no poden ser vinculants. Tanmateix, es tracta d'un paradigma que, a parer meu, cal superar a través de nous espais de caràcter públic i ciutadà de cocreació de les polítiques públiques, que vagin més enllà de la presentació de propostes individuals que necessiten el vistiplau dels representants per ser incorporades. Les referències de l'Avantprojecte a la innovació col·laborativa, així com la flexibilitat de la regulació, deixen finestres obertes en aquest sentit.

· **L'àmbit d'aplicació de l'Avantprojecte sotmès a consulta ciutadana és clar i precís, alhora que ofereix un marc normatiu integral sobre el tema, fins ara inexistent.** Tanmateix, suposa una llei més de regulació de la participació ciutadana, en un sentit més general del terme *participació ciutadana*. En funció de l'exercici dels drets fonamentals o estatutaris de què es tracti, podem diferenciar els àmbits de participació que corresponen a la futura Llei de participació ciutadana, la [Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana](#); la [Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum](#); la [Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#), a més de la [Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació](#), entre d'altres.

Des d'una aproximació jurídica o politològica és relativament senzill diferenciar cada àmbit, però per a un ciutadà sense coneixements específics en dret, pot ser més complicat identificar la regulació aplicable en cada cas. Es reproduïx així una tendència general, que segurament en bona part es pot explicar per la parcel·lació del funcionament de l'Administració de la Generalitat, d'impulsar lleis molt específiques i que responen a l'esfera competencial de cada unitat. Per tal de superar aquesta tendència i millorar la regulació de qüestions que són transversals, convindria canviar la cultura en l'impuls de la normativa per mirar de cercar més harmonia, també, en l'àmbit de la participació ciutadana.

· En un sentit similar, **un altre repte** que planteja l'Avantprojecte de llei és **l'encaix de les previsions amb la normativa sectorial que regula tràmits de participació en els diferents àmbits**: urbanisme, medi ambient, activitats en l'elaboració de la normativa, etc. No és un problema de caràcter merament formal o de tècnica normativa: la qüestió de com els tràmits de participació, sovint reglamentats en un moment concret del procediment, amb terminis fixats,

conflueixen amb els estàndards d'una participació de qualitat, que requereix flexibilitat i adaptabilitat, és endèmica de l'impuls de la participació.

El valor de la participació, tal com es reflecteix al projecte normatiu, no pretén només complir un tràmit del procediment administratiu de la llei sectorial que es pugui aplicar, sinó sobretot possibilitar –en un sentit material– la incidència de la ciutadania en qüestions estratègiques. És per això que les mesures d'inclusió social que s'adopten amb aquesta finalitat prenen un sentit rellevant. La solució que proposa l'Avantprojecte és que aquells tràmits de "participació" que es preveuen a la normativa sectorial, com ara els d'audiència i informació pública, quedin intactes, al marge de la llei de participació que, en canvi, sí que s'aplicarà quan les administracions es vulguin comprometre amb una participació de qualitat.

Una altra opció seria aprofitar aquests tràmits reglats del procediment administratiu, que a més a més ja tenen reconeixement jurisprudencial, com a tràmits qualificats de participació, com a oportunitats per impulsar la participació de qualitat. Per a això caldria –un cop més– cercar la coherència entre diverses regulacions i recomanacions (i l'acord entre les unitats i departaments implicats) i unificar els estàndards mínims que s'haurien de complir en cada cas per atènyer-se a les exigències del procediment i, alhora, als requisits que fan possible la participació ciutadana amb totes les garanties.

L'objectiu final és sumar eines perquè la participació ciutadana no es limiti a adjuntar un document a la pàgina web de referència i esperar que (només) les persones interessades presentin alegacions (com un tràmit d'informació pública), ni donar audiència (només) a les persones amb interessos identificats, sinó tenir una voluntat activa de dialogar amb la ciutadania quan s'adopten decisions importants i que se'n pugui traçar l'impacte al llarg del temps. En definitiva, aquest projecte és un pas més per interpel·lar les administracions catalanes perquè incorporin de manera proactiva els postulats del govern obert, i convidar la ciutadania a participar en l'acció pública.

Andrea Conte Santiago

Tècnica superior

Subdirecció General de Participació Ciutadana

Direcció General de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques

◆ ANDREA CONTE, GOVERN OBERT, INTEL·LIGÈNCIA COL·LECTIVA, NORMATIVA, PARTICIPACIÓ, PARTICIPACIÓ CIUTADANA, QUALITAT DEMOCRÀTICA, REGULACIÓ

ENTRADA PRÈVIA

Un llarg viatge: l'experiència de creació de la Finestreta Única Empresarial – Cristina Pruñonosa

ENTRADA SEGÜENT

La Cantina: de cafès virtuals al llibre de la Intranet d'Empresa i Treball – La CoP de Dinamització de la Intranet del Departament d'Empresa i Treball

Comentaris a La regulació de la participació ciutadana a debat – Andrea Conte Santiago

Revista de premsa (19 de marzo) - OISP ha dit:

RESPON ↩

18 DE MARÇ DE 2024 A LES 4:17 PM

[...] La regulación de la participación ciudadana a debate. Andrea Conte Santiago. Blog Escola d'Administració Pública de Catalunya (12/03/2024) ver [...]

S'està carregant...

Deixa un comentari

Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya

ISSN: 2938-530X

Subscriu-te!

Subscripció al blog

Ordena per 

Categories



Darrers posts

[La Cantina: de cafès virtuals al llibre de la Intranet d'Empresa i Treball – La CoP de Dinamització de la Intranet del Departament d'Empresa i Treball](#) 19 de març de 2024

[La regulació de la participació ciutadana a debat – Andrea Conte Santiago](#) 12 de març de 2024

[Un llarg viatge: l'experiència de creació de la Finestreta Única Empresarial – Cristina Pruñonosa](#) 5 de març de 2024



Tecnologia de [Google Traductor](#)

Enllaços de l'Escola

[Web Escola d'Administració Pública de Catalunya](#)

[Blog de la Revista Catalana de Dret Públic](#)

[Blog de la Revista de Llengua i Dret](#)

Etiquetes

[aprenentatge](#) [comunicació](#) [dades obertes](#) [direcció pública](#) [Ester Manzano Peláez](#)

[formació](#) [governança](#) [govern obert](#) [innovació](#) [Ismael Peña-López](#) [Jordi](#)

[Puigneró](#) [lideratge](#) [mentoria](#) [Mònica Sabata](#) [obrint finestres](#) [participació](#) [polítiques](#)

[públiques](#) [premis alfons ortuño](#) [qualitat democràtica](#) [recerca](#) [serveis públics](#) [Smart City Expo World](#)

Congress **Tatiana Fernández** tecnologia teletreball transformació digital **transparència**
valors xarxes socials ètica

Avís legal

D'acord amb l'article 17.1 de la Llei 19/2014, la **Generalitat de Catalunya** permet la reutilització dels continguts i de les dades sempre que se'n citi la font i la data d'actualització i que no es desnaturalitzi la informació (article 8 de la Llei 37/2007) i també que no es contradigui amb una llicència específica.

PÀGINES

Informació

Informació i presentació de posts

Información y presentación de entradas

Information about and presentation of posts

Information et présentation de billets de blog

ETIQUETES

aprenentatge comunicació dades obertes direcció pública Ester Manzano Peláez **formació**

governança govern obert **innovació** Ismael Peña-López Jordi Puigneró lideratge mentoria **Mònica**

Sabata obrint finestres participació polítiques públiques premis alfons ortuño qualitat democràtica **recerca** serveis públics Smart City Expo World Congress **Tatiana Fernández** tecnologia teletreball transformació digital

transparència valors xarxes socials ètica