



# Recull de normativa sobre participació ciutadana en l'àmbit local

Darrera actualització: juliol del 2015

Josep Lluís Martí



## Sèrie Benestar i Ciutadania

Els últims anys hi ha hagut novetats normatives que han afectat les obligacions en matèria de participació ciutadana dels ens locals. Els canvis més importants els trobem en l'aprovació de la Llei 10/2014 de Consultes no Referendàries, la de Transparència, accés a la informació pública i bon govern i la modificació de la Llei de les Iniciatives Legislatives Populars, en el cas de la legislació catalana. En la legislació espanyola, el canvi més important el trobem en la nova Ley 19/2013 de Transparencia, i en la modificació de la LRBRL, amb l'aprovació de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Aquesta publicació recull tota la normativa general i sectorial en matèria de participació ciutadana, des de la perspectiva dels ens locals, actualitzada el mes de juliol de 2015.

# **Recull de normativa sobre participació ciutadana en l'àmbit local**



Diputació  
Barcelona

Sèrie **Benestar i Ciutadania**

---

# **Recull de normativa sobre participació ciutadana en l'àmbit local**

Darrera actualització: juliol del 2015

**Autor**

Josep Lluís Martí, Universitat Pompeu Fabra

**Direcció tècnica**

Servei de Convivència, Diversitat i

Participació Ciutadana

Gerència de Serveis d'Igualtat i Ciutadania

Àrea d'Atenció a les Persones

1a edició: setembre de 2016

© de l'edició: Diputació de Barcelona

© dels textos: Josep Lluís Martí

Producció i edició: Gabinet de Premsa i

Comunicació de la Diputació de Barcelona

Composició: Anglofort

---

# Índex

<b>Introducció</b>	<b>7</b>
<b>Bloc I. La participació ciutadana en l'àmbit local</b>	<b>11</b>
<b>1. Introducció: autonomia municipal</b>	<b>12</b>
1.1. El principi d'autonomia municipal	13
1.2. Què pot fer un ens local o un municipi en virtut del principi d'autonomia en matèria de participació?	14
1.3. Normativa local	15
<b>2. El bon govern i el govern obert</b>	<b>17</b>
2.1. El bon govern	17
2.2. Una bona Administració	20
2.3. El govern obert	21
<b>3. Principis i valors de la participació imposats per la normativa general en l'àmbit local</b>	<b>24</b>
<b>4. Òrgans de participació local</b>	<b>27</b>
4.1. Participació en òrgans representatius ordinaris	28
4.2. Òrgans territorials de gestió desconcentrada	30
4.3. Òrgans de participació sectorial	32
4.4. Òrgans de participació general	34

<b>5.</b>	<b>Drets i mecanismes de participació local</b>	<b>37</b>
5.1.	Dret d'accés a la informació	39
5.2.	Dret a promoure una consulta popular referendària o no referendària i a participar-hi	49
5.3.	Dret a promoure una iniciativa popular i a participar-hi	58
5.4.	Drets de petició i queixa	61
5.5.	Dret a participar en una audiència pública	63
5.6.	Altres processos de participació ciutadana regulats per la legislació	65
 <b>Bloc II. Àmbits sectorials de participació</b>		<b>70</b>
<b>1.</b>	<b>Sanitat</b>	<b>71</b>
1.1.	Espais de participació en l'àmbit local	71
1.2.	Espais de participació en l'àmbit de Catalunya	74
<b>2.</b>	<b>Educació</b>	<b>77</b>
2.1.	Drets de participació dels alumnes i drets d'informació i participació de les famílies dels alumnes	78
2.2.	Òrgans de participació a cada centre	78
2.3.	Òrgans municipals i supramunicipals de participació	80
2.4.	Òrgans de nivell de tot Catalunya	81
2.5.	Òrgans de participació a les llars d'infants	82
<b>3.</b>	<b>Serveis socials</b>	<b>84</b>
3.1.	Drets d'informació i participació dels ciutadans com a usuaris dels serveis socials	86
3.2.	Canals i òrgans de participació d'àmbit local	87
3.3.	Consells de participació de centre	88
3.4.	Consells municipals de serveis socials	88
3.5.	Consells territorials i supramunicipals de serveis socials	89
3.6.	Consell General de Serveis Socials	90
<b>4.</b>	<b>Urbanisme</b>	<b>92</b>
4.1.	Drets i mecanismes d'informació pública	93
4.2.	Drets de participació ciutadana	94
4.3.	Òrgans de participació en urbanisme	96
4.4.	Les polítiques d'habitatge	97

---

<b>5.</b>	<b>Medi ambient i contaminació</b>	<b>99</b>
5.1.	Drets i mecanismes d'informació pública	100
5.2.	Activitats ambientals competència de la Generalitat	101
5.3.	Activitats ambientals competència dels ens locals	102
<b>6.</b>	<b>Seguretat pública</b>	<b>104</b>
<b>7.</b>	<b>Immigració</b>	<b>106</b>
<b>8.</b>	<b>Ocupació i desenvolupament econòmic</b>	<b>108</b>
<b>9.</b>	<b>Igualtat i drets civils</b>	<b>110</b>
9.1.	Polítiques d'igualtat home-dona	110
9.2.	No-discriminació per identitat de gènere	113
<b>10.</b>	<b>Joventut</b>	<b>114</b>
10.1.	Polítiques de joventut	114
10.2.	Consell Nacional de la Joventut de Catalunya	117
10.3.	Agència Catalana de la Joventut	117
<b>11.</b>	<b>Infància i adolescència</b>	<b>118</b>
	<b>Llista d'abreviatures legals</b>	<b>120</b>



## Introducció

La participació política de la ciutadania en els afers públics és un dret fonamental de primera importància. Quan parlem de participació, parlem evidentment de participació indirecta o electoral, però també de participació directa dels ciutadans en la presa de decisions públiques en tots els nivells de l'Administració. Parlem, per tant, d'una de les esferes de drets més importants que tenen les persones en una democràcia, justament d'aquells drets que converteixen aquestes persones en ciutadans. I no es tracta només de drets. La mateixa qualitat i legitimitat de la democràcia depèn substancialment del fet que la ciutadania es pugui implicar en el govern col·lectiu. Al cap i a la fi, per definició, la democràcia és el govern del poble. Finalment, aquest dret fonamental de la participació ciutadana troba un àmbit d'aplicació privilegiat en la política municipal i la local. La democràcia comença necessàriament, i sempre, des de baix. Per tant, és essencial que els ciutadans puguin conèixer els múltiples instruments i espais de participació de què disposen en l'àmbit municipal.

El dret fonamental a la participació ciutadana està recollit en tots els instruments jurídics més importants, i ja en primer lloc per l'article 21 de la Declaració universal dels drets humans, aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 10 de desembre de 1948, que reconeix els drets de participació directa i indirecta, i estableix en l'apartat tercer que «la voluntat del poble serà el fonament de l'autoritat del Govern». El mateix precepte es troba en l'article 25 del Pacte internacional dels drets civils i polítics, adoptat també per les Nacions Unides l'any 1966 i signat per 72 països, i en l'elaboració del qual van participar 165. I, si parlem de l'Estat espanyol, cal dir que es troba reconegut per l'article 23.1 de la Constitució i per l'article 29.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006.

També els principals instruments de regulació de l'àmbit local reconeixen aquest dret fonamental a la participació, com ara l'article VIII de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, l'article 18.1 de la Llei de bases espanyola (LRBRL) i l'article 43.1 de la Llei municipal catalana (LMRL). L'article 18.1 de la LRBRL, per exemple, recull tots els drets i deures dels veïns, i inclou en l'apartat *a*) el dret dels veïns «a ser electors i elegibles d'acord amb allò que disposa la legislació electoral», i en l'apartat *b*), el dret de «participar en la gestió municipal d'acord amb allò que disposen les lleis», com també quan sigui demanada o instada pels «òrgans de govern i Administració municipal».

La *participació indirecta* és «l'acció del ciutadà, normalment l'emissió d'un vot, quan participa en unes eleccions per tal d'escollir els seus representants polítics que formaran part dels òrgans representatius de decisió, bàsicament dels parlaments». Aquesta participació indirecta és essencial per legitimar les institucions representatives centrals de la nostra democràcia. Si els ciutadans no votessin per escollir els seus propis representants, les institucions deixarien de ser representatives i, per tant, democràtiques. La participació electoral és una condició necessària de la democràcia, i ha constituït la forma tradicional d'entendre, fins fa unes poques dècades, la participació democràtica de la ciutadania.

Però la participació indirecta o electoral ja no és l'única forma perquè un ciutadà participi en el govern de la seva societat, en la presa de decisions polítiques. Les democràcies contemporànies reconeixen habitualment el dret de participació directa, tal com ho fan la nostra Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya. La legitimitat democràtica de les nostres institucions requereix també una participació directa dels ciutadans en els assumptes públics prou extensa i de qualitat, que complementi la participació indirecta o l'electoral. S'entén per *participació directa* «tota acció de caràcter polític que els ciutadans emprenen al marge dels processos electorals per tal d'enriquir la vida política de la nostra societat i contribuir a fer que les institucions prenguin les decisions adequades». I aquesta participació directa també és condició necessària de la nostra democràcia.

La quantitat de la participació, és a dir, el fet que hi hagi més ciutadans que participen i/o que ho facin més sovint, és certament important per a la legitimitat democràtica. Però tan important és, o més, la qualitat d'aquesta participació, és a dir, que el ciutadà estigui informat adequadament sobre l'assumpte de què es tracta i de les alternatives disponibles, com que disposi de temps per meditar i contrastar la seva opinió amb els altres ciutadans. Això vol dir que quan es tracta de garantir i promoure l'exercici dels drets de participació democràtica, els poders públics han de prendre en consideració de quina manera poden contribuir a fer que aquesta participació sigui realment de qualitat. Molta quantitat de participació, tant en les eleccions periòdiques com en els processos participatius directes, no serveix de res si aquesta participació no és mínimament reflexiva i informada.

La qualitat de la democràcia, podem dir, depèn fonamentalment de dos factors: primer, de la qualitat de les institucions que conformen aquella democràcia, és a dir, que el Govern, el Parlament, les administracions públiques i el poder judicial funcionin de manera eficaç i eficient, i, segon, de la quantitat i qualitat de la participació de la ciutadania. La qualitat de la participació, finalment, depèn bàsicament del fet que:

- La ciutadania es pugui formar una opinió reflexiva i contrastada sobre els temes d'interès públic, i
- Que la participació estigui motivada a protegir aquest interès públic o comú, enlloc de buscar el màxim profit personal.

Per tal de garantir el primer d'aquests elements és necessari, per exemple, que els ciutadans tinguin accés a tota la informació pública rellevant, que aquesta estigui presentada de manera clara, precisa i entenedora, que es disposi del temps necessari per examinar aquesta informació, que hi hagi mecanismes suficients de discussió i deliberació públiques per contrastar les diverses opinions, etc. Són molt importants en aquest sentit la Llei espanyola 19/2013 i la Llei catalana 19/2014, les dues de transparència, accés a la informació i bon govern que s'han aprovat recentment. Però també cal promoure una cultura democràtica adequada entre la ciutadania.

A fi d'assegurar el segon dels elements, és necessari que la participació estigui motivada per interessos públics i no per actituds, per exemple, egoïstes, i que es condueixi d'acord amb paràmetres democràtics. De manera que, novament, és important promoure una cultura cívica i democràtica adequada.

Com ja hem dit, la participació ciutadana és essencial per a la legitimitat de la democràcia en tots els seus nivells, però té més importància en l'àmbit local, que és el nivell on la política es troba més a prop de la vida dels ciutadans i on adquireix una dimensió més apta per acollir una participació continuada.

I és per això que tots els poders públics, inclosos els d'àmbit local o municipal, tenen l'obligació de promoure i facilitar la participació ciutadana, tant indirecta com directa. De fet, es tracta d'un deure jurídic explícit reconegut pel nostre marc constitucional i estatutari. L'article 9.2 de la Constitució espanyola exposa que els poders públics tenen el deure de «facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social». I l'article 48, en forma de principi rector, concreta aquest deure de promoure «les condicions per a la participació lliure i eficaç de la joventut» que han de complir totes les institucions de l'Estat.

Es troba el mateix deure en els articles 4.2 i 43 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i en l'article 69.1 de la LRBRL, que estableix que «les corporacions locals han de facilitar la informació més àmplia possible sobre la seva activitat i la participació de tots els ciutadans a la vida local», o en l'article 154.1 de la Llei catalana municipal i de règim local (LMRL). I també es troba en instruments jurídics internacionals, com el Llibre blanc sobre la governança de la Comissió Europea, aprovat per la Resolució COM (2001) 428 final, de 25 de juliol de 2001. Així mateix, es fa referència en la Decisió COM (2003) 276 final, de 27 de maig de 2003, per la qual s'estableix el Programa d'acció comunitària per a la promoció de la ciutadania europea activa, i s'insta els governs i les diferents administracions de tots els països que formen part de la Unió Europea a fomentar la participació, la transparència i la cultura democràtica de la ciutadania. I també l'observem en el recent Protocol addicional de la Carta europea de l'autonomia local sobre el dret a participar en els afers del Govern local, signat l'any 2009.

Finalment, la legislació més recent a Catalunya ha establert un lligam entre la participació ciutadana, la transparència, el bon govern, la qualitat democràtica i el govern obert. Així, per exemple, el punt 7è de la Llei 19/2014 estableix que el

govern obert, entès com un sistema d'actuació, ha de fer possible «un diàleg permanent entre l'Administració i els ciutadans, la participació i la col·laboració d'aquests en la definició de les polítiques públiques i una millor transparència en el retiment de comptes i l'exigència de responsabilitats».

Val a dir que aquesta Llei reconeix també el mateix dret de participació ciutadana quan en l'article 66.1 estableix que els ciutadans «poden intervenir, de manera individual o col·lectiva, per mitjà d'entitats de caràcter representatiu, en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques». I encara de manera més concreta, l'article 69 estableix que «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. Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu».

En definitiva, la participació ciutadana és, d'una banda, un dret fonamental de tots els ciutadans i, de l'altra, una condició essencial de la qualitat i de la legitimitat de la democràcia. Un dels seus àmbits d'exercici i desplegament més importants és precisament l'àmbit local i el municipal, ja que és el més proper a la vida quotidiana del ciutadà. I, a més, els poders públics no només tenen el deure de permetre, sinó també de facilitar i promoure aquests drets de participació política. És per això que tant les administracions públiques com els mateixos ciutadans han de tenir coneixement de quines són les possibilitats de participació de què disposen, quins són els òrgans de participació per excel·lència en l'àmbit local, quins són els drets de participació concrets reconeguts per la llei i com es plasmen en la vida política local, i quins són els sectors principals en què els ciutadans poden aspirar a participar políticament en els seus municipis. Fer possible aquest coneixement, reunint en un sol document un compendi d'aquests principals òrgans, drets i sectors de participació, és l'objectiu principal d'aquest RECULL.

A continuació, el bloc I del RECULL presenta els principis generals de la participació política en l'àmbit municipal i els principis del bon govern i del govern obert. Explica quins són els principals òrgans de participació tal com apareixen regulats per la legislació local bàsica, i exposa amb detall els trets distintius dels principals drets concrets de participació que tenen aplicació en l'àmbit local. El bloc II, al seu torn, presenta un resum breu de les principals oportunitats de participació en l'àmbit local en cadascun dels sectors més importants, per exemple la sanitat, la salut pública, l'educació, els serveis socials, l'urbanisme, etc.

Bloc I

# **La participació ciutadana en l'àmbit local**

# 1. Introducció: autonomia municipal

## Marc legal

Constitució espanyola (art. 140)

Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 84.1)

Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, modificada per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (art. 1, 2, 4, 11, 18.1, 24, 69 i 70 bis)

Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del Govern local

Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, aprovada com a Text refós pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (art. 3, 7, 8.1, 9.1, 46 i 49)

Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat de l'any 2000 (art. VIII)

Llibre blanc sobre la governança, aprovat per la Resolució COM (2003) 276 final, de la Comissió Europea

Carta europea d'autonomia local de 1985, i el seu Protocol addicional sobre el dret a participar en els afers del Govern local, signat l'any 2009

Participar políticament és important en tots els nivells de l'Administració. Però allà on la participació directa dels ciutadans pot aspirar a tenir més pes, per raons òbvies de proximitat, abast i ocasió per fer-ho, és en la política municipal. En l'àmbit local en general, i en el municipi en concret, és on el ciutadà pot participar en assumptes que li són més propers, i a través d'unes institucions, o amb el diàleg que hi estableixi, també més pròximes i accessibles. En aquest àmbit tenen cabuda les dues formes de participació reconegudes per la nostra legislació: la participació indirecta o electoral i la participació directa de la ciutadania (vegeu l'apartat cinquè d'aquest bloc, «Drets i mecanismes de participació local»). I especialment, respecte a aquesta darrera forma de participació, l'àmbit local és on pot presentar més avantatges.

La legislació local bàsica, tant l'espanyola com la catalana, i fins i tot l'europea, reconeix explícitament la importància de la participació ciutadana en l'àmbit local. La llei més important en aquesta matèria és la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), una llei que ha patit diverses modificacions al llarg d'aquests anys (la darrera, molt important, va ser l'any 2013 mitjançant la

Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, i es pretén que sigui substituïda per una nova legislació).

La LRBRL regula de manera general i bàsica l'organització, les funcions i els drets i deures de les corporacions locals de tot l'Estat espanyol, i en concret dels ajuntaments, com també dels seus veïns. Una de les reformes importants que val la pena esmentar és la que preveu la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del Govern local. Aquesta Llei de bases reconeix explícitament els drets de participació indirecta (art. 18.1a) i de participació directa (art. 18.1b) com els primers dos drets dels veïns d'un municipi.

Tanmateix, la LRBRL ha estat transposada i desenvolupada de manera específica per a l'àmbit de Catalunya mitjançant la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (LMRL), reformada i publicada pel Text refós aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril. En principi la LMRL depèn de l'espanyola. Pot ampliar el que aquesta estableixi, però no restringir-ho. El Parlament de Catalunya va tramitar l'any 2013 l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya que havia de substituir la LMRL, però el text encara no ha estat aprovat ni hi ha expectatives que ho sigui en els propers mesos.

Una de les idees que no apareix en la Llei espanyola, almenys explícitament, i en canvi sí que ho fa en la catalana, és precisament l'especial aptitud de l'àmbit local per tal d'encabir i impulsar la participació ciutadana. L'article 46.1 de la LMRL qualifica el municipi com l'«element primari de participació ciutadana en els assumptes públics».

En l'àmbit de la legislació europea, es pot esmentar la Carta europea dels drets humans a la ciutat de l'any 2000, promoguda per la ciutat de Barcelona, entre altres ciutats europees importants. Com tot acord, només té valor jurídic un cop les ciutats l'han signat, i no s'aplica, és clar, a les ciutats que no ho han fet. No necessàriament ha de tenir aplicació, doncs, a tots els municipis de Catalunya. Però té un considerable caràcter simbòlic, especialment per haver estat ratificada per més de 350 municipis europeus (d'aquests, més de 150 són de la província de Barcelona). Aquesta Carta traspasa a l'àmbit local bona part dels principis de participació que es troben en altres normatives europees de caràcter més general, com el Llibre blanc sobre la governança europea.

Cal recordar, finalment, la Carta europea sobre l'autonomia local i, en especial, el seu Protocol addicional sobre el dret a participar en els afers del Govern local signat l'any 2009, que estableixen explícitament la importància de la participació ciutadana per a la vida política municipal.

## **1.1. El principi d'autonomia municipal**

Les lleis locals bàsiques i les regulacions europees reconeixen els drets de participació ciutadana, però també, i de manera central, el principi d'autonomia muni-



cipal, que permet que cada ens local, i en especial els ajuntaments, pugui adoptar les seves pròpies normatives, també pel que fa a la participació ciutadana, com per exemple en el disseny dels propis òrgans i procediments de participació. Així, trobem aquest principi expressat explícitament en els articles 1, 2 i 11 de la LRBRL, i els articles 3, 8.1a), 9.1 i 46.3 de la LMRL.

De fet, aquest principi d'autonomia municipal ja està reconegut pel mateix marc constitucional i estatutari, tal com ho preveuen els articles 140 de la Constitució espanyola i 84.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. I de la mateixa manera el trobem també consagrat per la normativa europea, com ara en la Carta europea d'autonomia local, signada a Estrasburg l'any 1985, o la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat del 2000.

De tota aquesta regulació, la més important quant a la participació és la dels articles 69.2 i 70 bis.1 de la LRBRL i el seu article paral·lel 154.2 de la LMRL. Tots estableixen explícitament la potestat dels ens locals per establir la seva pròpia regulació en matèria de participació ciutadana.

## **1.2. Què pot fer un ens local o un municipi en virtut del principi d'autonomia en matèria de participació?**

El principi d'autonomia local estableix que els ens locals gaudeixen de la potestat per crear, dins d'uns certs límits, els seus propis òrgans i procediments de gestió, com també les pròpies polítiques o estratègies de participació. En virtut d'aquesta autonomia, per tant, trobarem que la regulació de la participació ciutadana en l'àmbit local pot patir una gran variabilitat entre uns municipis i uns altres.

El legislador estatal i l'autonòmic estableixen un marc de drets, òrgans i procediments per a cada ens local, que desenvolupen amb llibertat de la manera que els sembla més adequada per a les seves circumstàncies i especificitats. Cal distingir, per tant, entre dos tipus de normativa legal sobre la participació local:

- La normativa general, que estableix un marc legal de participació en l'àmbit local. Aquest marc està determinat per dos tipus més concrets de normativa:
- Les lleis bàsiques que regulen l'àmbit local de forma general (CE, EAC, LRBRL i LMRL) i
- Les regulacions sectorials de diferents àmbits.
- La normativa específica de cada ens local, i en especial de cada municipi, que ha estat adoptada per aquest ens en virtut de la seva autonomia autoorganitzativa.

L'únic que pot fer una guia general com aquesta és explicar el primer d'aquests tipus de normativa, el que és comú a tots els ens locals, sense entrar en l'especifi-



ciat de cada municipi. Aquesta normativa es divideix en general bàsica i sectorial. El marc que delimita allò que els ens locals poden fer autònomament segons la legislació general bàsica es caracteritza per tres elements diferents:

- Per establir principis o valors generals que han de guiar la resta de la regulació de la participació.
- Per reconèixer uns drets específics associats a determinades formes de participació.
- Per establir uns òrgans específics de participació, més o menys comuns a tots els municipis.

En aquest bloc I se sintetitzen els límits imposats per aquests elements. D'altra banda, les diferents regulacions sectorials generals poden establir nous límits, requisits, drets o òrgans de participació. Al bloc II es fa una síntesi del contingut d'aquestes regulacions sectorials quant a la participació local.

### 1.3. Normativa local

Cada ens local desenvolupa autònomament la seva normativa específica en participació. Cal advertir, però, que la majoria d'ens locals i municipis opten per planificar de manera estratègica la seva política en participació i per aprovar uns instruments jurídics similars en aquesta matèria. Així, basant-se en la potestat de «programació o planificació» que els atorguen la LRBRL en l'article 4.1 c) i la LMRL en l'article 8.1 c), molts municipis, especialment els d'una certa envergadura, opten per dedicar a la participació una part del Pla d'actuació municipal i del Pla de govern o de mandat. Val a dir que les definicions que es presenten a continuació tenen un caràcter teòric, i que a la pràctica moltes vegades trobem amb un mateix nom plans que barregen característiques de dues d'aquestes categories o més.

El Pla d'actuació municipal (PAM) és un document que detalla el compromís estratègic de futur de la política municipal i que estableix els principis i els valors que han de regir aquesta política, els horitzons de futur amb objectius de mitjà o llarg termini (de 5 a 10 anys), el conjunt d'actuacions que es preveuen realitzar, un pla de seguiment d'aquestes actuacions amb la fixació d'objectius intermedis, normalment anuals, etc. Habitualment, el termini excedeix el mandat electoral de l'equip consistorial actual.

El Pla de govern o de mandat, en canvi, ve a ser una concreció del PAM, també amb objectius, estratègies i línies d'actuació, però ajustat als límits de la duració del mandat d'un determinat govern consistorial. Cal dir que en algunes ocasions el PAM s'ajusta més a les característiques d'un pla de mandat articulat en períodes més curts.

També és freqüent adoptar un pla estratègic o un pla director de participació ciutadana, és a dir, un document que expressa un compromís estratègic en un sector determinat, en aquest cas en la participació, per un període acotat i normalment breu de temps (1 o 2 anys). El Pla de participació pot ser utilitzat també per concretar les grans línies expressades prèviament al PAM o al Pla de govern, i llavors pot tenir una durada superior.

Finalment, la mateixa LRBRL estableix en l'article 70 bis.1 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». Així, la majoria de municipis opten per adoptar unes normes reguladores de participació, en la forma d'un reglament de participació ciutadana o bé d'una ordenança de participació ciutadana. Tot i que no es tracta d'una norma específica de participació, en molts municipis trobem regulacions d'òrgans municipals de participació en el Reglament orgànic municipal (ROM), que és la norma on es regulen els principals òrgans de què es compon l'ajuntament.

El reglament o l'ordenança estableixen la normativa jurídica pròpia del municipi en l'àmbit de la participació, i fan esment habitualment de tot el marc legal més general o parcial. Acostumen a suposar una concreció del Pla de participació, si n'hi ha. I en aquestes normes es troben habitualment el reconeixement d'un conjunt de drets específics de participació, l'organització dels òrgans especials de participació, la previsió de les mesures de foment de la participació, i potser fins i tot la previsió d'algun procés de participació concret.

El reglament o l'ordenança de participació, en aquells municipis que els tenen aprovats, constitueixen la regulació fonamental en matèria de participació ciutadana: és la principal font jurídica de drets i mecanismes de participació i la normativa més important pel que fa a la regulació dels òrgans de participació. I també cal esmentar, com hem fet abans, els reglaments orgànics municipals on sovint hi ha referències als òrgans participatius estables de l'ajuntament.

Fora del reglament de participació, que encara té un caràcter general dins de la vida política de cada municipi, hi ha normatives municipals més precises que regulen actuacions o processos de participació concrets. És el cas, per exemple, d'una normativa que preveu i regula un procés participatiu concret per decidir com reurbanitzar una plaça o un barri determinat, una normativa que s'esgota en el moment en què ha acabat aquest procés de decisió participatiu.

## 2. El bon govern i el govern obert

### Marc legal

Llei espanyola 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

### 2.1. El bon govern

Tant la Llei espanyola 19/2013 com la Llei catalana 19/2014, normatives recents que porten el mateix títol de transparència, accés a la informació pública i bon govern, han establert un marc ampli de principis de bon govern que haurien de guiar l'actuació de l'Administració pública en general, incloent-hi també l'Administració local i en concret els seus alts càrrecs. Les dues lleis són complementàries, ja que la catalana, que no pot substituir l'espanyola, té la possibilitat de desenvolupar-la o complementar-la en alguns aspectes.

L'article 26.1 de la Llei espanyola consagra el deure dels poders públics de complir allò que estableix la Constitució espanyola i la resta de l'ordenament jurídic espanyol, com també de promoure els drets fonamentals i les llibertats públiques. I ja en l'apartat segon, distingeix set principis generals de nou principis concrets d'actuació, aplicables als alts càrrecs de les administracions públiques, que són definits per l'article 25. Vegem cadascun d'aquests principis tal com estan enunciats.

Les administracions a les quals s'aplica la Llei han d'actuar segons aquests principis:

«a) Principis generals:

- 1r. Han d'actuar amb transparència en la gestió dels assumptes públics, d'acord amb els principis d'eficàcia, economia i eficiència, i amb l'objectiu de satisfer l'interès general.
- 2n. Han d'exercir les seves funcions amb dedicació al servei públic, abstenint-se de qualsevol conducta que sigui contrària a aquests principis.
- 3r. Han de respectar el principi d'imparcialitat, de manera que mantinguin un criteri independent i aliè a tot interès particular.

- 4t. Han d'assegurar un tracte igual i sense discriminacions de cap mena en l'exercici de les seves funcions.
  - 5è. Han d'actuar amb la diligència deguda en el compliment de les seves obligacions i fomentar la qualitat en la prestació de serveis públics.
  - 6è. Han de mantenir una conducta digna i tractar els ciutadans amb correcció.
  - 7è. Han d'assumir la responsabilitat de les decisions i les actuacions pròpies i dels organismes que dirigeixen, sense perjudici d'altres que siguin exigibles legalment.
- «b) Principis d'actuació:
- 1r. Han de desenvolupar la seva activitat amb plena dedicació i tot el respecte a la normativa reguladora de les incompatibilitats i els conflictes d'interessos.
  - 2n. Han de guardar reserva degudament respecte als fets o les informacions conegudes amb motiu o ocasió de l'exercici de les seves competències.
  - 3r. Han de comunicar als òrgans competents qualsevol actuació irregular de la qual tinguin coneixement.
  - 4t. Han d'exercir els poders que els atribueix la normativa vigent amb la finalitat exclusiva per a la qual van ser atorgats i han d'evitar tota acció que pugui posar en risc l'interès públic o el patrimoni de les administracions.
  - 5è. No s'han d'implicar en situacions, activitats o interessos incompatibles amb les seves funcions i s'han d'abstenir d'intervenir en els assumptes en què concorri alguna causa que pugui afectar la seva objectivitat.
  - 6è. No han d'acceptar regals que superin els usos habituals, socials o de cortesia, ni favors o serveis en condicions avantatjoses que puguin condicionar el desenvolupament de les seves funcions. En el cas d'obsequis de rellevància institucional, caldrà incorporar-los al patrimoni de l'Administració pública corresponent.
  - 7è. Han de desenvolupar les seves funcions amb transparència.
  - 8è. Han de gestionar, protegir i conservar adequadament els recursos públics, que no poden ser utilitzats per a activitats que no estiguin permeses per la normativa aplicable.
  - 9è. No han de fer prevaler la seva posició com a Administració per obtenir avantatges personals o materials».

Aquests principis són complementats pels que recull la Llei catalana 19/2014, del 29 de setembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Recordem que la Llei catalana, que regeix en totes les administracions públiques catalanes, no exclou la Llei espanyola, sinó que totes dues s'apliquen complementàriament. Per aquesta mateixa raó, les dues legislacions se superposen bastant. Els principis ètics d'actuació dels alts càrrecs de l'Administració pública i de bon govern segons la Llei 19/2014 estan continguts en l'article 55.1:

## Article 55. Principis d'actuació

- «1. Els alts càrrecs han d'actuar d'acord amb els principis ètics i les regles de conducta següents:
- a) El respecte a la Constitució, l'Estatut d'autonomia i el principi de legalitat.
  - b) El respecte i la protecció dels drets fonamentals i les llibertats públiques i dels drets estatutaris.
  - c) La transparència de les activitats oficials, dels actes i les decisions relacionats amb la gestió dels assumptes públics que tenen encomanats i de llur agenda oficial, a l'efecte de publicitat del Registre de Grups d'Interès, que estableix el títol IV.
  - d) La imparcialitat en la presa de decisions, amb garantia de les condicions necessàries per a una actuació independent i no condicionada per conflictes d'interessos.
  - e) La igualtat de tracte de totes les persones, evitant qualsevol mena de discriminació i arbitriarietat en la presa de decisions.
  - f) L'ajustament de la gestió i l'aplicació dels recursos públics a la legalitat presupostària i a les finalitats per a les quals s'han concebut.
  - g) El retiment de comptes i la responsabilitat per les actuacions pròpies i dels òrgans que dirigeixen.
  - h) L'exercici del càrrec amb dedicació absoluta, d'acord amb el que estableix la legislació sobre incompatibilitats.
  - i) L'exercici del càrrec en benefici exclusiu dels interessos públics, sense dur a terme cap activitat que pugui entrar-hi en conflicte.
  - j) La utilització de la informació a què tenen accés per raó del càrrec en benefici de l'interès públic, sense obtenir cap avantatge propi ni aliè.
  - k) El compromís general i directe per la qualitat dels serveis sota llur responsabilitat i el compliment dels drets dels usuaris.
  - l) La bona fe.
  - m) L'exclusió de qualsevol obsequi de valor, favor o servei que se'ls pugui oferir per raó del càrrec o que pugui comprometre l'execució de llurs funcions.
  - n) El deure d'abstenir-se d'intervenir en els assumptes de la seva competència quan concorri algun dels supòsits d'abstenció que estableix la Llei.
  - o) Mantener la deguda reserva respecte dels fets o les informacions coneguts per raó de l'exercici de llurs competències».

A més, l'article 55.2 estableix que els poders públics als quals s'aplica la llei «han d'incloure, en els plecs de clàusules contractuals i en les bases de convocatòria de subvencions o ajuts, els principis ètics i les regles de conducta als quals han d'adequar l'activitat els contractistes i les persones beneficiàries, i han de determinar els efectes d'un eventual incompliment d'aquests principis». I finalment preveu també el deure d'aquests poders públics, amb menció explícita als ens locals, «d'elabo-

rar un codi de conducta de llurs alts càrrecs que concreti i desenvolupi els principis d'actuació a què fa referència l'apartat 1, que n'estableixi d'altres d'addicionals, si escau, i que determini les conseqüències d'incomplir-los, sens perjudici del règim sancionador que estableix aquesta Llei» (art. 55.3).

Tots aquests principis i obligacions dels alts càrrecs de les administracions públiques estan acompanyats de règims sancionadors específics que distingeixen infraccions lleus, greus i molt greus, i que incorporen sancions que van des de l'amonestació i la declaració pública de l'incompliment al BOE, o al diari oficial que correspongui, fins a la pèrdua del dret a percebre una indemnització en el cas de cessament del càrrec. I, en els casos molt greus, preveuen la destitució immediata del càrrec i la inelegibilitat per ser anomenats per a un càrrec públic durant un període d'entre 5 i 10 anys (art. 27-30 de la Llei espanyola 19/2013). En el cas de la llei catalana, a les sancions esmentades s'hi afegeixen les sancions de multes i de suspensions temporals del càrrec (art. 76-84 de la Llei catalana 19/2014).

Finalment, cal esmentar que la Llei espanyola 19/2013 crea el Consell de Transparència i Bon Govern, que té per objectius promoure la transparència pública, vetllar pel compliment de les obligacions que estableix la Llei, tant de publicitat com de bon govern, i garantir els drets d'accés a la informació pública (vegeu l'apartat 5.1 del bloc I). Aquest Consell està integrat per un president, un diputat, un senador, un representant del Tribunal de Comptes, un representant del Defensor del poble, un altre de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades i dos més, un de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques i un de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal.

## **2.2. Una bona Administració**

La Llei catalana 19/2014 incorpora dos apartats innovadors respecte a la regulació que es pot trobar en la Llei espanyola: un de relatiu al dret a tenir una bona Administració i l'altre referent al govern obert.

En efecte, l'article 58 reconeix que totes les persones tenen «dret a una bona Administració, i a l'accés i l'ús d'uns serveis públics de qualitat reconeguts, amb caràcter general, per la legislació de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya i, específicament, per les lleis reguladores de les diverses activitats públiques».

Això es concreta, per exemple, en l'obligació de totes les administracions d'introduir «cartes de servei» en els marcs reguladors dels serveis públics bàsics per tal de garantir «unes condicions mínimes i raonables de qualitat» (art. 59). Aquestes cartes de servei han de contenir, com a mínim, els punts següents:

- «a) L'organització i la forma de gestió del servei.
- b) La identificació dels responsables de la gestió.

- c) Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossat, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per avaluar-ne l'aplicació.
- d) Les condicions d'accés.
- e) Els drets i els deures dels usuaris.
- f) El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau.
- g) Les vies de reclamació utilitzables.
- h) Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic».

També s'especifica el dret dels usuaris «a ser consultats periòdicament i de manera regular sobre llur grau de satisfacció pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades per l'Administració pública» (art. 60). I es declara l'Administració «responsable del servei objecte de consulta», imposant-li l'obligació «d'establir els indicadors d'acord amb els quals s'han d'elaborar les enquestes i la periodicitat de les consultes» (art. 60).

Un altre dels drets recollits és el de «presentar propostes de millora i suggeriments en relació amb el funcionament dels serveis públics» (art. 61.1). I s'especifica que l'Administració pública «ha de donar a conèixer de manera anonimitzada les propostes i els suggeriments rebuts, i ha de reconèixer i fer públiques les iniciatives ciutadanes l'aplicació de les quals comporti una millora substancial dels serveis públics» (art. 61.3).

Finalment, s'estableixen diverses pautes per a la millora normativa i regulatòria. Per exemple, s'assenyala que l'Administració pública ha d'exercir la iniciativa normativa de manera que el marc normatiu resultant sigui previsible, tan estable com sigui possible i fàcil de conèixer i comprendre pels ciutadans i els agents socials, i que s'han de promoure iniciatives normatives només quan la causa sigui un interès general. També s'indica que les normatives han de ser «clares i coherents amb la resta de l'ordenament jurídic», i sobre «sectors homogenis». I que s'ha de «donar prioritat a les mesures menys restrictives per als drets de les persones, sempre que permetin obtenir el mateix resultat per a l'interès general» (art. 62). S'ha de buscar la simplificació administrativa i l'ús de textos normatius consolidats que permetin un millor coneixement del dret (art. 63). I s'ha de millorar la regulació a través de les memòries d'avaluació i d'impacte (art. 64).

### 2.3. El govern obert

El segon element en el qual la llei catalana és innovadora i va més lluny que l'espanyola és el fet que introdueix una regulació del govern obert, al qual dedica tot el títol IV, i que està més directament relacionada amb l'àmbit de la participació ciutadana, tal com es destaca en l'article 65, que estableix el següent:



- «1. El govern obert es fonamenta en els principis següents:
- a) El diàleg permanent entre l'Administració pública i els ciutadans.
  - b) La presa de decisions públiques tenint en compte les necessitats i les preferències manifestades pels ciutadans.
  - c) La participació i la col·laboració ciutadanes en la definició de les polítiques públiques més rellevants, de caràcter general i sectorial.
  - d) La transparència i la informació pública com a marc de referència per fer possible l'efectivitat del govern obert.
  - e) La millora continuada de la qualitat dels serveis.
  - f) L'avaluació permanent de la gestió administrativa i dels processos de participació, per mitjà d'indicadors objectius en l'establiment dels quals cal garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans.
  - g) El retiment de comptes i l'assumpció de responsabilitat davant els ciutadans derivada de les decisions adoptades».

D'altra banda, l'apartat segon del mateix article 65 estableix que «l'Administració pública ha d'impulsar el govern obert per mitjà de mecanismes i instruments que permetin la interrelació amb els ciutadans, preferentment amb l'ús de mitjans electrònics i les tecnologies de la informació i la comunicació» (vegeu l'apartat «Dret d'accés a la informació»).

Per tal d'aconseguir complir els principis del govern obert, la mateixa Llei planteja un conjunt de mesures (art. 66):

- «1. Els ciutadans poden intervenir, de manera individual o col·lectiva, per mitjà d'entitats de caràcter representatiu, en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques.
2. L'Administració pública ha de fomentar la participació i la col·laboració ciutadanes en la presa de decisions públiques i en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació d'aquestes decisions.
3. Els instruments i les formes de participació i col·laboració ciutadana s'han de donar a conèixer per mitjà del Portal de la Transparència i de la resta de canals de difusió per permetre'n un coneixement tan generalitzat com sigui possible.
4. Els instruments de participació i col·laboració s'han d'adreçar al conjunt de la ciutadania, i l'Administració ha de posar a la seva disposició les eines de formació pertinents perquè en pugui dominar l'ús. També es poden destinar als sectors de la ciutadania i d'entitats directament afectats per les polítiques públiques».

De nou s'esmenten els drets dels ciutadans, en el sentit que poden presentar propostes, suggeriments i opinions, i que l'Administració té l'obligació de respondre de manera motivada (art. 67.1).



A més, es preveu l'obligació de l'Administració pública d'establir «procediments de participació i col·laboració ciutadanes en l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants», i de complir els deures concrets següents:

- «a) Donar informació, amb antelació suficient, sobre les propostes sotmeses a la consideració dels ciutadans.
- b) Subministrar d'una manera adequada, sistemàtica i entenedora la informació relativa a les propostes que sigui necessària per tal de poder-les valorar adequadament.
- c) Valorar el resultat del procés participatiu en el moment de la presa de decisió.
- d) Informar els ciutadans que han participat en el procés sobre les decisions adoptades i els motius que les justifiquen».

Les úniques excepcions a aquesta obligació d'establir procediments de participació són: a) les actuacions «que es tramiten o s'aproven amb caràcter d'urgència», b) les que tenen «com a únic objectiu la seguretat pública», i c) les que poden donar lloc a «l'aplicació dels límits d'accés a la informació pública que estableix aquesta Llei».

Aquesta regulació del bon govern es completa amb una menció d'alguns drets de participació més concrets en l'elaboració de normes i en la iniciativa ciutadana (vegeu l'apartat 4.6 del bloc II).

### 3. Principis i valors de la participació imposats per la normativa general en l'àmbit local

#### Marc legal

Constitució espanyola (art. 9.2, 23.1, 48 i 140)

Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 4.2, 29.1, 43 i 84.1)

Llei espanyola 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, modificada per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (art. 18.1, 24, 69, 70 bis i 121)

Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, aprovada com a Text refós pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (art. 7, 49, 61, 62 i 154)

Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat de l'any 2000 (art. VIII).

Protocol adicional de la Carta europea de l'autonomia local sobre el dret a participar en els afers del Govern local, signat l'any 2009

Llei 11/2014, de 10 d'octubre, per garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia

Llei 13/2014, de 30 d'octubre, d'accessibilitat

La normativa general bàsica en matèria local, començant per la Constitució i l'Estatut d'autonomia, i en especial les dues lleis locals bàsiques, la LRBRL i la LMRL, parteix del reconeixement del principi d'autonomia per tal que cada ens local adopti la seva pròpia regulació en matèria de participació (vegeu «Introducció: autonomia municipal»). Així mateix, estableix un marc legal comú a tots els ens locals, que comença per reconèixer alguns valors i principis de la participació que han de guiar aquestes normatives autònomes locals i que poden actuar com a límit de l'autonomia. Es tracta dels següents:

- El principi de complementarietat entre participació directa i indirecta
- El principi de voluntarietat de la participació
- El deure de foment de la participació ciutadana

- El principi de desconcentració territorial i sectorial
- El principi d'unitat de govern i de gestió

En primer lloc, el caràcter complementari de la participació directa i la participació indirecta està reconegut tant pel mateix marc constitucional (art. 23.1 de la CE) i estatutari (art. 29.1 de l'EAC) com per la legislació local bàsica. Això darrer es pot veure, per exemple, en l'article 18.1 de la LRBRL. En l'apartat *a*) reconeix el dret dels veïns «a ser electors i elegibles d'acord amb el que disposa la legislació electoral». I en l'apartat *b*), el dret de «participar en la gestió municipal d'acord amb el que disposen les lleis i, si escau, quan la col·laboració de caràcter voluntari dels veïns sigui interessada pels òrgans de govern i administració municipal». Exactament la mateixa regulació s'observa en l'article 43.1 de la LMRL.

Ara bé, la legislació bàsica estableix molt clarament un límit: les formes i els procediments de la participació ciutadana directa no poden reduir ni afectar mai «les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius regulats per la llei» (art. 69.2 de la LRBRL; vegeu també l'art. 154.2 de la LMRL). Es tracta d'un límit claríssim a l'exercici del principi d'autonomia organitzativa dels municipis. Els drets i els mecanismes de participació ciutadana directa no poden ser una amenaça per als procediments electorals i els òrgans representatius de decisió democràtica indirecta, sinó només un complement.

En segon lloc, tal com estableixen els mateixos articles 18.1 de la LRBRL i 43.1 de la LMRL, la participació ciutadana, tant la directa com la indirecta, ha de ser sempre voluntària. I aquest és un segon límit a l'autonomia municipal imposat pel principi de voluntarietat de la participació. Els municipis no poden obligar els ciutadans a participar en un procés participatiu concret. El màxim que poden fer és «interessar» als veïns (art. 18.1 de la LRBRL) a participar, o «demandar la [seva] col·laboració de caràcter voluntari» (art. 43.1 de la LMRL).

En tercer lloc, la legislació local bàsica recull i reproduïx el deure general de tots els poders públics de promoure i fomentar la participació ciutadana, tal com estableixen la Constitució espanyola, en els articles 9.2 i 48, i l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en els articles 4.2 i 43 (vegeu «Introducció»).

Evidentment, la categoria de poders públics inclou també els ens locals, i més en particular els municipis. Per tant, és normal que la LRBRL declari en l'article 69.1 que «les corporacions locals facilitaran la més àmplia informació sobre la seva activitat i la participació de tots els ciutadans a la vida local». I la mateixa provisió es troba en l'article 154.1 de la LMRL. De fet, fins i tot la normativa europea estableix de manera explícita aquest deure dels municipis, com per exemple, en l'article VIII.4 de la Carta europea de drets humans a la ciutat, o els articles 1 i 2 del Protocol addicional a la Carta europea de l'autonomia local sobre el dret a participar en els afers del govern local, signat l'any 2009.

En quart lloc, i precisament per tal de contribuir al foment i la promoció de la

participació, la legislació local bàsica declara el principi de desconcentració administrativa, i vincula la creació d'òrgans especials de participació a la desconcentració tant territorial com material o sectorial.

La LRBRL preveu en l'article 24 que «els municipis poden establir òrgans territorials de gestió desconcentrada» amb l'objectiu declarat de facilitar la participació ciutadana. I aquesta permissió es converteix en recomanació pel que fa als municipis grans, els recollits en l'article 121, que són els de més de 250.000 habitants o les capitals de província. L'article 70 bis.1 al·ludeix a la mateixa possibilitat.

La LMRL encara és més clara sobre aquest tema. L'article 7 enuncia els principis de participació, descentralització i desconcentració com a tres dels principis que han de guiar l'actuació administrativa de les entitats locals, juntament amb els d'eficàcia i coordinació. També l'article 49 estableix que un dels principis que ha de guiar la creació d'òrgans complementaris, com els consells sectorials i de districte, és el de participació, juntament amb els d'eficàcia i economia organitzativa (vegeu «Òrgans de participació local»).

La desconcentració territorial ajuda a fer que els veïns puguin participar en un àmbit encara més proper a la seva vida quotidiana, i el principi de desconcentració sectorial fa que aquesta participació es pugui canalitzar cap als temes que són de més interès de cada ciutadà. No tothom ha de participar en tots els temes i en tots els àmbits territorials del municipi. Per això, el principi de desconcentració es concep en relació amb el deure de foment de la participació. Desconcentrant administrativament el municipi, i creant òrgans de participació desconcentrada, l'ajuntament està afavorint o facilitant la participació dels veïns.

Cal dir, però, que aquest principi no obliga al fet que tots els òrgans especials de participació que un municipi vulgui crear hagin de ser desconcentrats necessàriament, i, per tant, no imposa un límit rígid a l'autonomia municipal. El que estableix és una pauta de creació d'òrgans que en general els municipis segueixen de manera voluntària.

Finalment, i amb relació a l'anterior principi de desconcentració administrativa territorial i sectorial, la legislació local bàsica sí que imposa, en l'article 24.1 de la LRBRL, un altre límit clar: «[...] la desconcentració no pot suposar un perjudici per a la unitat de govern i de gestió del municipi».

Aquests cinc principis i valors, els estableix la legislació local bàsica i actuen com a marc d'allò que els municipis, i els ens locals en general, poden fer en virtut del principi d'autonomia organitzativa.

Finalment, cal recordar que hi ha normatives específiques però transversals que introdueixen principis de participació especials per a determinats sectors o grups socials, per exemple: la Llei 13/2014, de 30 d'octubre, d'accessibilitat, o la Llei 11/2014, de 10 d'octubre, per garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia.

## 4. Òrgans de participació local

### Marc legal

Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, modificada per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (art. 21-24, 121 i 128)

Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, aprovada com a Text refós pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (art. 52-54 i 61-63)

Quins són els òrgans municipals en què els veïns poden participar políticament en l'àmbit local? El primer que s'ha de dir és que cada ens local, i en especial cada municipi, tenen la potestat de crear els seus propis òrgans de participació en virtut del principi d'autonomia organitzativa. Això fa impossible fer una llista general i exhaustiva de tots els òrgans existents als ens locals de Catalunya.

No obstant això, la legislació local bàsica estableix uns determinats òrgans comuns, alguns de creació obligatòria i uns altres de creació voluntària, que ens ajuden a fer una descripció general de la situació de la participació ciutadana local. La legislació general preveu concretament dos grans tipus d'òrgans de participació, i el segon d'aquests es divideix en tres models concrets:

- Òrgans representatius ordinaris en els quals es preveu algun tipus de participació ciutadana, que són obligatoris per a tots els municipis, amb alguna excepció estadísticament poc important.
- Òrgans especials de participació, que són els que creen els municipis de manera voluntària o lliure, més aquells que una llei sectorial específica hagi declarat preceptius (com per exemple, els consells escolars; vegeu «Àmbits sectorials de participació, educació»), i que al seu torn es classifiquen en:
  - Òrgans territorials de gestió desconcentrada
  - Òrgans de participació sectorial
  - Òrgans de participació general

Els primers d'aquests òrgans són de creació obligada, perquè de fet conformen l'estructura orgànica bàsica de tot municipi, amb l'única excepció dels municipis en règim de consell obert. Els segons són pròpiament els òrgans especials de participació, i poden ser creats pels òrgans de direcció política municipal, bàsicament

pels plens municipals, en exercici de la seva autonomia organitzativa. De totes maneres, la majoria de municipis de la província de Barcelona d'una certa envergadura ha optat per crear-ne.

Si un municipi decideix crear aquest tipus d'òrgans ha de seguir els mínims requeriments que estableix la llei, el més important dels quals, que actua com a límit infranquejable, és que els òrgans de participació han de ser forçosament òrgans consultius i que, per tant, no poden ser òrgans decisoris amb força vinculant. Tant la LRBRL com la LMRL són explícites a l'hora de qualificar aquests òrgans com a complementaris dels òrgans principals de l'organització municipal, i assenyalen que «no poden en cap cas menyscabar les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius regulats per la llei» (art. 69.2 de la LRBRL i art. 154.2 de la LMRL).

A continuació, veurem com està regulat cadascun d'aquests quatre tipus d'òrgans, que es poden trobar habitualment als nostres municipis i que ofereixen un escenari possible, tot i que no és l'únic, per a la participació ciutadana.

#### **4.1. Participació en òrgans representatius ordinaris**

El primer tipus d'òrgans en els quals els veïns poden participar políticament en la vida municipal són els mateixos òrgans representatius ordinaris que la legislació local bàsica preveu com a obligatoris. El règim general per als municipis que estableixen la LRBRL i la LMRL assenyalen tres institucions diferents de representació democràtica integrades majoritàriament o íntegrament per persones escollides democràticament, i que tenen per funció principal canalitzar la participació indirecta de la ciutadania. Són l'alcaldia, el Ple municipal i la Comissió de Govern (o Junta de Govern Local).

- L'alcalde o alcaldessa –els tinentes d'alcalde corresponents, si n'hi ha– és el president de la corporació, amb la funció de dirigir el seu govern i la seva administració, i és el màxim representant dels veïns del municipi i del mateix ajuntament (art. 21 de la LRBRL i art. 53 de la LMRL).
- El Ple municipal, presidit per l'alcalde o alcaldessa i integrat per tots els regidors de l'ajuntament, representa la diversitat política del municipi i té atribuïdes, entre d'altres, les funcions de control dels òrgans municipals de govern i d'aprovació de les qüestions més importants de la política municipal (art. 22 de la LRBRL i art. 52 de la LMRL).
- La Comissió de Govern (tal com l'anomena la llei catalana, o Junta de Govern Local, com l'anomena la llei espanyola), que es pot trobar en els municipis de més de 5.000 habitants, està integrada per l'alcalde o alcaldessa i una representació dels regidors del Ple (fins a un màxim d'un terç d'aquests) designats lliurement pel mateix alcalde o alcaldessa, amb la funció bàsica d'assistir-lo en les

seves funcions, com també de realitzar tot allò que li delegui el Ple (art. 23 de la LRBRL i art. 54 de la LMRL).

Com a òrgans representatius, aquestes institucions són resultat de la participació ciutadana indirecta o electoral, i en aquest sentit haurien de permetre un diàleg i una comunicació constants amb els veïns, i fer possible algun grau de participació directa complementària. Des d'aquesta perspectiva, el més important és el Ple municipal, ja que té atribuïdes les funcions normatives més importants de tot l'organigrama del municipi.

De fet, els articles 156.1 de la LMRL i 70.1 de la LRBRL estableixen que les sessions del Ple de les corporacions locals han de ser sempre públiques, tot i que permet el secret per al debat i les votacions en aquells assumptes que puguin afectar els drets fonamentals dels ciutadans i sempre que s'acordi prèviament per majoria absoluta del mateix Ple.

A part de la preceptiva publicitat de les sessions del Ple municipal, la mateixa legislació preveu que almenys les associacions de veïns «constituïdes per a la defensa dels interessos generals o sectorials dels veïns», aquelles que, en virtut de l'article 158.1 de la LMRL, tenen la consideració «d'entitats de participació ciutadana», puguin «intervenir en les sessions del Ple i de les comissions d'estudi, d'informe o de consulta en els supòsits específics que es determinin». La llei catalana no regula aquest aspecte amb més detall, i per tant determinar quines són les entitats de participació ciutadana i de quina manera poden participar en el Ple dependrà en general de la normativa municipal corresponent, començant pel que estableix el reglament orgànic municipal o el reglament específic que en reguli el funcionament.

Cal afegir-hi que molts municipis han optat per reconèixer en els seus reglaments i ordenances de participació ciutadana el dret dels veïns i/o de les associacions d'interès general o utilitat pública de participar demanant la paraula en les sessions del Ple municipal, tot i que cap d'aquestes participacions pot tenir un vot o ser part de les decisions de l'òrgan en qüestió.

A part d'altres formes de participació en els òrgans representatius ordinaris que la normativa pròpia de cada municipi pugui establir, cal recordar que almenys alguns dels drets específics o mecanismes de participació que la legislació local bàsica reconeix als veïns dels ens locals s'exerceixen fonamentalment en el context o a través dels òrgans de representació. És el cas, per exemple, del dret de petició, que pot instar una decisió del Ple; del dret d'iniciativa popular, que també pot instar un acord del Ple, o del dret a participar en una audiència pública, que pot ser convocada per algun dels òrgans representatius (vegeu «Drets i mecanismes de participació local»).

Finalment, cal dir que els òrgans representatius ordinaris són obligatoris per a tots els municipis, amb l'excepció dels municipis amb règim de consell obert. Segons l'article 73 de la LMRL, poden funcionar amb aquest règim els municipis de



menys de 100 habitants, o els que tradicionalment hagin funcionat d'acord amb aquest principi, o els «municipis de menys de 250 habitants que gaudeixen d'aprofitaments comunals de rendiment igual o superior a la quarta part dels ingressos ordinaris del seu pressupost, o que tenen característiques especials que ho fan aconsellable». L'article 29 de la LRBRL recull una regulació semblant.

El poc abast d'aquests municipis permet que el Govern municipal quedi en mans de dues úniques institucions: l'alcaldia, que pot ser assistida per una comissió integrada per un màxim de quatre vocals, i un consell general integrat per tots els veïns electors. Com és evident, els municipis que es regeixen per aquest règim de consell obert no disposen d'òrgans representatius i no requereixen altres òrgans especials de participació més enllà del mateix Consell General, en el qual tots els ciutadans ja poden participar en la presa de decisions del seu municipi.

## 4.2. Òrgans territorials de gestió desconcentrada

A més de la possibilitat de participar en els òrgans representatius ordinaris, la legislació local bàsica preveu que els municipis creïn de manera voluntària o lliure determinats òrgans especials de participació. Concretament, especifica l'existència de tres classes d'aquests òrgans especials. I la majoria de municipis d'una certa envergadura de la província de Barcelona han optat per la seva creació, sigui amb el nom que els dóna la legislació general o amb noms propis i específics del municipi.

L'article 61 de la LMRL estableix que el Ple municipal pot acordar la creació d'òrgans territorials de gestió desconcentrada, com per exemple els consells de districte o els consells de barri. Cada municipi pot decidir crear-los o no, amb l'excepció dels «municipis de gran població» per als quals la creació és preceptiva. I si es decideix la seva creació, es poden regular com es consideri més convenient, sempre en ús de la potestat d'autonomia organitzativa. Però hi ha certes regles que el mateix article 61, en l'apartat segon, imposa obligatòriament. Són les següents:

### Composició de l'òrgan

- Els òrgans territorials de gestió desconcentrada han d'estar integrats per 1) regidors, 2) representants dels veïns i 3) associacions ciutadanes.
- El nombre de regidors no pot superar el terç dels membres en total.
- La selecció d'aquests regidors s'ha de fer proporcionalment al nombre de vots obtinguts per la llista electoral a la qual pertanyi cada regidor en el moment de les darreres eleccions municipals en l'àmbit territorial concret de què es tracti.
- La selecció dels representants dels veïns, si no s'hi poden encabir tots els que s'hi presentin voluntàriament, la faran els regidors seleccionats també d'acord



amb el criteri de proporcionalitat segons el nombre de vots obtinguts en les darreres eleccions.

- La selecció de les associacions ciutadanes s'ha de fer proporcionalment a la seva implantació efectiva, segons les dades que constin en el Registre d'Associacions.

### **Presidència de l'òrgan**

- La presidència ha d'estar en mans d'un regidor en qui l'alcalde o alcaldessa hagi delegat, que ha de pertànyer necessàriament a la llista més votada en l'àmbit territorial de què es tracti.

### **Objectiu general de l'òrgan**

- Facilitar la participació ciutadana en l'àmbit de més proximitat al ciutadà (art. 61 de la LMRL i 24.1 de la LRBRL) i contribuir a la deliberació democràtica.

### **Funcions de l'òrgan**

- Les funcions concretes que l'article 63 de la LMRL atribueix a aquests òrgans són:
  - «a) Formular propostes per resoldre problemes administratius que els afecten.
  - b) Emetre informes a iniciativa pròpia o de l'ajuntament sobre matèries de competència municipal.
  - c) Emetre i formular propostes i suggeriments en relació amb el funcionament dels serveis i els organismes públics municipals.
  - d) Les altres de naturalesa anàloga que determini l'acord de creació per part del Ple municipal».
- A més d'aquestes funcions que la legislació local bàsica estableix, la majoria de municipis que han creat òrgans d'aquest tipus els encarreguen funcions generals com ara les següents:
  - e) El seguiment i el control de la política municipal de l'àmbit territorial, amb possibilitat d'elaborar iniciatives i propostes ciutadanes que es puguin elevar al Ple.
  - f) Informar periòdicament els òrgans de govern de l'ajuntament del funcionament dels serveis municipals del barri i/o districte, i fer-ne un seguiment o avaluació i plantejar propostes per millorar-lo.
  - g) Decidir estratègies per aconseguir més implicació dels veïns en la política municipal.
  - h) Canalitzar iniciatives ciutadanes individuals i col·lectives i promocionar l'ús dels instruments i procediments de participació dins del seu àmbit territorial.

- i) Participar en el disseny de processos participatius i de desenvolupament comunitari en el seu àmbit territorial.

L'article 24.2 de la LRBRL vincula directament l'existència d'aquests òrgans a l'àmbit territorial dels districtes en el cas dels municipis de gran població que estan descrits per l'article 121 d'aquesta mateixa Llei. Aquests municipis, bàsicament, són els que tenen més de 250.000 habitants, les capitals de província o seus de les institucions autonòmiques, i aquells més grans de 75.000 habitants amb condicions objectives econòmiques, socials, històriques o culturals que ho justifiquin.

Aquests municipis de gran població estan obligats, en primer lloc, a crear districtes com a divisions territorials administratives i, en segon lloc, a crear per a cadascun d'aquests el corresponent òrgan participatiu territorial de gestió desconcentrada. Això no exclou, però, que municipis més petits, que no compleixin els requisits d'aquest article 121 de la LRBRL no puguin també crear les seves divisions territorials, siguin anomenades districte o d'una altra manera.

En els municipis de gran població que han creat obligatòriament aquests districtes, i en aquells menors que també ho hagin fet, és normal que els òrgans territorials de gestió desconcentrada s'anomenin consells ciutadans de districte. I en el cas concret de Barcelona, aquests consells de districte fins i tot es complementen amb òrgans desconcentrats de nivell inferior, els anomenats consells de barri.

Tant els uns com els altres compleixen, per tant, la finalitat de fomentar la participació ciutadana directa en un àmbit més proper territorialment al veïnat i més propici per a aquesta participació i implicació personals. Han d'establir comunicació àgil i freqüent amb els òrgans municipals encarregats de la política territorial, i també amb la resta d'òrgans de participació. Però tots aquests són òrgans consultius, no òrgans de decisió vinculant.

### **4.3. Òrgans de participació sectorial**

L'article 62 de la LMRL estableix que el Ple municipal també pot acordar la creació d'òrgans de participació sectorial, és a dir, el que en la majoria de municipis s'ha anomenat consells sectorials. Això representa una novetat respecte de la llei espanyola, que només fa menció dels òrgans territorials de gestió desconcentrada. Els òrgans de participació sectorial, en principi, haurien de cobrir tots aquells «àmbits d'actuació pública municipal» que ho mereixin i dels quals la seva naturalesa ho permeti. La finalitat és la «d'integrar la participació dels ciutadans i les seves associacions en els assumptes municipals», no en la política estatal o autonòmica.

En quedarien exclosos, per tant, aquells àmbits en què el municipi no actua o no és competent. No es podria crear, per exemple, un òrgan sectorial d'integració monetària europea, ja que no es tracta d'un àmbit en què el municipi tingui cap competència, ni de normativa ni d'actuació. No obstant això, atès l'ampli ventall

d'actuacions municipals, el rang de temes sobre els quals es pot crear un òrgan de participació sectorial és molt ampli i solen tractar d'educació, o més concretament un consell escolar, salut, esport, gent gran, dona, joventut, seguretat, etc.

Com a òrgans de participació, els consells sectorials presenten l'avantatge de treballar sobre temes específics generalment acotats, i els seus membres manifesten un interès i un coneixement previs força alts.

### **Composició de l'òrgan**

- L'article 62 de la LMRL, que regula la creació d'aquests òrgans, no estableix cap requisit sobre la seva composició. L'autonomia municipal és, per tant, més gran en aquest cas que en els òrgans territorials de gestió desconcentrada.
- No obstant això, per mimetisme amb els anteriors, normalment els municipis opten per integrar aquests òrgans amb una composició de regidors delegats de l'alcalde i representants d'associacions ciutadanes interessades o especialitzades en el tema o el sector del qual es tracti en cada cas.
- La selecció d'aquests regidors acostuma a fer-se de manera proporcional al nombre de vots obtinguts per la llista electoral a la qual pertanyi cada regidor en les darreres eleccions municipals.
- La selecció de les associacions ciutadanes acostuma a ser àmplia i general, per tal que hi quedin incloses tots les persones que es relacionen més directament amb el tema de què es tracti.

### **Presidència de l'òrgan**

- Segons l'article 62 de la LMRL, la presidència de cada òrgan de participació sectorial correspon a un regidor en qui l'alcalde o alcaldessa ha delegat expressament.

### **Objectiu general de l'òrgan**

- Facilitar la participació ciutadana en l'àmbit de més proximitat al ciutadà (art. 61 de la LMRL i 24.1 de la LRBRL) i contribuir a la deliberació democràtica.

### **Funcions de l'òrgan**

- Les funcions concretes que l'article 63 de la LMRL atribueix a tots els òrgans especials de participació són:
  - «a) Formular propostes per resoldre problemes administratius que els afecten.
  - b) Emetre informes a iniciativa pròpia o de l'ajuntament sobre matèries de competència municipal.

- c) Emetre i formular propostes i suggeriments en relació amb el funcionament dels serveis i els organismes públics municipals.
- d) Les altres de naturalesa anàloga que determini l'acord de creació per part del Ple municipal».
- A més d'aquestes funcions que estableix la legislació local bàsica, la majoria de municipis que han creat òrgans d'aquest tipus els encarreguen funcions generals com les següents:
- Seguiment i control de la política municipal en el sector corresponent, amb possibilitat d'elaborar iniciatives i propostes ciutadanes que es puguin elevar al Ple.
- Elaboració d'iniciatives i propostes ciutadanes amb capacitat d'elevar-se al Ple.
- Participació en les comissions informatives corresponents.
- Canalització d'iniciatives ciutadanes individuals i col·lectives de temàtica relacionada amb el sector corresponent, i promoció de l'ús dels instruments i procediments de participació.

Els consells sectorials, com succeeix també amb els òrgans territorials de gestió desconcentrada, és a dir, els consells de districte o de barri, són òrgans consultius i no tenen, per tant, la possibilitat de prendre decisions vinculants. De totes maneres, com ja hem dit sobre els òrgans territorials de gestió desconcentrada, la força dels consells sectorials hauria de radicar en el poder deliberatiu i representatiu de la voluntat de la ciutadania respecte de temes importants i específics com els que tracten aquests consells.

#### **4.4. Òrgans de participació general**

L'article 131 de la LRBRL estableix un tercer tipus d'òrgans especials de participació, tot i que en principi està previst només per als municipis de gran població de l'article 121 de la LRBRL (vegeu l'apartat «4.2. Òrgans territorials de gestió desconcentrada»): és el Consell Social de la Ciutat. Per a aquests municipis grans, la creació d'un consell social de la ciutat és preceptiva. Això no treu que, en virtut de la potestat d'autoorganització municipal, el Ple municipal de qualsevol municipi pugui crear els òrgans complementaris que estimi convenient i que tingui també per finalitat l'impuls i la facilitació de la participació ciutadana.

El que caracteritza aquest tercer tipus d'òrgans especials de participació és que es tracta d'òrgans d'abast general, no desconcentrats ni territorialment ni sectorialment. En general s'anomenen consells de ciutat o consells ciutadans (o consells de poble en els municipis més petits que han previst una regulació similar als de gran població), i acostumen a ser concebuts com els màxims òrgans consultius de participació ciutadana.

La regulació de l'article 131 de la LRBRL és escassa i, a més, només vincula els municipis de gran població que estan obligats a crear aquest òrgan. Això vol dir que els municipis menors que optin per una figura similar no estan obligats a seguir aquestes pautes. No obstant això, en la majoria dels casos en què s'han creat consells de ciutat s'ha optat per regulacions similars.

### **Composició de l'òrgan**

- El consell social de ciutat ha d'estar integrat per «representants de les organitzacions econòmiques, socials, professionals i de veïns més representatives».
- Normalment, seguint el que passa paral·lelament als altres dos tipus de consell, també s'afegeixen a la composició alguns regidors delegats de l'alcalde, seguint un criteri de proporcionalitat d'acord amb els resultats obtinguts per les llistes de què han format part en les darreres eleccions municipals.
- En alguns casos, com per exemple el Consell de Ciutat de Barcelona, s'opta per incloure-hi també ciutadans ordinaris triats per sorteig, tot i que sempre amb participació voluntària.

### **Presidència de l'òrgan**

- Per bé que l'article 131 de la LRBRL no estableix cap requisit respecte de la presidència de l'òrgan, normalment s'estableix que queda a les mans de l'alcalde.

### **Estructura de l'òrgan**

- Tot i que l'article 131 de la LRBRL no estableix cap requisit respecte de l'estructura de l'òrgan, els municipis que han creat consells de ciutat, que acostumen a ser municipis grans que creen consells grans, han dissenyat sovint una estructura dividida en dues parts:
- Ple del Consell: integrat per tots els seus membres, i que es reuneix per a l'aprovació de documents o per a les deliberacions més solemnes.
- Comissions de treball: distribuïdes per criteris d'especialització temàtica, i que són l'escenari del treball més minuciós que prepara els debats i les votacions del ple.

### **Objectiu general de l'òrgan**

- Constituir el màxim òrgan de participació i deliberació ciutadanes.

## **Funcions de l'òrgan**

- Les funcions concretes que l'article 131.2 de la LRBRL atribueix als consells socials de ciutat és:
- Emetre informes, estudis i propostes a iniciativa pròpia o de l'ajuntament, «en matèria de desenvolupament econòmic local, planificació estratègica de la ciutat i grans projectes urbans».
- Les altres funcions que determini el Ple mitjançant normes orgàniques.
- Però, més enllà de la regulació de la llei, és habitual assignar-li aquestes altres funcions:
- Seguir la política municipal al més alt nivell i controlar-la.
- Crear i fomentar instruments i procediments de participació, amb possibilitat de generar actuacions públiques, i que també serveixin per estimular l'associacionisme.
- Participar en plens municipals i comissions informatives presentant iniciatives, suggeriments i propostes.
- Escollir un defensor del ciutadà.

## 5. Drets i mecanismes de participació local

### Marc legal

Constitució espanyola (art. 29, 87, 92 i 149.1.32)

Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 29 i 122)

Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya

Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa

Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, modificada per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (art. 18.1, 49.b, 69.2, 70 bis i 71)

Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, aprovada com a Text refós pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (art. 43.1, 139.2, 155, 157, 175 i 178.1b)

Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya

Llei espanyola 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular

Llei catalana 1/2006, de 16 de febrer, d'iniciativa legislativa popular, modificada per la Llei catalana 7/2014, de 25 de juny

Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició (art. 4)

Decret 21/2003, de 21 de gener, que estableix el procediment per fer efectiu el dret de petició davant les administracions públiques catalanes

Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú

Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diverses modalitats de referèndum

Llei catalana 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum

Llei catalana 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, modificada per la [Sentència del Tribunal Constitucional 31/2015](#), de 25 de febrer

Llei orgànica 5/1995, de 22 de maig, del Tribunal de Jurat

Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat de l'any 2000 (art. XXVIII)

A més de prendre part en un òrgan especial de participació, com ara són els consells de districte, els consells sectorials o el Consell de la Ciutat, com poden participar democràticament els ciutadans en l'àmbit local? Mitjançant quins procediments i mecanismes reglats concrets poden intervenir directament en els assumptes públics del seu municipi o d'un àmbit local concret, com ara una província o una comarca?

Una vegada més, s'ha de començar dient que els municipis i la resta d'ens locals són autònoms per establir les seves pròpies normatives de participació. El reglament o l'ordenança de participació ciutadana corresponent a cada municipi és, per tant, el text jurídic on podrem trobar els drets concrets i els mecanismes de participació que els veïns poden utilitzar en el seu àmbit local. Ara, les legislacions generals espanyola i catalana preveuen ja alguns drets i mecanismes de participació concrets que s'apliquen en l'àmbit local. Concretament, convé distingir dos tipus de drets i mecanismes:

- Drets i mecanismes generals, reconeguts directament per la Constitució, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la legislació general, tant espanyola com catalana, o la legislació local bàsica.
- Drets i mecanismes sectorials, reconeguts per la legislació sectorial en cada una de les matèries que tenen reflex en la vida política local.

Ara ens centrarem en el primer tipus, i el segon bloc d'aquest RECURS abordarà la presentació del segon, una categoria més complexa ja que aglutina un gran nombre de sectors, i la legislació aplicable a cadascun d'ells és alhora extensa i variada (vegeu «Àmbits sectorials de participació»).

Tant la Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya com la legislació general i la legislació local bàsica estableixen uns drets de participació ciutadana que poden tenir aplicació en l'àmbit local. Alguns municipis han desenvolupat la seva pròpia normativa local, que tindrà prioritat respecte de les regulacions que s'expliquen a continuació. Tret d'algunes disposicions específiques, la major part d'aquesta regulació general, espanyola o catalana, té caràcter supletori quant a les regulacions de les normes locals corresponents.

Els principals drets de participació ciutadana reconeguts per la legislació general espanyola i catalana són:



- Dret d'accés a la informació
- Dret a promoure una consulta popular referendària o no referendària i a participar-hi
- Dret a promoure una iniciativa popular i a participar-hi
- Dret de petició i de queixa
- Dret a participar en una audiència pública
- Altres processos de participació ciutadana regulats per la legislació

## 5.1. Dret d'accés a la informació

Tot i que tenir accés a la informació pública no és pròpiament una manera de participar políticament, la transparència i la disponibilitat d'informació rellevant són una precondition de tota participació de qualitat. Per aquesta raó se sol incloure entre els drets de participació.

El dret d'accés a la informació està recollit, primer, en l'article 105 de la Constitució, quan estableix que la llei ha de regular «l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, llevat del que afecti la seguretat i la defensa de l'Estat, les investigacions de delictes i la intimitat de les persones». L'Estatut d'autonomia de Catalunya, per la seva banda, només preveu en l'article 71.4 un deure referit a l'Administració de la Generalitat, i li exigeix que, «d'acord amb el principi de transparència, ha de fer pública la informació necessària perquè els ciutadans en puguin avaluar la gestió».

Però des de fa pocs anys, comptem amb dues noves lleis de transparència (una d'espanyola i una de catalana) que estableixen un marc jurídic més específic, detallat i estable per a aquest dret. D'una banda hi ha la Llei espanyola 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern. De l'altra, un any més tard el Parlament de Catalunya aprovava la Llei 19/2014, de 20 de desembre, amb el mateix nom de transparència, accés a la informació i bon govern. La llei catalana desenvolupa la llei espanyola afegint-hi algunes dimensions importants, com per exemple la regulació del que anomena govern obert, fet possible gràcies a les innovacions de les noves tecnologies. La llei catalana, però, no pot establir regulacions incompatibles amb l'espanyola. Per tant, les dues lleis regeixen de manera complementària.

Aquestes dues lleis distingeixen, d'una banda, el mandat de transparència dirigit a tots els poders públics i, per tant, també als ens locals i més concretament als ajuntaments, i, d'una altra, el dret específic d'accés a la informació, que és un dret de totes les persones respecte de la informació pública, amb les excepcions que s'estableixen legalment. Aquest dret de les persones, que s'explica a continuació, també pot ser exercit, doncs, respecte de la informació pública que es troba en poder dels ens locals.

## Contingut del dret

- Es tracta d'un dret d'accés a la informació pública. Però no tota informació en poder de l'Administració és pública.
- Per «informació pública» s'entén «la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en poder seu a conseqüència de la seva activitat o l'exercici de les funcions que li corresponen, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta Llei» (art. 2.b de la Llei catalana; vegeu també l'art. 13 de la Llei espanyola).

## Qui hi té dret

- Les lleis de transparència estableixen que «totes les persones tenen dret a l'accés a la informació pública» (art. 12 de la Llei espanyola i art. 18 de la Llei catalana).

Per tant, no es tracta d'un dret restringit només als ciutadans espanyols o als veïns del municipi, ni tan sols a aquells que tenen el dret de residència legal, sinó a totes les persones, tant físiques com jurídiques.

- La llei catalana restringeix el dret, això sí, als més grans de 16 anys (art. 18.3 de la Llei catalana).
- A diferència del que passava amb alguna de les regulacions fragmentàries anteriors, ara les persones que vulguin exercir aquest dret no han de justificar l'existència d'un interès personal ni de cap motivació especial (art. 18.2 de la Llei catalana i art. 17.3 de la Llei espanyola).
- Pel que fa als procediments dels drets més específics recollits per la LRJP, es poden presentar restriccions especials.

## Exercici del dret

- L'exercici del dret d'accés a la informació pública està regulat de manera molt precisa per les dues lleis de transparència (art. 26-44 de la Llei catalana i 17-24 de la Llei espanyola).
- La legislació permet presentar la sol·licitud per qualsevol mitjà que permeti tenir constància del següent: a) la identitat del sol·licitant, b) la informació precisa a la qual es vol tenir accés, sense necessitat d'indicar cap document ni expedient concrets, c) la forma o el format en què es prefereix tenir accés a la informació, i d) una adreça de contacte, preferentment electrònica, que serveixi per a les comunicacions entre el sol·licitant i l'Administració (art. 26.1 de la Llei catalana i art. 17 de la Llei espanyola).
- Aquestes sol·licituds s'han d'adreçar a l'entitat o l'òrgan administratiu que disposi de la informació (art. 27.3). L'Administració ha d'acusar recepció de la

sol·licitud, i ha de prestar assessorament i assistència al sol·licitant perquè pugui concretar la seva petició (art. 28.2). Es poden inadmetre a tràmit les sol·licituds que demanin notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic, o bé en el cas que per obtenir la informació que demanen calgui una tasca complexa d'elaboració o reelaboració, o que la informació que demanin estigui encara en procés d'elaboració i s'hagi de fer pública, d'acord amb les obligacions de transparència, dins el termini de tres mesos. També s'han d'inadmetre les sol·licituds que consisteixin en consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens. Però la inadmissió ha d'estar motivada i ser comunicada al sol·licitant (art. 29 de la Llei catalana; vegeu també l'art. 18 de l'espanyola).

- L'òrgan competent per resoldre, en el cas dels ens locals, és aquell que estableixin les pròpies normatives organitzatives o, si no n'hi ha, l'alcalde o el president de l'ens (art. 32).
- El termini per resoldre la sol·licitud d'accés a la informació pública és d'un mes a comptar des de l'endemà del dia que s'ha fet recepció de la sol·licitud. Aquest període es pot prorrogar si així ho justifica el volum o la complexitat de la informació requerida, però només durant un mig mes addicional. La resolució s'ha de notificar a l'interessat (art. 33 de la Llei catalana, art. 20 de la Llei espanyola).
- La resolució s'ha de realitzar per escrit i s'ha de notificar per mitjans electrònics si el sol·licitant presenta la sol·licitud per aquest mitjà. També s'ha de notificar a tercers que puguin resultar afectats si s'han personat en el procés. I la resolució ha de ser positiva, en què s'estimi la sol·licitud, llevat que concorrin algunes de les causes de denegació del dret ja esmentades (art. 34 de la Llei catalana, art. 20 de la Llei espanyola).
- Regeix el silenci positiu. Per tant, si l'Administració no respon en el termini establert, la sol·licitud s'entén estimada (art. 35).

### **Límits a l'exercici del dret**

Hi ha circumstàncies que permeten a les administracions públiques denegar el dret a l'accés a la informació. Aquestes circumstàncies, les estableix l'article 21 de la Llei catalana de la manera següent:

- «1. El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a:
- a) La seguretat pública.
  - b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries.
  - c) El secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat els estableix una norma amb rang de llei.

- d) El principi d'igualtat de les parts en els processos judicials o la tutela judicial efectiva.
  - e) Els drets dels menors d'edat.
  - f) La intimitat i els altres drets privats legítims.
  - g) El secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial.
2. El dret d'accés a la informació pública també pot ser denegat o restringit si la informació té la condició de protegida i així ho estableix expressament una norma amb rang de llei.
  3. Rep la condició de protegida, en tots els casos, la informació relativa als menors d'edat el coneixement o la divulgació de la qual pot condicionar el lliure desenvolupament de la seva personalitat en el futur. L'accés a la informació pot ser denegada en aquest supòsit, llevat que se'n pugui garantir el caràcter anònim, i sens perjudici del que estableixen els articles següents».

Aquestes causes de denegació són taxades, amb la qual cosa no s'admetrà qualsevol altra justificació. I a més, l'Administració ha d'examinar cas per cas si concorren alguna d'aquestes causes, i «no disposa de potestat discrecional» per decidir denegar l'exercici del dret segons el seu arbitri (art. 20 de la Llei catalana; vegeu també l'art. 14 de la Llei espanyola). I tot això sens perjudici del deure de les administracions de vetllar especialment per la protecció de dades personals (art. 24 de la Llei catalana i art. 15 de la Llei espanyola).

### **Registre de Grups d'Interès**

Una novetat de la Llei catalana, que no apareix en l'espanyola, és la regulació de l'acció i el contacte dels grups d'interès amb l'Administració pública, que està centrada en la regulació de la creació d'uns grups d'interès (art. 45-53 de la Llei catalana). Tal com estableix la mateixa Llei, cada administració pública catalana, cosa que inclou expressament els ens locals, tenen l'obligació de crear un Registre de Grups d'Interès com aquest (art. 45.1 de la Llei catalana).

El Registre ha de tenir els continguts següents:

Article 49.1. El Registre de Grups d'Interès ha d'incloure:

- «a) Una relació, ordenada per categories, de persones i organitzacions que actuen amb la finalitat d'influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques, i la seu de llur organització.
- b) La informació que han de subministrar les persones i organitzacions a què fa referència la lletra a, especialment amb relació a les activitats que duen a terme, a llur àmbit d'interès i a llur finançament.
- c) Un codi de conducta comú.
- d) El sistema de control i fiscalització, que ha d'establir els mecanismes de de-

núncia aplicables en el cas d'incompliment del que estableix aquesta Llei o del codi de conducta a què fa referència la lletra c».

Aquest Registre té com a finalitat «la inscripció i el control de les persones i les organitzacions que treballen per compte propi i participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en defensa d'interessos de terceres persones o organitzacions» (art. 45 de la Llei catalana).

Finalment, el Registre ha de fer públiques totes «les actuacions dels grups d'interès, especialment de les reunions i audiències tingudes amb autoritats, càrrecs públics, membres electes o diputats, i de les comunicacions, els informes i altres contribucions amb relació a les matèries tractades» (art. 49.2 de la Llei catalana).

### **Altres regulacions**

El dret d'accés a la informació està també regulat de manera més fragmentària per diverses lleis que s'apliquen a l'actuació dels poders públics locals. D'una banda, hi ha la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. De l'altra, s'apliquen la Llei catalana 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local, i la Llei espanyola 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. Finalment, cal esmentar també la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic de Catalunya.

La Llei de Règim Jurídic i de Procediment de les Administracions Públiques (LRJP) s'aplica a tota l'Administració pública de Catalunya, incloses, per tant, les administracions locals. Aquesta Llei declara la transparència com un dels objectius que la llei pretén garantir en totes les administracions (art. 2.d), i l'accessibilitat com un dels principis d'actuació de les administracions públiques (art. 31.2, principi setè). Abans de l'entrada en vigor de les lleis de transparència, la LRJP establia la regulació més important respecte del mandat de transparència de tots els poders públics, i era també la disposició més important en relació amb el dret d'accés a la informació.

La Llei catalana 19/2014 ha derogat alguna d'aquestes disposicions, i n'ha deixat altres inaplicables. Però encara es mantenen alguns drets a la informació més específics, que conviuen amb el dret general explicat anteriorment. Si el ciutadà que vulgui accedir a algun d'aquests àmbits específics d'informació no es trobés prou emparat per les lleis de transparència generals, podria seguir optant per la protecció específica de la LRJP.

Aquests drets específics són:

- Dret a una bona administració, que és un dret marc que inclou altres drets més específics, com ara el dret a participar en la presa de decisions, el dret d'audiència, el dret a presentar al·legacions, el dret a fer que les decisions de les administracions públiques estiguin motivades. I el dret a conèixer en tot moment

l'estat de tramitació dels procediments en què són persones interessades, entre molts d'altres (art. 22 de la LRJP).

- Dret a uns serveis públics de qualitat (art. 23 de la LRJP).
- Dret a ús dels mitjans electrònics, amb menció específica a l'ús d'aquests mitjans per accedir a la informació a la qual tenen dret (art. 24 de la LRJP).
- Dret a la presentació de sol·licituds, comunicacions i altres documents (art. 25 de la LRJP).
- Tràmit d'informació pública, per a tot procediment administratiu que ho prevegi i per a l'elaboració d'una disposició reglamentària quan així s'estimi (art. 52 i 68 de la LRJP).

Finalment, també es poden veure els articles següents de les lleis generals reguladores de l'àmbit local: art. 18.1.e i 69 i 70 de la LRBRL, i 43.1.e, 154.1 i 155 de la LMRL.

## **Transparència i noves tecnologies**

Tant la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, com la LRJP i, més específicament, la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic de Catalunya en matèria de transparència i accés a la informació, estableixen, coincidint en bona mesura, un esquema general de transparència per a les administracions públiques, com també diversos drets associats a l'ús de les noves tecnologies.

La més recent d'aquestes lleis, la Llei catalana 19/2014 de transparència, estableix actualment el marc general de la transparència a Catalunya, com també la regulació bàsica del que anomena govern obert (art. 5-17 i 65-70). La Llei s'aplica a un conjunt ampli de persones i administracions subjectes, i expressament a tots els ens de l'Administració local (art. 3.1.a), tot i que, en el cas dels municipis, la llei els permet que compleixin les seves obligacions «de manera associada o per mitjà de fórmules de cooperació establertes amb els ens locals supramunicipals o amb l'Administració de la Generalitat, si per raons de capacitat o eficàcia no les poden complir directament (art. 3.3).

La Llei estableix que els subjectes obligats per ella mateixa adoptin les mesures necessàries per facilitar el coneixement de la informació pública i que es creï amb aquesta finalitat un sistema integral d'informació i coneixement en format electrònic que permeti un accés fàcil i gratuït. El sistema es basa, a més, en el Portal de la Transparència que ha de ser creat per la Generalitat, i també ha d'incloure el Registre de Grups d'Interès. Aquest portal s'ha d'afegir als portals específics creats pels ens locals (art. 5).

Per tal de fer efectiu el principi de transparència, els subjectes han d'adoptar les actuacions que estableix l'article 6:

- «a) Difondre la informació pública d'interès general d'una manera veraç i objectiva, perquè les persones puguin conèixer l'actuació i el funcionament de l'Administració pública i exercir el control d'aquesta actuació.
- b) Garantir que la informació a què fa referència la lletra *a* es difon de manera constant i s'actualitza permanentment, amb la indicació expressa de la data en què s'ha actualitzat per darrera vegada i, si és possible, de la data en què s'ha de tornar a actualitzar.
- c) Organitzar la informació de manera que sigui fàcilment accessible i comprensible per a les persones i que faciliti una consulta àgil i ràpida per mitjà d'instruments de cerca dotats de les característiques tècniques que ho garanteixin.
- d) Ordenar temàticament la informació perquè localitzar el que es busca sigui fàcil i intuïtiu. Aquesta ordenació s'ha de fer, com a mínim, amb criteris temàtics i cronològics, seguint el quadre de classificació documental comparatiu –se'n disposa– i incorporant-hi índexs o guies de consulta.
- e) Facilitar la consulta de la informació amb l'ús de mitjans informàtics en formats fàcilment comprensibles i que permetin la interoperabilitat i la reutilització».

Finalment, la informació subjecta al règim de transparència i que, per tant, ha de ser feta pública per l'Administració, inclosa l'Administració local, en virtut de l'article 8, és la següent:

- «a) L'organització institucional i l'estructura administrativa.
- b) La gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial.
- c) Les decisions i les actuacions amb rellevància jurídica especial.
- d) La plantilla, la relació de llocs de treball i el règim retributiu.
- e) Els procediments administratius relacionats amb l'exercici de les seves competències.
- f) Els contractes i els convenis.
- g) Les convocatòries i l'atorgament de les subvencions i els ajuts públics.
- h) Els informes i els estudis.
- i) Els plans, els programes i les memòries generals.
- j) La informació estadística.
- k) La informació geogràfica.
- l) Les matèries i les actuacions la publicitat de les quals s'estableixi per norma.
- m) Qualsevol matèria d'interès públic, i les informacions que siguin demanades amb més freqüència per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública».

A totes aquestes categories d'informació general, caldrà afegir-hi les categories més específiques esmentades pels articles 9-15 de la Llei 19/2014, que són la transparència en l'estructura institucional i organitzativa, en les decisions i actuacions



de rellevància jurídica, en la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial, en matèria de planificació i programació, en la contractació pública, en els convenis de col·laboració i en l'activitat subvencional.

Per la seva banda, el govern obert es fonamenta en els principis següents (art. 65.1):

- «a) El diàleg permanent entre l'Administració pública i els ciutadans.
- b) La presa de decisions públiques tenint en compte les necessitats i les preferències manifestades pels ciutadans.
- c) La participació i la col·laboració ciutadanes en la definició de les polítiques públiques més rellevants, de caràcter general i sectorial.
- d) La transparència i la informació pública com a marc de referència per fer possible l'efectivitat del govern obert.
- e) La millora continuada de la qualitat dels serveis.
- f) L'avaluació permanent de la gestió administrativa i dels processos de participació, per mitjà d'indicadors objectius en l'establiment dels quals cal garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans.
- g) El retiment de comptes i l'assumpció de responsabilitat davant els ciutadans derivada de les decisions adoptades».

D'altra banda, s'exposa que l'Administració pública «ha d'impulsar el govern obert per mitjà de mecanismes i instruments que permetin la interrelació amb els ciutadans, preferentment amb l'ús de mitjans electrònics i les tecnologies de la informació i la comunicació» (art. 65.2).

La manera de fer efectius aquests principis del govern obert és sobretot utilitzar l'impuls dels mecanismes de participació ciutadana, tant en l'elaboració de disposicions generals com de normes, i tant en la iniciativa original com en la participació en un procés ja començat (art. 68-70). Es reconeix, concretament, que l'Administració pública «ha de fomentar la participació i la col·laboració ciutadanes en la presa de decisions públiques i en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació d'aquestes decisions» (art. 66.2). I també s'afirma, addicionalment, que el govern obert ha de permetre «als ciutadans i a les entitats, amb caràcter general, fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions sobre qualsevol assumpte en què aquesta sigui competent» (art. 67.1).

D'altra banda, tant la Llei catalana de transparència com la LRJP i, específicament, la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic de Catalunya, fan una aposta molt clara perquè les administracions públiques de Catalunya utilitzin les noves tecnologies, amb l'objectiu de fer possibles els principis de transparència, accés a la informació, bon govern i govern obert.

La LRJP ja reconeix directament un dret general a l'ús dels mitjans electrònics, que especifica que «els ciutadans tenen el dret a relacionar-se amb les administracions públiques de Catalunya utilitzant mitjans electrònics per a l'exercici dels drets



que estableix la legislació bàsica, i també per obtenir informacions, realitzar consultes i al·legacions, obtenir una còpia de la informació publicada per la seu electrònica, formular sol·licituds, manifestar consentiment, entaular pretensions, efectuar pagaments, realitzar transaccions i oposar-se a les resolucions i als actes administratius» (art. 24.1).

Encara més, aquesta regulació afegeix que els ciutadans «tenen dret a escollir, d'entre els canals que en cada moment estiguin disponibles, el que volen fer servir per relacionar-se per mitjans electrònics amb cadascuna de les administracions públiques», i que aquestes «poden garantir el dret que estableix aquest article a tots els ciutadans mitjançant l'establiment de punts públics que permetin l'accés efectiu als mitjans electrònics» (art. 24.2 i 3 de la LRJP). I hi afegeix el dret concret dels ciutadans a «obtenir i utilitzar qualsevol sistema de signatura electrònica» (art. 24.5 de la LRJP).

Correlativament, estableix l'obligació concreta de les administracions «d'habilitar, de la manera que considerin adequada, diferents canals o mitjans per a la prestació dels serveis electrònics, i garantir la seguretat, la confidencialitat i la protecció de les dades de caràcter personal en l'exercici del dret a l'ús de mitjans electrònics», i també «de garantir un sistema de gestió i conservació dels documents electrònics que formen part d'un expedient i que afecten els drets i els interessos dels ciutadans» (art. 24.4 de la LRJP).

Igualment, estableix fins a cinc principis d'actuació amb mitjans electrònics, amb la finalitat de garantir el manteniment íntegre dels drets dels ciutadans, i que són:

- «1r. Igualtat en l'accés dels ciutadans a la prestació dels serveis públics i a qualsevol actuació o procediment administratiu.
- 2n. Accessibilitat a la informació i als serveis públics per mitjans electrònics, d'una manera segura i comprensible.
- 3r. Neutralitat tecnològica en l'ús dels mitjans electrònics i adaptabilitat al progrés de les tècniques i els sistemes de comunicacions electròniques, amb independència de les alternatives tecnològiques escollides pels ciutadans.
- 4t. Seguretat en relació amb la identitat, la integritat, la conservació i, si escau, la confidencialitat de la informació i de les transaccions.
- 5è. Interoperabilitat entre els mitjans electrònics de les diverses administracions públiques (art. 32 de la LRJP)».

A aquesta regulació general de la LRJP hem d'afegir-hi el contingut específic de la Llei 29/2010. L'article 3 d'aquesta Llei reconeix que una de les finalitats d'aquesta normativa és la de «garantir que l'ús dels mitjans electrònics promogui una Administració pública oberta, transparent, accessible, eficaç i eficient». I un dels principis que ha de guiar l'execució de la Llei ha de ser, precisament, el de transparència i participació: «Les entitats del sector públic han de garantir l'accés

a l'estat de les tramitacions administratives i a la informació que consta en llurs arxius, d'acord amb el que estableix l'ordenament jurídic, i també la rendició de comptes i l'establiment de mecanismes de participació activa en les decisions públiques» (art. 4).

Tot el títol III d'aquesta Llei està dedicat a la informació del sector públic i a la participació dels ciutadans i de les empreses per mitjans electrònics. S'estableix el requisit que la informació publicada que és objecte del dret a la informació ha de ser de qualitat, i això en concret vol dir que ha de ser:

- Actualitzada.
- Objectiva, és a dir, completa, veraç i precisa.
- Útil, és a dir, ha de tenir interès i ha de poder ser usada fàcilment pels ciutadans.
- Accessible, és a dir, s'ha de garantir la universalitat i la igualtat en les condicions d'accés.

S'afegeix que és obligació de les entitats del sector públic garantir aquests requisits de la informació publicada (art. 9.1 i 2). La Llei és força explícita pel que fa al tipus d'informació que és objecte d'aquest dret d'accés per mitjans electrònics, i enumera els tipus següents:

- «a) Informació sobre l'organització, que permeti als ciutadans conèixer l'organització administrativa, les competències de les entitats que integren el sector públic, les autoritats, el personal directiu i el personal a llur servei responsables de la tramitació dels procediments administratius i de la prestació dels serveis públics, i també la relació actualitzada dels llocs de treball, de llurs funcions i les taules retributives corresponents.
- b) Informació sobre els procediments que són d'interès per als ciutadans i, en particular, els que fan referència als requisits jurídics i tècnics que estableix l'ordenament jurídic per als projectes, les actuacions o les sol·licituds; els procediments administratius que tramiten, precisant-ne els terminis i el sentit del silenci; el perfil de contractant; les convocatòries i les resolucions d'ajuts i subvencions; l'accés i la selecció del personal, i el Catàleg de dades i documents interoperables que són en poder de les administracions públiques.
- c) Informació sobre l'activitat, que inclou la que fa referència a les actuacions que duen a terme les entitats que conformen el sector públic i, en particular, la informació relativa als serveis públics prestats, les prestacions previstes, llur disponibilitat i les cartes de serveis, i també la informació relativa als acords que adopten les entitats del sector públic, d'acord amb el que estableix llur normativa reguladora.
- d) Informació sobre la normativa en vigor aplicable en l'àmbit de llurs competències, sens perjudici de la publicació dels diaris oficials en la seu electrònica corresponent.

- e) Informació d'interès general per als ciutadans, com ara informació cartogràfica o informació sobre el trànsit, el temps, el medi ambient, la cultura, la salut i l'educació, sens perjudici de les obligacions d'informació que imposa la normativa específica corresponent (art. 10.1)».

Es recull, a més, una obligació específica per a les entitats locals, bàsicament per als ajuntaments: l'obligació de «publicar en llur seu electrònica les actes de les sessions del Ple» (art. 10.2). I s'especifica a continuació que en aquestes publicacions «s'han de tenir en compte els principis i les garanties que estableix la normativa de protecció de dades i la de protecció del dret a l'honor i a la intimitat». Això vol dir que s'hi poden incloure dades de caràcter personal sense comptar amb el consentiment de la persona interessada, sempre que es tracti de dades referents a actes debatuts al Ple de la corporació o a disposicions objecte de publicació en el butlletí oficial corresponent. En la resta de supòsits, sens perjudici del que disposin altres lleis, la publicació únicament és possible si es compta amb el consentiment de la persona interessada o si les dades no es poden, en cap cas, vincular amb la persona interessada mateixa (art. 10.2).

En l'apartat 5.6, es poden trobar la resta de regulacions d'aquesta Llei 29/2010 pel que fa a la participació ciutadana (vegeu: «Altres processos de participació ciutadana regulats per la legislació»).

## **5.2. Dret a promoure una consulta popular referendària o no referendària i a participar-hi**

Aquest és segurament el dret amb més importància de tots els drets específics de participació directa ja que, fins i tot en el cas que els resultats d'una consulta o referèndum no siguin vinculants, l'impacte polític d'una consulta genera l'efecte més important que cap d'aquests procediments pot comportar.

Es tracta d'un dret reconegut pels articles 92 de la Constitució espanyola i 29.6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i desenvolupat per la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diverses modalitats de referèndum. A Catalunya, la legislació més recent ha distingit entre consultes referendàries i no referendàries, i les ha regulat cadascuna amb una llei especial. Es tracta de la Llei catalana 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, i la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana. També està reconegut, dins de la legislació local bàsica, com a dret dels veïns, pels articles 18.1f de la LRBRL i 43.1f de la LMRL, i regulat de manera supletòria pels articles 70 bis.2 i 71 de la LRBRL. Alguns municipis han desenvolupat una normativa pròpia del dret a participar en una consulta popular que, amb algunes excepcions, és la que regirà de manera prioritària, i les altres regulacions quedaran com a supletòries.

Vegem a continuació la regulació catalana de les consultes referendàries i la de les consultes no referendàries, respectivament.

### **Consultes referendàries**

La regulació més destacada d'aquest dret a Catalunya la trobem a la Llei catalana 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum. Vegem com queda regulat el dret i quin procediment s'ha de seguir.

#### **Contingut del dret (art. 3)**

- La «consulta per via de referèndum» és «un instrument de participació directa que serveix per determinar la voluntat del cos electoral sobre qüestions polítiques de transcendència especial amb les garanties pròpies del procediment electoral».
- La Llei distingeix dos tipus de consultes, les d'àmbit de Catalunya (títol II) i les d'àmbit municipal (títol III).
- Cal distingir també dos drets diferents: primer, el dret d'instar la consulta i, segon, el dret de votar-hi.

A continuació ens centrarem en les consultes d'àmbit municipal, és a dir, en el títol III, i deixarem de banda les d'àmbit de Catalunya.

#### **Qui hi té dret (art. 3)**

- Respecte del dret d'instar la consulta, cal distingir dues modalitats diferents en funció de qui té el dret: la modalitat d'iniciativa institucional i la modalitat d'iniciativa popular (art. 33).
- Modalitat d'iniciativa institucional (art. 36): poden instar una consulta d'iniciativa institucional l'alcalde o un terç dels regidors.
- Modalitat d'iniciativa popular (art. 38): hi tenen dret tots els veïns del municipi que estiguin inscrits al padró, que tinguin residència legal a Espanya o bé la condició de català o la ciutadania espanyola, i que hagin complert els 18 anys (art. 5). Es preveu un procediment similar al de les iniciatives populars, en què una comissió promotora ha d'aconseguir un nombre mínim de signatures en suport de la convocatòria de la consulta.

Concretament, en l'àmbit municipal, aquest nombre es calcula d'acord amb la quantitat de població del municipi, d'acord amb el barem següent (art. 38):

- «a) El 20% dels habitants, en les poblacions de 5.000 habitants o menys.
- b) 1.000 habitants més el 10% dels que excedeixen els 5.000, en les poblacions de 5.001 a 100.000 habitants.

- c) 10.500 habitants més el 5% dels que excedeixen els 100.000, en les poblacions de més de 100.000 habitants».

Cal dir, finalment, que la regulació d'aquesta consulta per modalitat d'iniciativa popular substitueix la part de l'article 70 bis de la LRBRL que regula per defecte la iniciativa popular directa, és a dir, justament la iniciativa popular que té per objecte la convocatòria d'una consulta (vegeu l'apartat «5.3. Dret a promoure una iniciativa popular i a participar-hi»).

- Del dret de votar en la consulta un cop ha estat convocada en gaudeixen només aquells que tenen reconegut el dret a vot en les eleccions municipals (art. 4).

El procediment per realitzar una consulta és llarg i complex, i es distingeix en funció de quina modalitat de consulta per via de referèndum estiguem parlant. En tots els casos, però, cal assenyalar que la consulta només pot ser consultiva i que, segons l'article 149.1.32 de la CE, l'Estat –concretament, el Govern de l'Estat té la competència exclusiva en l'autorització per a la convocatòria de consultes per via de referèndum. Vegem cada un dels dos procediments d'acord amb la Llei 4/2010.

### **Procediment de la consulta popular d'àmbit municipal i iniciativa institucional**

- Pas 1: l'alcalde o un terç dels regidors presenta la iniciativa de consulta.
- Pas 2: el secretari municipal verifica que es compleixen els requisits que estableix la Llei, i en tal cas presenta la iniciativa al Ple municipal perquè sigui debatuda i votada (art. 37). Per ser aprovada, la proposta de consulta ha de comptar amb el suport de la majoria absoluta dels regidors.
- Pas 3: si és aprovada pel Ple, l'alcalde ha de trametre la proposta amb tota la documentació al departament competent en matèria d'Administració local de la Generalitat, perquè aquest, en un termini de 30 dies, la faci arribar al Govern de l'Estat, juntament amb un informe propi sobre la conveniència de la consulta (art. 35).
- Pas 4: si rep l'aprovació del Govern, l'alcalde fa la convocatòria de la consulta en un termini de 30 dies des d'aquesta aprovació. I la consulta s'ha de convocar en un termini d'entre 1 i 4 mesos. No es poden convocar consultes ni durant els 90 dies anteriors ni durant els 90 dies posteriors a unes eleccions municipals o d'una altra consulta. I el decret de convocatòria ha de contenir: a) la pregunta que ha de respondre el cos electoral convocat; b) el dia de la votació; c) l'administració electoral que té encomanades les funcions de control i seguiment del procés; d) el dia d'inici i la durada de la campanya informativa, i e) els mitjans materials i personals necessaris per celebrar la consulta i els responsables de subministrar-los (art. 43).

- Pas 5: la consulta ha d'anar precedida d'una campanya informativa en què la Comissió Promotora i els partits polítics han de poder explicar la seva posició sobre la pregunta plantejada a la ciutadania (art. 47). Poden votar totes les persones que tinguin reconegut el dret de vot en les eleccions municipals.
- Pas 6: el resultat de la consulta només pot ser consultiu. I l'alcalde té un termini de 6 mesos des del dia de celebració de la consulta per comparèixer davant del Ple municipal i fixar la seva posició respecte del resultat (art. 34).

### **Procediment de la consulta popular d'àmbit municipal i iniciativa popular**

- Pas 1: es constitueix una comissió promotora formada per un mínim de tres veïns del municipi, que no poden ser ni l'alcalde ni cap regidor, ni diputat del Parlament de Catalunya, o membre de les Corts espanyoles, ni diputat del Parlament Europeu, ni membres del Govern català o espanyol (art. 23 i 39).
- Pas 2: la Comissió Promotora presenta una sol·licitud per promoure la consulta davant de l'alcalde, i adjunta com a documentació: a) el text de la pregunta formulada de manera clara, succinta i inequívoca, b) una memòria explicativa de les raons que fan convenient la consulta popular i el seu àmbit competencial, i c) una relació dels noms dels integrants de la Comissió Promotora (art. 7 i 40.1).
- Pas 3: el secretari municipal verifica que es compleixen els requisits legals i, si és el cas, s'admet a tràmit la proposta de consulta. El secretari ha d'assessorar també els membres de la Comissió Promotora sobre com complir aquests requisits, o com continuar amb el procediment (art. 40.2).
- Pas 4: la Comissió Promotora intenta aconseguir el nombre de signatures exigít, segons es detalla en l'apartat «Qui hi té el dret» (art. 38 i 39). Disposa d'un termini de 3 mesos per fer-ho. Excepcionalment, a petició de la Comissió Promotora, l'alcalde o alcaldessa, amb l'informe previ del secretari o secretària municipal, pot aprovar de prorrogar el termini 1 mes més com a màxim per causes degudament justificades (art. 41.3).
- Pas 5: un cop reunides les signatures, la Comissió Promotora presenta al secretari municipal o al funcionari en qui delegui els plecs de signatures, cada full dels quals ha de contenir el text de la pregunta i l'espai destinat a les signatures. El secretari o secretària municipal o el funcionari o funcionària en qui delegui ha de numerar els fulls i els ha de tornar a la Comissió Promotora en el termini de 8 dies (art. 41.1).
- Pas 6: el secretari o secretària municipal o el funcionari o funcionària en qui delegui acredita l'autenticació de les signatures i que les persones signants estan inscrites en el padró municipal; en fa el recompte en un acte públic, al qual han de ser citats els representants de la Comissió Promotora, i, finalment, ha d'estendre el certificat del resultat del recompte. Les signatures que no compleixin els requisits que aquesta Llei 4/2010 estableix són nul·les (art. 41.2 i 41.4).



- Pas 7: si el secretari verifica que s'han reunit les signatures exigides, ho comunica a l'alcalde (art. 41.5).
- Pas 8: l'alcalde presenta la proposta al Ple municipal perquè sigui debatuda i votada. Per ser aprovada, la proposta de consulta ha de comptar amb el suport de la majoria absoluta dels regidors (art. 42.1).
- Pas 9: si és aprovada pel Ple, l'alcalde ha de trametre la proposta amb tota la documentació al departament competent en matèria d'Administració local de la Generalitat, perquè aquest, en un termini de 30 dies, la faci arribar al Govern de l'Estat, juntament amb un informe propi sobre la conveniència de la consulta (art. 42.2).
- Pas 10: si rep l'aprovació del Govern, l'alcalde fa la convocatòria de la consulta en un termini de 30 dies des d'aquesta aprovació. I la consulta s'ha de convocar en un termini d'entre 1 i 4 mesos. No es poden convocar consultes ni durant els 90 dies anteriors ni durant els 90 dies posteriors a unes eleccions municipals o una altra consulta. I el decret de convocatòria ha de contenir: a) la pregunta que ha de respondre el cos electoral convocat; b) el dia de la votació; c) l'administració electoral que té encomanades les funcions de control i el seguiment del procés; d) el dia d'inici i la durada de la campanya informativa, i e) els mitjans materials i personals necessaris per celebrar la consulta i els responsables de subministrar-los (art. 43).
- Pas 11: la consulta ha d'anar precedida per una campanya informativa en què la Comissió Promotora i els partits polítics han de poder explicar la seva posició sobre la pregunta realitzada a la ciutadania (art. 47). Poden votar totes les persones que tinguin reconegut el dret de vot en les eleccions municipals.
- Pas 12: el resultat de la consulta només pot ser consultiu. I l'alcalde té un termini de 6 mesos des del dia de la celebració de la consulta per comparèixer davant del Ple municipal i fixar la seva posició respecte del resultat (art. 34).

Cal afegir-hi que la Llei catalana 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, estableix diverses limitacions temàtiques o materials a l'objecte de la consulta.

### **Objecte de la consulta i temes exclosos**

- La consulta popular d'àmbit municipal només pot plantejar una pregunta sobre un tema que sigui de competència municipal i de caràcter local, i s'ha de limitar a aquells temes que siguin «de transcendència especial per als interessos dels veïns». A aquests efectes, es considera de caràcter local tot aquell tema que, sent de competència municipal, damunt seu «no preval un interès supramunicipal» (art. 31).
- Queden expressament excloses aquelles matèries que puguin anar «en contra de les facultats que la Constitució i l'Estatut reconeixen a les institucions de la

Generalitat i als ens locals», com també les que afectin «un projecte de llei o una proposició de llei que s'estigui tramitant al Parlament» (art. 6).

- Així mateix, «les consultes populars per via de referèndum d'àmbit municipal, a més d'estar sotmeses a les limitacions que estableix l'article 6, no poden tenir per objecte els assumptes relatius a les finances locals» (art. 32).

### **Consultes no referendàries**

La regulació del dret de participació en consultes populars no referendàries la trobem en la recent Llei catalana 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana. Vegem com està regulat en concret aquest dret.

#### **Contingut del dret (art. 3)**

- «Sentén per consulta popular no referendària la convocatòria feta per les autoritats competents [...] a les persones legitimades en cada cas perquè manifestin llur opinió sobre una determinada actuació, decisió o política pública, mitjançant votació».
- Igual que en les consultes referendàries, la Llei distingeix dos tipus de consultes: les d'àmbit de Catalunya o nacional i les d'àmbit local (municipal o supramunicipal). A continuació, ens centrarem en les consultes d'àmbit local, i deixarem de banda les d'àmbit nacional.
- La Llei 10/2014 distingia originàriament entre consultes de caràcter general i consultes de caràcter sectorial. Però la Sentència del Tribunal Constitucional STC 31/2015 va declarar inconstitucionals les de caràcter general. Per tant, totes les consultes no referendàries actualment regulades per aquesta Llei són necessàriament de caràcter sectorial. És a dir, les consultes no referendàries són les que s'adrecen a un col·lectiu determinat de persones, que no pot ser el del conjunt de la població.
- Cal distingir, com ja feia la Llei de consultes referendàries, dos drets diferents: primer, el dret d'instar la consulta i, segon, el dret de votar-hi.
- Les consultes populars no referendàries «tenen per finalitat conèixer l'opinió de la població sobre la qüestió sotmesa a consulta» i, per tant, no tenen caràcter vinculant (art. 8).

#### **Qui hi té dret (art. 4)**

- Respecte del dret d'instar la consulta, cal distingir dues modalitats diferents en funció de qui en té el dret: la modalitat d'iniciativa institucional i la modalitat d'iniciativa ciutadana (el que la Llei de consultes referendàries anomena iniciativa popular).



- Modalitat d'iniciativa institucional (art. 4.3): poden instar una consulta d'iniciativa institucional les institucions o els càrrecs següents:
  - «a) Els plens municipals i dels altres ens locals, mitjançant un acord adoptat per majoria simple, a proposta de dues cinquenes parts dels regidors o dels representants de l'ens local.
  - b) Els consells comarcals, mitjançant un acord adoptat per majoria absoluta, a proposta d'una cinquena part dels regidors de la comarca, que han de representar, com a mínim, el 10% dels municipis.
  - c) Les diputacions o els consells de vegueria, mitjançant un acord adoptat per majoria absoluta, a proposta d'una cinquena part dels regidors de la província o vegueria, que han de representar, com a mínim, el 10% dels municipis.
  - d) L'alcalde o president de l'ens local, per iniciativa pròpia o a proposta de dues cinquenes parts dels membres de la corporació local.
  - e) Dues cinquenes parts dels municipis, mitjançant un acord dels seus plens adoptat per majoria simple, a proposta de dues cinquenes parts dels seus regidors, si es tracta d'un àmbit territorial supramunicipal no coincident amb cap dels anteriors, que ha de ser proposat pels promotors de la consulta. En aquest cas, la convocatòria de la consulta correspon al president de la Generalitat».
- Modalitat d'iniciativa ciutadana (art. 35): una comissió promotora, formada per tres o més ciutadans o per una entitat amb personalitat jurídica pròpia o més, ha de promoure una campanya de recollida de signatures a favor de la iniciativa. Tothom que estigui cridat a votar en la consulta té el dret a promoure-la mitjançant aquesta iniciativa ciutadana (vegeu, més endavant, la referència al dret a votar). Quant als membres de la Comissió Promotora, però, hi ha algunes persones que en són excloses (art. 31).

En tot cas, pel que fa a la recollida de signatures a favor de la iniciativa, i en relació amb les consultes no referendàries d'àmbit local, el nombre de signatures requerides és el següent:

- «a) En els municipis de fins a 1.000 habitants, un 15% de les persones cridades a participar.
- b) En els municipis d'entre 1.001 i 20.000 habitants, un 10% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 150 signatures.
- c) En els municipis d'entre 20.001 i 100.000 habitants, un 5% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 2.000 signatures.
- d) En els municipis de més de 100.000 habitants, un 2% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 5.000 signatures».

En cas de ser d'un àmbit diferent al municipal, tant si és superior com de comarca o de vegueria, o inferior, com de barri o districte, s'aplicaran els percentatges anteriors sobre la base de la població total d'aquell àmbit.

- Respecte del dret de votar en la consulta, poden votar totes aquelles persones que formin part del col·lectiu o col·lectius identificats pel decret de convocatòria. Recordem que, com s'ha dit abans, les consultes generals estan prohibides, i les úniques consultes no referendàries que són constitucionals són les sectorials. Per tant, és el decret de convocatòria el que ha d'establir el sector o col·lectiu concret que podrà votar en cada cas. Aquest col·lectiu ha de complir en qualsevol cas els requisits següents (art. 5):
  - «1. Poden ésser cridats a participar en les consultes populars no referendàries mitjançant votació:
    - a) Les persones de més de 16 anys que tinguin la condició política de catalans, inclosos els catalans residents a l'estranger. Aquests darrers han de sol·licitar prèviament la inscripció en el registre creat amb aquest objectiu.
    - b) Les persones més grans de 16 anys nacionals d'estats membres de la Unió Europea inscrites en el Registre de Població de Catalunya que acreditin 1 any de residència continuada immediatament anterior a la convocatòria de la consulta.
    - c) Les persones més grans de 16 anys nacionals de tercers estats inscrites en el Registre de Població de Catalunya i amb residència legal durant un període continuat de 3 anys immediatament anterior a la convocatòria de la consulta».

El col·lectiu o sector concret al qual s'adreça la consulta ha de ser delimitat «amb ple respecte a les exigències derivades del principi d'igualtat i no-discriminació», i «en funció de l'àmbit territorial i dels interessos afectats directament per l'objecte de la pregunta, atenent, en aquest darrer cas, criteris que permetin d'identificar de manera clara i objectiva el col·lectiu o col·lectius als quals s'adreça la convocatòria».

### **Objecte de la consulta i temes exclosos (art. 11)**

- Una consulta popular no referendària d'àmbit local pot plantejar «una o més preguntes o propostes per tal que les persones legitimades puguin respondre de manera afirmativa, negativa o en blanc», o també una pregunta sobre «diferents propostes alternatives, que han d'ésser mútuament excloents, per tal que se'n voti una».
- Les propostes poden tenir qualsevol objecte, sempre que no puguin «afectar, limitar o restringir els drets i les llibertats fonamentals de la secció primera del capítol II del títol I de la Constitució, i els drets i deures dels capítols I, II i III del títol i de l'Estatut». També estan excloses les preguntes referides a «matèries tributàries i a pressupostos ja aprovats».
- La pregunta, preguntes o propostes de la consulta han de ser formulades de manera neutra, clara i inequívoca.

## **Procediment de les consultes populars no referendàries:**

- Pas 1: aquí s'ha de distingir entre les consultes d'iniciativa institucional i les d'iniciativa ciutadana. En el cas de les primeres, el procediment comença quan qualsevol de les cinc institucions o dels càrrecs esmentats anteriorment exerceixen el dret d'iniciativa institucional de consulta mitjançant una aprovació interna seguint les regles establertes (art. 4.3).

En el cas de les consultes d'iniciativa ciutadana, primer s'ha de constituir la Comissió Promotora (art. 31). Aquesta Comissió ha d'elaborar i presentar una sol·licitud iniciativa en què consti: a) el text que es proposa sotmetre a consulta, b) la llista de les persones cridades a participar en la consulta, que s'han de circumscriure a l'àmbit territorial o sectorial de la consulta, c) la proposta de full de recollida de signatures, que ha de contenir el text íntegre de la consulta i l'espai perquè la persona signant hi consignï el seu nom, el municipi de residència i el número de DNI o d'identificació d'estrangers, d) una memòria explicativa de les raons que aconsellen la iniciativa, e) una relació dels membres que componen la Comissió Promotora amb les seves dades personals, i f) si la iniciativa és promoguda per una persona jurídica, el certificat de l'acord de l'òrgan intern competent en el qual s'ha acordat presentar la sol·licitud. Aquesta sol·licitud ha de ser admesa o inadmesa a tràmit en un termini de 3 mesos per l'òrgan competent. Només pot ser inadmesa si no s'ha complert alguna obligació que estableixi la llei, i en aquest cas la decisió ha d'estar convenientment motivada (art. 32).

Si la sol·licitud és admesa a tràmit, s'inicia el període de recollida de signatures, que en el cas de les consultes d'àmbit local només es pot allargar un termini de 60 dies (art. 36). Un cop presentades les signatures recollides, l'ens local competent les ha de recomptar i validar (art. 37). I un cop verificat que es compleixen tots els requisits, ha d'acceptar la convocatòria de la consulta. A partir d'aquest moment, el procediment segueix igual en totes dues modalitats. En cas d'incomplir alguns dels requisits, l'ens local pot denegar la sol·licitud, però cal una resolució motivada que s'ha de notificar a la Comissió Promotora (art. 38).

- Pas 2: convocatòria de la consulta per decret per part del president de l'ens local, en un termini de 90 dies des de l'aprovació de la iniciativa institucional o de la sol·licitud presentada per iniciativa ciutadana (art. 10). Aquest decret ha d'incloure (art. 12):
  - La pregunta, preguntes o propostes sotmeses a votació.
  - Les persones que poden participar en la consulta.
  - El dia o dies per a la votació presencial ordinària i el període de votació anticipada, si escau.
  - Les modalitats de votació.
  - Una memòria econòmica de les despeses que la consulta generarà en la institució convocant.

- Pas 3: sobre el període de difusió institucional per garantir el dret a la informació.
- Pas 4: constitució de la Comissió de Seguiment, que ha de vetllar pel desenvolupament correcte del procés juntament amb la Comissió de Control de Catalunya (art. 13-17).
- Pas 5: el període de campanya s'inicia l'endemà de la publicació del decret de convocatòria de la consulta en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, i té per finalitat «facilitar la informació i el contrast de posicions sobre l'objecte de la consulta i demanar el suport a les persones legitimades per a participar-hi». No es poden fer més actes de campanya a partir de les zero hores del dia previst per a la consulta (art. 21).

Els promotors de la consulta, les organitzacions admeses al procés i les formacions polítiques amb representació als ens locals tenen dret a utilitzar espais públics gratuïts per fer-hi campanya i debat públic. Els ajuntaments han de reservar espais públics perquè els actors de la campanya hi puguin col·locar informació sobre la consulta, han de facilitar locals i espais, també gratuïts, perquè s'hi puguin fer actes de campanya i debat i han de fer pública aquesta informació.

- Pas 6: finalment sobre el període de votació i recompte. Es preveuen dues modalitats diferents de votació: presencial o anticipada. En tot cas, s'admeten els mitjans electrònics per participar en aquest tipus de consultes (art. 23).

En la modalitat de votació presencial, el vot s'efectua en persona davant de la mesa corresponent habilitada per a la consulta i en l'horari establert, per mitjà d'una papereta en un sobre tancat i introduïda en una urna. S'indica específicament que en el cas de les consultes en l'àmbit local es poden habilitar períodes de més d'1 dia (art. 24). En la modalitat de votació anticipada, s'admet el vot per correu (per mitjà del servei postal), però també el vot per dipòsit, en el qual el votant entrega la papereta en un sobre tancat a un servidor públic designat a tal efecte (art. 25).

En tot cas, la Llei 10/2014 regula la forma concreta d'efectuar la votació, de recomptar els vots, d'utilitzar els mitjans electrònics i d'efectuar la votació en consultes sectorials (art. 23-29).

S'entén que guanya la proposta o l'opció més votada, però com ja s'ha dit els resultats de les consultes no referendàries no és en cap cas vinculant.

### **5.3. Dret a promoure una iniciativa popular i a participar-hi**

El dret del ciutadà a participar en una iniciativa legislativa popular té a Espanya i Catalunya una trajectòria consolidada. L'article 87 de la Constitució espanyola ja

reconeix aquest dret pel que fa a la legislació aprovada per les Corts Generals, i aquest dret ha estat desenvolupat per la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular. També l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en l'article 29.3, el reconeix pel que fa a la legislació aprovada pel Parlament de Catalunya, i ha estat desenvolupat posteriorment per la Llei catalana 1/2006, de 16 de febrer, d'iniciativa legislativa popular. Però cap d'aquests dos drets concrets té aplicació directa en l'àmbit local, on no podem parlar pròpiament de legislació.

No obstant això, també la legislació local bàsica ha reconegut i previst el dret a promoure i participar en una iniciativa popular en l'àmbit municipal pel que fa a l'aprovació de normativa local general per part del Ple dels ajuntaments. Tot i que la LMRL no estableix cap dret similar, l'article 70 bis de la LRBRL preveu i regula la iniciativa popular municipal, i estableix unes regles marc que les comunitats autònomes i els municipis poden desenvolupar després –els drets–, però mai denegar o ignorar –uir els drets.

Cal dir també que la disposició final segona de la Llei catalana 1/2006 d'iniciativa legislativa popular obliga el Parlament de Catalunya a aprovar una altra llei que traslladi la mateixa idea de la iniciativa ciutadana en l'àmbit municipal, així que en un termini no gaire llunyà podríem comptar amb una llei del Parlament que desenvolupés aquest dret en l'àmbit local. I mentrestant la Llei catalana 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, regula una de les modalitats de la iniciativa, la que és coneguda com la iniciativa directa, i, per tant, substitueix una part de la regulació de l'article 70 bis de la LRBRL. La resta de l'article, que fa referència a la modalitat més comuna, la de la iniciativa indirecta, segueix estant en vigor com a regulació de bases.

Cal insistir que els reglaments o les ordenances de participació ciutadana dels municipis poden regular de manera autònoma aquest dret. De fet, el contingut de l'article 70 bis.2 de la LRBRL és tan breu que és recomanable que cada municipi desenvolupi els detalls del procediment segons li sembli més convenient. En aquest cas, la Llei de bases estableix un marc, o més ben dit un mínim, a partir del qual les diferents regulacions específiques de cada municipi poden millorar, però mai empitjorar. Millorar significa aquí estendre els drets, rebaixar els requisits d'exercici, o facilitar la participació. El que no pot fer, per exemple, és endurir les condicions d'exercici per reclamar un nombre més alt de signatures ni per restringir-ne l'ús més enllà del que aquest article preveu. La regulació mínima general segons la LRBRL és, per tant, aquesta:

### **Contingut del dret (art. 70 bis.2)**

- Amb el nom de dret a la iniciativa popular s'amaguen en realitat dos drets diferents, tot i que relacionats:
- Dret a promoure: d'una banda, el dret a formar part d'una comissió promoto-

ra que redacta un esborrany de text normatiu o de decisió d'actuació en què es proposa que l'òrgan competent –aquest cas, el Ple municipal– aprovi treballar per reunir el nombre de signatures exigides i per impulsar i defensar l'aprovació final d'aquest text.

- Dret a donar suport: d'altra banda, el dret dels veïns a donar suport a la iniciativa popular mitjançant la seva signatura, per tal d'assolir-ne el nombre exigít i poder iniciar el tràmit de presa en consideració i votació corresponent al Ple.
- La Llei estableix que es poden presentar «propostes d'acords o actuacions o projectes de reglaments en matèries de competència municipal». Això vol dir que no només es poden presentar a votació textos normatius generals, sinó també propostes d'actuacions concretes.
- El mateix article reconeix el que normalment s'anomena iniciativa popular directa, és a dir, que la recollida de signatures tingui per objecte la convocatòria d'una consulta ciutadana sobre el text normatiu que es proposa, o sobre l'actuació que se sol·licita. Quan això passa, se segueix també la normativa pròpia de les consultes ciutadanes. Aquí, però, hem de recordar que, pel que fa a la iniciativa popular directa, el legislador autonòmic català sí que ha aprovat una normativa pròpia. Es tracta de la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, i de la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, que estableixen uns requisits més favorables, com per exemple un nombre inferior de signatures requerides (vegeu l'apartat «5.2. Dret a promoure una consulta popular referendària o no referendària i a participar-hi»). La regulació de l'article 70 bis de la LRBRL que s'exposa aquí ha quedat, doncs, relegada a la iniciativa popular indirecta.

### **Qui hi té dret** (art. 70 bis.2)

Tots els veïns amb dret a sufragi actiu en les eleccions municipals corresponents.

### **Forma d'exercici i procediment** (art. 70 bis.2)

- La Comissió Promotora, una vegada ha estat autoritzada a iniciar la recerca de signatures, ha de reunir un nombre de signatures que dependrà del nombre d'habitants del municipi, segons aquest criteri:
- Als municipis de fins a 5.000 habitants, es requereix el suport mínim d'un 20% dels veïns.
- Als municipis d'entre 5.001 i 20.000 habitants, es requereix com a mínim un 15%.
- Als municipis que tenen 20.001 habitants o més, és necessari tenir suport d'un 10% dels veïns.



- Un cop presentades les signatures i validades per l'ajuntament, el text normatiu objecte de la iniciativa passa a ser debatut i votat obligatòriament pel Ple municipal, sens perjudici que després la decisió hagi de ser adoptada formalment per un altre òrgan de l'ajuntament. Caldrà abans un informe de legalitat del secretari de l'ajuntament, i un altre de l'interventor quan la iniciativa afecti drets i obligacions de contingut econòmic de l'ajuntament. En els municipis de gran població, els regulats per l'article 121 de la LRBRL, aquests dos informes han d'estar fets, respectivament, pel secretari general del Ple municipal i per l'interventor general municipal.

### **Límits a l'exercici del dret** (art. 70 bis.2)

Només es poden presentar iniciatives sobre temes que siguin competència municipal, i en la forma de text normatiu que correspongui per a cada cas. A diferència del que passa amb la regulació de la iniciativa legislativa, no es preveu cap altra restricció temàtica.

## **5.4. Drets de petició i queixa**

El dret de petició és un dret fonamental de totes les persones envers la seva Administració pública. Està reconegut pels articles 29 de la CE i 29.5 de l'EAC, i és desenvolupat també per la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició, i en concret a Catalunya pel Decret 21/2003, de 21 de gener, que estableix el procediment per fer efectiu el dret de petició davant les administracions públiques catalanes. Pel que fa a l'àmbit local, també està reconegut pels articles 18.1e) de la LRBRL i 157 de la LMRL.

El dret de queixa és reconegut explícitament per l'article 29.5 EAC, de manera vinculada al dret de petició, i es troba implícit en la resta de la legislació, encara que no hi hagi una referència explícita concreta.

Tot i que no siguin pròpiament drets de participació ciutadana, la petició i la queixa són tradicionalment considerats dos mecanismes pels quals el ciutadà pot expressar el seu desacord amb l'actuació de l'Administració local o sol·licitar-li realitzar una actuació determinada, o bé instar-la a fer-la. La seva regulació és tan àmplia que són susceptibles també de ser utilitzats com a via d'obtenir informació rellevant per a algun altre procés participatiu. I per aquestes raons han estat tradicionalment inclosos en la llista de drets de participació.

Cal dir, però, que a diferència de la participació ciutadana en sentit estricte, l'exercici dels drets de petició i de queixa no ha d'estar motivat per la defensa de l'interès general, sinó que pot estar al servei de la protecció dels interessos legítims, però privats o individuals de cada ciutadà.

### **Contingut del dret** (art. 29 de la CE i 29.5 de l'EAC)

- Petició: mitjançant el mecanisme de la petició, el ciutadà pot instar l'Administració a realitzar alguna actuació en el si de les seves competències respecte d'algun tema d'interès del mateix ciutadà.
- Queixa: mitjançant el mecanisme de la queixa, en canvi, el ciutadà pot vehicular la seva insatisfacció envers la prestació d'un servei públic o per la inacció de l'Administració.

### **Qui hi té dret** (art. 29 de la CE, 29.5 de l'EAC, 1 de la LO 4/2001, 2 del Decret 21/2003 i 157 de la LMRL)

Tota persona natural o jurídica, de qualsevol nacionalitat, pot exercir el dret de petició de manera individual o col·lectiva.

### **Destinatari del dret** (art. 29 de la CE, 29.5 de l'EAC, 2 de la LO 4/2001 i 2 del Decret 21/2003)

El destinatari del dret de petició, és a dir, l'organisme davant del qual s'exerceix, és «qualsevol institució pública, administració o autoritat, com també els òrgans de direcció i administració dels organismes i les entitats vinculats o dependents de les administracions públiques, però sempre que allò que es demana entri dins de les seves competències».

### **Objecte del dret** (art. 29 de la CE, 29.5 de l'EAC, 3 de la LO 4/2001 i 3 del Decret 21/2003)

El contingut d'allò que es demana o se sol·licita ha de ser de competència de l'Administració davant la qual s'exerceix el dret. No és necessari acreditar un interès personal en l'actuació concreta, serà suficient mostrar que hi ha un interès general.

### **Forma, procediment i denegació del dret** (art. 4-11 de la LO 4/2001 i 4-9 del Decret 21/2003)

- La petició s'ha de presentar per escrit, però en qualsevol format disponible, inclòs el format electrònic.
- L'òrgan corresponent pot inadmetre a tràmit la petició si l'escrit no compleix els requisits que estableix la legislació.
- Un cop admès a tràmit, l'Administració a la qual es presenta l'escrit i que és competent té un termini de 3 mesos per contestar, també per escrit i de manera motivada.



- Si la petició s'estima fundada, l'Administració corresponent estarà obligada a realitzar l'actuació sol·licitada. Si no s'estima fundada, s'ha de respondre l'escrit amb una resposta motivada.

**Límits a l'exercici del dret** (art. 29 de la CE, 29.5 de l'EAC, 3 de la LO 4/2001 i 3 del Decret 21/2003)

No es pot utilitzar el dret de petició per demanar una actuació per la qual hi hagi un altre procediment o mecanisme que permeti al ciutadà demanar-la o instar-la.

## 5.5. Dret a participar en una audiència pública

El primer que ens ve al cap quan pensem en una audiència pública com a mitjà de participació en l'àmbit municipal és una convocatòria oberta a la ciutadania per part de l'Administració corresponent, per tal de sotmetre a consideració algun tema o assumpte d'interès general o d'informar-ne. Però aquesta figura, que apareix esmentada en la Llei 10/2014 com una forma específica de participació ciutadana (vegeu l'apartat següent: «Altres processos de participació ciutadana regulats per la legislació») no està prevista com a tal per la legislació local bàsica. No obstant això, el que sí que hi trobem és una referència a les audiències públiques com a períodes en els quals els ciutadans en general, o a vegades només aquells que tenen un interès justificat en un assumpte, poden demanar més informació o poden presentar propostes o suggeriments abans que un òrgan determinat prengui una decisió.

Els articles 178.1b de la LMRL i 49.b de la LRBRL estableixen que «l'aprovació de les ordenances i els reglaments locals» ha de preveure una fase, posterior a l'aprovació del Ple, d'«informació pública i audiència dels interessats, per un període mínim de 30 dies, perquè puguin presentar reclamacions i suggeriments». En aquest cas, el dret a participar en una audiència pública està vinculat als casos d'aprovació d'una ordenança o reglament municipal. Aquesta figura de l'audiència pública en el funcionament ordinari del Ple municipal a l'hora d'aprovar les ordenances i els reglaments propis és sens dubte la més important de tota la vida política municipal. Ara, les lleis bàsiques catalana i espanyola no detallen gaire com s'ha d'articular l'audiència dels interessats, ni quins són aquests. Per tant, són les mateixes normatives municipals les que han de resoldre aquests buits normatius.

Cal assenyalar també que la Llei 30/92, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, estableix amb caràcter general per als procediments administratius el període d'informació i audiència pública, amb una sensibilitat similar a l'assenyalada en les lleis locals bàsiques. Això es veu en els articles del 84 al 86 d'aquesta Llei 30/92. I la recent Llei

26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (LRJP), insisteix encara en aquests drets de manera més general, aplicable a qualsevol procediment administratiu i a qualsevol elaboració de disposició reglamentària (art. 51 i 67). Val a dir, però, que la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa, introdueix una excepció explícita quan modifica l'article 67 de la LRJP, ja que hi afegeix un apartat sisè, i exclou del tràmit d'audiència pública «les disposicions que regulen els òrgans, els càrrecs i les autoritats del Govern», com també «les disposicions orgàniques de l'Administració de la Generalitat o dels organismes que té adscrits o que en depenen» (art. 183).

Com ja s'ha dit abans, res impedeix, a més, que els municipis utilitzin l'audiència pública com a mecanisme de participació en altres contextos i circumstàncies, com han establert molts ajuntaments en el seu propi reglament municipal de participació. Molts l'han declarada obligatòria, per exemple, com a mecanisme de participació prèvia a l'aprovació dels pressupostos municipals. I també s'utilitzen els mecanismes d'audiència pública en algunes regulacions sectorials (vegeu «Àmbits sectorials de participació»). La regulació de la legislació bàsica general, però, és només aquesta:

**Contingut i modalitats del dret** (art. 178.1 de la LMRL, 49 de la LRBRL, 51 i nou art. 67 de la LRJP, segons la modificació de l'art. 183 de la Llei 10/2011)

- Dret de presentar reclamacions i suggeriments sobre el contingut d'ordenances i reglaments que han estat aprovats pel Ple municipal.
- El Ple està obligat a resoldre explícitament les reclamacions o els suggeriments presentats, pot acceptar-los o rebutjar-los, però sempre de manera raonada, abans de l'aprovació definitiva del document.
- Dret d'audiència pública en un procediment administratiu: un cop s'ha instruït el procediment i immediatament abans de redactar la proposta de resolució, s'ha de posar l'expedient, llevat de les dades excloses del dret d'accés, en coneixement de les persones interessades, o dels seus representants, perquè puguin formular les alegacions i aportar els documents que considerin procedents en un termini no inferior a 10 dies ni superior a 15 dies, llevat que se'n fixi un altre en la normativa corresponent. L'audiència es pot fer per escrit, oralment mitjançant la compareixença de la persona interessada, o per mitjans electrònics i a distància, en els termes fixats per reglament (que encara no existeix).
- Dret d'audiència pública en l'elaboració d'una disposició reglamentària: els projectes de disposició reglamentària que afecten els drets o interessos legítims dels ciutadans se sotmeten al tràmit d'audiència de les persones interessades, i es posa a la seva disposició la documentació preceptiva. Només es pot prescindir del tràmit d'audiència si hi ha raons greus d'interès públic degudament acredi-

tades. El tràmit d'audiència es pot instrumentar per qualsevol mitjà que l'instructor o instructora acordi de manera motivada i per un termini no inferior a 15 dies hàbils. Per raons justificades i degudament motivades, el termini es pot reduir fins a un mínim de 7 dies hàbils. El tràmit d'audiència també es pot instrumentar per mitjans electrònics, publicant el text del projecte de disposició reglamentària a la seu electrònica, en què es faciliti una adreça electrònica per a la presentació d'observacions, suggeriments o al·legacions, i s'indiqui la data límit.

- Excepcions al dret d'audiència: no s'han de sotmetre al tràmit d'audiència «les disposicions que regulen els òrgans, els càrrecs i les autoritats del Govern», així com «les disposicions orgàniques de l'Administració de la Generalitat o dels organismes que té adscrits o que en depenen».

#### **Qui hi té dret** (art. 178.1b de la LMRL, 49b de la LRBRL, 51 i 67 de la LRJP)

- La llei expressa que només hi tenen dret les persones interessades. Però per manca d'una definició més precisa, s'entén que tothom que vol exercir aquest dret és per definició una persona interessada.

El procediment d'audiència pública és un espai òptim de diàleg entre l'Administració i la ciutadania, i avui en dia pot ser complementat per l'ús de les noves tecnologies per millorar la seva eficàcia. Un dels millors trets distintius de l'audiència pública és que obliga l'Administració a donar raons davant de la ciutadania de les seves decisions polítiques. Aquest component deliberatiu, si és adequadament explotat, contribueix de manera significativa a la qualitat de la participació democràtica i, en últim terme, de la democràcia en general.

D'altra banda, l'audiència pública no compromet l'Administració a actuar d'una manera determinada, sinó que només l'obliga a donar raons o justificar les seves decisions; és un mecanisme fàcilment generalitzable en l'Administració pública, i no contravé el límit que estableixen els articles 69.2 de la LRBRL i 139.2 de la LMRL sobre el fet que els procediments de participació no poden afectar les facultats de decisió dels òrgans representatius.

### **5.6. Altres processos de participació ciutadana regulats per la legislació**

Hi ha finalment altres drets de participació més concrets, que es troben en diferents parts de la legislació vigent i que han tingut un desenvolupament encara menor, però que igualment poden tenir aplicació en l'àmbit local. De fet, alguns municipis han desenvolupat figures concretes en les seves pròpies normatives de participació.

Són, entre d'altres, els següents:

- Dret a participar en pressupostos participatius: és a dir, el dret de la ciutadania en general a formar part d'un procés de fixació total o parcial dels pressupostos anuals de l'Administració pública corresponent –l'ajuntament. És un dels mecanismes de participació amb més desenvolupament internacional, i que es va estenent a diferents països i continents. Això no obstant, a Espanya encara no està reconegut per cap llei, ni estatal ni autonòmica. Alguns municipis sí que l'han integrat en les seves normatives de participació. I també està previst com una possibilitat –i que no és obligatori– per la Carta europea de salvaguarda dels drets humans de la ciutat, en l'article xxviii.
- Dret a participar en enquestes: esmentat en l'article 122 de l'Estatut d'autonomia, i amb més detall per l'article 53 de Llei catalana 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana. Aquest darrera defineix *enquesta* com «el procés de participació ciutadana que utilitza tècniques demoscòpiques per conèixer l'opinió o les preferències de la ciutadania amb relació a una qüestió o qüestions determinades. Els procediments utilitzats han de ser els més adequats a la naturalesa i les característiques de la qüestió sotmesa a consulta». I afegeix que les enquestes també es poden realitzar mitjançant panels ciutadans, que són grups «de ciutadans i representants d'entitats cíviqes seleccionats com a mostra representativa de la societat o de sectors concrets, als quals es formulen consultes i es demana l'opinió sobre un assumpte d'interès públic». El més innovador d'aquesta regulació en la Llei 10/2014 és, però, que es preveu la possibilitat que els ciutadans puguin instar l'Administració a realitzar una enquesta d'aquest tipus per mitjà d'una iniciativa ciutadana (art. 43-45).
- Dret a participar en consells, fòrums, panels o jurats ciutadans: hi ha una varietat considerable de figures afins que han rebut diferents noms, però en les quals sempre hi ha un element comú. Es tracta d'una espècie d'òrgan deliberatiu i participatiu en el qual un grup de ciutadans escollits o designats per tal de constituir una mostra representativa del conjunt de la ciutadania es reuneixen periòdicament per analitzar i deliberar sobre un tema d'interès públic sobre el qual finalment prendran una decisió, que generalment no podrà ser vinculant. Algunes d'aquestes modalitats és esmentada en l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Els fòrums de participació també són regulats en l'article 55 de la Llei 10/2014. Però no hi ha una legislació general que reconegui drets de participació en processos com els esmentats. Això sí, alguns ens locals han desenvolupat una normativa en què reconeixen aquestes figures, tot i que sovint es relacionen amb projectes de participació puntuals que no tenen continuïtat, i l'heterogeneïtat de processos i la variabilitat en com s'entenen és encara massa gran.

Un dels noms més habituals, a més de fòrums, és el de consells ciutadans. No hem de confondre aquest mecanisme específic de participació amb els consells sectorials o territorials permanents dels quals ja s'ha parlat en l'apartat «Òrgans de participació local», sinó que són un conjunt variat de mecanismes de participació concrets que alguns municipis han decidit establir, amb caràcter normalment temporal, i en general associats a un procés participatiu concret. En molts d'aquests consells la composició és mixta, i inclou tant ciutadans individuals i associacions com representants polítics, normalment regidors de l'ajuntament. Es caracteritzen per incorporar procediments de deliberació política, així que l'objectiu més important no és tant el fet d'incidir en el resultat com el de potenciar el debat i la reflexió ciutadans. Es tracta d'un mecanisme flexible i versàtil que pot ser utilitzat de múltiples formes i amb diversos objectius.

- Dret a participar en una audiència pública: amb un contingut similar al de la categoria anterior, la Llei 10/2014 esmenta la possibilitat de constituir audiències públiques, no en el sentit tècnic tradicional que ja s'ha analitzat en l'apartat 5.5 («Dret a participar en una audiència pública»), sinó entès com «el procés de participació ciutadana mitjançant el qual s'ofereix a les persones, entitats i organitzacions la possibilitat de presentar i debatre propostes amb relació a una determinada actuació pública». Aquestes audiències «poden ésser generals o anar adreçades a col·lectius específics si la qüestió sotmesa a participació només afecta directament un determinat col·lectiu o sector de la població» (art. 54).
- Dret a participar en una revocació de mandat: el dret de la ciutadania a instar un procés de consulta vinculant que, en cas d'obtenir la majoria necessària, acabi fent dimitir una persona escollida democràticament –president, un president autonòmic, un diputat, un alcalde o un regidor. En el cas que la figura de la qual es revoqui el mandat tingui la centralitat política d'un president o d'un alcalde, també es pot regular que la revocació insti automàticament una nova convocatòria d'eleccions. És poc utilitzat a Europa, però molt habitual als Estats Units.
- Dret a la iniciativa ciutadana per instar un procés participatiu: com ja s'ha esmentat anteriorment, un aspecte innovador de la Llei 10/2014 és que permet a la ciutadania instar els poders públics, en aquest cas els ens locals, a iniciar processos participatius concrets, siguin enquestes, panels, fòrums o audiències públiques. S'estableixen uns requisits habituals per a la constitució de la Comissió Promotora, la campanya de recollida de signatures, etc. I, concretament, per àmbit local, els percentatges de signatures requerits són els següents:
  - «a) En els municipis de fins a 1.000 habitants, un 5% de les persones cridades a participar.
  - b) En els municipis d'entre 1.001 i 20.000 habitants, un 3% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 50 signatures.

- c) En els municipis d'entre 20.001 i 100.000 habitants, un 2% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 600 signatures.
- d) En els municipis de més de 100.000 habitants, un 1% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 2.000 signatures».

En el cas de l'àmbit local diferent del municipal (supramunicipal o inframunicipal), els percentatges s'exigeixen respecte del total de la població d'aquell àmbit territorial. I cal dir que la Llei estableix explícitament que la normativa local pot fixar percentatges més petits, i reduir, per tant, el nombre de signatures exigible, però no fer-los més elevats.

- Dret a participar políticament per mitjans electrònics: finalment, val la pena fer referència al que preveu la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic de Catalunya en matèria de participació ciutadana i noves tecnologies (les previsions d'aquesta Llei en matèria d'accés a la informació es troben en l'apartat «5.1. Dret d'accés a la informació»).

La Llei estableix clarament que «les entitats del sector públic han de fomentar l'ús dels mitjans electrònics per canalitzar la participació dels ciutadans i les empreses en l'activitat administrativa, i també en els tràmits d'informació pública en l'elaboració de disposicions de caràcter general» (art. 12.1). I en la disposició addicional tercera reconeix explícitament que el contingut del títol III de la Llei, que és el que fa referència a aquest tema, és d'aplicació als ens locals, «d'acord amb llurs disponibilitats pressupostàries i les característiques demogràfiques, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen». En tots els casos, i tenint en compte aquestes característiques, el Pla de desenvolupament de l'ús dels mitjans electrònics del sector públic de Catalunya ha de preveure un calendari per a la seva aplicació progressiva, el qual ha de tenir en compte les disponibilitats dels recursos corresponents per a la seva consecució (disposició addicional tercera).

La Llei atribueix a totes les entitats del sector públic el deure «d'impulsar l'ús dels mitjans electrònics en la convocatòria, la constitució, l'adopció i la documentació d'acords dels òrgans col·legiats en què participen ciutadans i empreses», i de «promoure l'ús de tecnologies de xarxa social per a facilitar la construcció de comunitats virtuals de ciutadans i empreses amb interessos comuns o connexos i facilitar-ne la canalització cap a les entitats del sector públic» (art. 12.2 i 3).

Així mateix, es reconeix als ciutadans el dret a tenir «un espai personalitzat a la seu electrònica corporativa, en què, degudament identificats i autèntics, puguin, d'una manera senzilla, dur a terme les accions següents: a) accedir a l'estat de les relacions i els tràmits que duen a terme electrònicament amb l'administració corresponent; b) accedir a la documentació annexada als tràmits i les gestions fets electrònicament; c) rebre el document acreditatiu de la resolució del procediment iniciat electrònicament; d) accedir a les notificacions i les comunicacions que els

tramet l'Administració; e) accedir a llur perfil i modificar-lo, si escau, i f) posar a disposició del sector públic la informació necessària per a resoldre llurs procediments administratius» (art. 13.1).

La Llei pretén també estimular els mecanismes d'identificació i representació dels ciutadans per mitjans electrònics (art. 14), incloent-hi la signatura electrònica, i els canals electrònics de comunicació entre l'Administració i les empreses (art. 16), i estableix els criteris per a la incorporació dels mitjans electrònics en l'actuació del sector públic (art. 15). Finalment, i de manera important, la Llei també preveu un paquet de mesures orientades a fomentar l'ús dels mitjans electrònics en les relacions entre el sector públic i els ciutadans que, a part de la reducció de taxes i la reducció de terminis de resposta en els tràmits i els procediments (art. 18), inclouen els instruments següents:

- «a) La creació de punts d'accés a les entitats públiques en el marc de la Xarxa de telecentres de Catalunya.
- b) La formació adreçada als ciutadans i, en particular, a les persones amb dificultats especials per a l'ús dels mitjans electrònics.
- c) L'assistència als ciutadans, i l'orientació que se'ls ofereix, en l'ús dels mitjans electrònics.
- d) El foment de la creació de pàgines web i xarxes ciutadanes per mitjà de les quals es difongui informació pública.
- e) La creació d'eines multilingües que facilitin la tramitació dels procediments administratius en la llengua escollida pels ciutadans, com a mínim en les llengües oficials a Catalunya (art. 17)».



Bloc II

## **Àmbits sectorials de participació**



# 1. Sanitat

## Marc legal

Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya

Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per a agilitzar l'activitat administrativa

Llei 7/2003, de 25 d'abril, de protecció de la salut

Decret llei 4/2010, de 3 d'agost, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya

Decret 201/2015, de 15 de setembre, dels òrgans de participació comunitària en el sistema sanitari públic de Catalunya

## 1.1. Espais de participació en l'àmbit local

No hi ha previstos, amb caràcter general, espais de participació en l'àmbit local –municipal, ni comarcal– en matèria de sanitat, entre altres raons perquè les competències municipals sobre aquesta qüestió són quasi inexistentes. Els municipis, però, tenen la llibertat de crear un consell sectorial sobre aquesta matèria, com també qualsevol altre espai o mecanisme de participació que hi tingui relació (vegeu «Òrgans de participació local»).

És possible, per tant, que alguns municipis de la província de Barcelona hagin creat espais específics, com és el cas dels diferents consells de salut dels districtes de la ciutat de Barcelona. A més, també cal esmentar que els hospitals i molts centres sanitaris disposen de comissions de participació en les quals també poden participar associacions i ciutadans individuals.

D'altra banda, les associacions i els moviments veïnals de base local que tinguin un interès en aquesta matèria poden participar també en els consells de salut de cada regió sanitària i els consells de salut o de participació de cada sector sanitari dins de cada regió.

La llei que a Catalunya va establir l'actual ordenació de l'àmbit de sanitat va ser la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, que divideix Catalunya en set regions sanitàries, és a dir, en set àrees descentralitzades diferents de les províncies i de les comarques. Aquesta llei va ser complementada per la Llei 7/2003, de 25 d'abril, de protecció de la salut, que entre altres qüestions regula la

creació dels sectors sanitaris, que són d'àmbit inferior a cada regió sanitària (art. 33 de la Llei 15/1990). Aquestes dues lleis estableixen l'estructura dels òrgans de participació de l'àmbit sanitari català (art. 19 de la Llei 7/2003), que han de donar forma a l'aplicació i el desenvolupament d'un dels principis informadors de la protecció de la salut, l'ordenació i l'organització del sistema sanitari de Catalunya recollits per l'article 2 de la mateixa Llei: el de la «participació comunitària en la planificació i el control de l'execució de les polítiques de protecció de la salut».

Ambdues lleis han estat successivament modificades els darrers anys, també pel que fa a l'estructura orgànica d'òrgans de direcció i consells de participació. La darrera modificació significativa és la que introdueix la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, que deroga diversos articles de les lleis anteriors, i introdueix un nou article 10bis de la Llei 15/1990, que és el central en matèria d'òrgans de participació. Aquesta modificació legal es completa amb el nou Decret 201/2015, de 15 de setembre, dels òrgans de participació comunitària en el sistema sanitari públic de Catalunya, que desenvolupa els canvis normatius sobre aquests mateixos òrgans.

El sistema resultant, una mica diferent del que existia fins ara, consolida l'existència d'un Consell de Salut de Catalunya, del qual ens ocupem en l'apartat següent, i d'uns consells de participació territorial de salut, en l'àmbit de la regió sanitària, però també en àmbits inferiors, dels quals ens ocuparem a continuació.

Segons la Llei 15/1990 ja modificada, hi ha d'haver com a mínim un consell de participació territorial de salut en cada una de les set regions sanitàries (art. 10bis Llei 15/1990), però també permet la creació de consells de participació territorial d'àmbit inferior, fonamentalment de l'àmbit del sector sanitari. Més endavant, el Decret 201/2015 ha establert l'obligació de comptar amb un consell de participació per a cada sector sanitari, i n'ha donat una regulació específica per a cadascun d'aquests dos tipus de consell. Tots ells s'han de dir Consell de Salut, seguit de la denominació de la regió sanitària o el sector sanitari de què es tracti. I de tots dos tipus de consell estableix també que es tracta dels «òrgans de participació comunitària territorial» mitjançant els quals s'articula «la participació de l'Administració local i de la societat civil en el sistema sanitari públic de Catalunya» (art. 5 Decret 201/2015).

Els consells de participació territorial de regió sanitària es componen de 22 membres escollits per instàncies i organismes diversos. Destaquen, a efectes de la participació local, els quatre vocals en representació dels municipis i consells comarcals de la regió, anomenats per meitats per la Federació de Municipis de Catalunya i de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, dos vocals en representació d'organitzacions sindicals, dos d'organitzacions empresarials d'aquella regió, dos en representació de les associacions de consumidors, un en representació de les associacions de veïns, o dues persones de prestigi reconegut (art. 7 Decret 201/2015). Els nomenaments, materialitzats pel conseller/a de sanitat, tindran un període de vigència de quatre anys.

Les funcions dels Consells de participació territorial de regió sanitària són les següents (art. 6: Decret 201/2015, vegeu també l'art. 10bis de la Llei 15/1990, introduït per la modificació de la Llei 2/2014):

- «a) Assessorar i formular propostes relatives als assumptes relacionats amb la salut pública i l'atenció sanitària i sociosanitària, en els àmbits territorials respectius, als òrgans territorials del departament competent en matèria de salut i dels ens que en depenen.
- b) Vetllar, amb les seves contribucions, que les actuacions dels òrgans territorials del departament competent en matèria de salut i dels ens que en depenen s'adeqüen a la normativa sanitària i es desenvolupen d'acord amb les necessitats de les persones i les possibilitats econòmiques del sector públic.
- c) Promoure la participació de la comunitat en els centres i els establiments sanitaris.
- d) Conèixer l'avantprojecte del Pla de salut de la regió sanitària i informar sobre l'avantprojecte, abans que s'aprovi.
- e) Conèixer la memòria de la regió sanitària, i informar sobre aquesta memòria, abans que s'aprovi.
- f) Conèixer l'impacte en resultats de les polítiques sanitàries i de salut pública en el territori de la regió sanitària.
- g) Conèixer anualment l'escenari pressupostari corresponent a la regió sanitària.
- h) Rebre informació periòdica sobre els acords adoptats pel consell de direcció de la regió sanitària corresponent».

I per tal de dur a terme aquestes funcions, els Consells es reuniran com a mínim un cop cada quatre mesos, i un dels objectius de les primeres reunions serà el de determinar i aprovar el seu propi Reglament intern de funcionament, que podrà ser per tant diferent en cada cas, tot i que ha de ser aprovat pel Departament de Salut (art. 8 Decret 201/2015).

Pel que fa als Consells de participació territorial de sector sanitari, per tant del nivell inferior, el nombre de membres és variable en funció del sector concret de què es tracti, ja que entre els vocals han de figurar necessàriament els alcaldes dels municipis que tinguin un hospital integrat en el sistema sanitari integral. També en formaran part fins a sis representants dels municipis del sector que no tinguin hospital integrat EN El Sistema, escollits per meitats per la Federació de Municipis de Catalunya i de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, un representant de cada Consell Comarcal de l'àmbit del sector sanitari, i un representant del Consell de vegueria de què es tracti, entre d'altres (art. 10 Decret 201/2015).

Les funcions d'aquests Consells de sector, molt semblants a les dels Consells de regió, són les següents (art. 9 Decret 201/2015):

- «a) Assessorar i formular propostes relatives als assumptes relacionats amb la salut pública i l'atenció sanitària i sociosanitària, en els àmbits territorials respectius, als òrgans territorials del departament competent en matèria de salut i dels ens que en depenen.
- b) Vetllar, amb les seves contribucions, per tal que les actuacions dels òrgans territorials del departament competent en matèria de salut i dels ens que en depenen s'adeqüen a la normativa sanitària i es desenvolupen d'acord amb les necessitats de les persones i les possibilitats econòmiques del sector públic.
- c) Promoure la participació de la comunitat en els centres i els establiments sanitaris.
- d) Conèixer els aspectes que afectin llur àmbit territorial de l'avantprojecte del Pla de salut de la regió sanitària a la qual pertanyin i informar sobre aquests aspectes, abans que s'aprovi el pla.
- e) Conèixer la memòria de la demarcació territorial del Servei Català de la Salut corresponent a llur àmbit territorial, o, en el seu defecte, els aspectes de la memòria de la regió sanitària que afectin el seu àmbit territorial, i informar sobre la memòria abans que s'aprovi la memòria de la regió sanitària.
- f) Conèixer l'impacte en resultats de les polítiques sanitàries i de salut pública en el territori del sector sanitari.
- g) Rebre informació periòdica sobre els acords adoptats pel consell de direcció del sector sanitari corresponent».

Respecte al règim de funcionament, els requisits són també similars als dels Consells de regió: s'han de reunir com a mínim un cop cada quatre mesos, han d'elaborar el seu propi Reglament de funcionament intern, poden crear comissions internes per a temes diversos, etc. Una novetat és que els Consells de sector estan obligats a crear una comissió consultiva permanent integrada per representants sindicals i empresarials, representants de les associacions de veïns, persones de prestigi reconegut i fins a quatre representants del teixit associatiu del sector. Els Consells de regió ja tenen incorporats aquests representants en el propi consell. En el cas dels Consells de sector aquests representants només formaran part de la comissió consultiva (art. 11 Decret 201/2015).

## **1.2. Espais de participació en l'àmbit de Catalunya**

La Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, assenyala, en l'article 2 i com un dels seus principis informadors, el de la participació comunitària en la formulació de la política sanitària i en el control de la seva execució, i indica també que el Servei Català de la Salut ha de comptar amb una organització adequada per a la participació comunitària a través de les diferents entitats socials, territorials i professionalment representatives.

En l'àmbit de Catalunya, el Consell de Salut de Catalunya «és l'òrgan central de participació comunitària» mitjançant el qual s'articula «la participació de l'Administració local i de la societat civil en el sistema sanitari públic de Catalunya» (art. 10bis Llei 15/1990 i art. 1 Decret 201/2015; aquest mateix òrgan és anomenat Consell General de Participació per l'art. 34 Llei 7/2003).

Les funcions d'aquest Consell de Salut de Catalunya, segons l'article 2 del Decret 201/2015, són les següents:

- «a) Assessorar el departament competent en matèria de salut i els ens que en depenen en tots els assumptes relacionats amb l'atenció sanitària, l'atenció socio-sanitària i la salut pública, i formular-los propostes relatives a aquests àmbits.
- b) Vetllar, amb les seves contribucions, perquè les actuacions de tots els serveis, centres i establiments sanitaris que satisfacin necessitats del sistema sanitari públic català s'adeqüin a la normativa sanitària corresponent i es desenvolupin d'acord amb les necessitats de les persones i amb les possibilitats econòmiques del sector públic.
- c) Informar sobre l'avantprojecte del Pla de salut de Catalunya, abans que s'aprovi, i fer-ne el seguiment.
- d) Conèixer anualment l'escenari pressupostari del departament competent en matèria de salut, prèviament a l'aprovació de l'avantprojecte de pressupost.
- e) Conèixer la memòria anual del Servei Català de la Salut i informar-ne, abans que s'aprovi.
- f) Conèixer i orientar l'actuació dels consells de participació territorial de salut i, si escau, d'altres fórmules de participació de la societat civil en el sistema sanitari públic.
- g) Conèixer l'impacte en resultats de les polítiques sanitàries i de salut pública, amb inclusió, si escau, de la perspectiva de gènere.
- h) Conèixer els acords del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut.
- i) Realitzar qualssevol altres tasques que li siguin atribuïdes per llei o per reglament».

Aquest Consell de Salut té al voltant de 50 membres, de procedència molt diversa. Entre ells destaquen, a efectes de la participació local, 10 representants dels ajuntaments i dels consells comarcals, a proposta, per meitats, de la Federació de Municipis de Catalunya i de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, 4 representants dels sindicats, 4 d'organitzacions empresarials, 4 de les associacions veïnals, i 2 persones de prestigi reconegut (art. 3 Decret 201/2015).

El Consell de Salut de Catalunya s'ha de reunir com a mínim un cop cada sis mesos, ha d'adoptar el seu propi Reglament intern de funcionament i pot crear comissions internes o grups de treball per qüestions específiques, amb caràcter permanent o temporal (art. 4 Decret 201/2015).

Fora de l'àmbit del Consell de Salut de Catalunya, cal esmentar que el Decret

Llei 4/2010, de 3 d'agost, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya, crea una agència, originàriament anomenada Agència de Qualitat i de Desenvolupament Professional en Salut, però que a partir de la darrera reforma realitzada per la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per a agilitzar l'activitat administrativa, és finalment denominada Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya (art. 134).

L'Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya neix amb l'objectiu de «generar coneixement rellevant per contribuir a la millora de la qualitat, seguretat i sostenibilitat del sistema de salut de Catalunya que faciliti la presa de decisions a la ciutadania, als i les professionals i als gestors i les gestores de l'àmbit de la salut, i als òrgans responsables de la planificació en salut, com també de facilitar la integració de les i dels professionals sanitaris en el sistema i la seva corresponsabilitat en la consecució de les finalitats comunes i la qualitat de l'atenció» (art. 2.1 del Decret llei 4/2010).

Un dels òrgans d'aquesta Agència és el Consell de Participació, definit com «l'òrgan de participació, consulta, debat i proposta de les administracions competents i dels sectors i les organitzacions amb funcions relacionades amb els objectius del millorament de la qualitat del sistema de salut i del desenvolupament de la competència dels seus professionals» (art. 4 del Decret llei 4/2010, segons la modificació de l'art. 138 de la Llei 11/2011). El Decret llei 4/2010 establia explícitament que en la seva composició s'han d'incloure, entre d'altres, «representants dels ens locals», i també «de les organitzacions de consumidors i usuaris o de pacients», tot «procurant assolir una representació equilibrada de dones i homes». No obstant això, aquesta menció ha quedat suprimida per la modificació realitzada per l'article 138 de la Llei 11/2011, que es limita a assenyalar que «els estatuts de l'Agència han de determinar la composició del Consell».

Finalment, cal advertir que la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per a agilitzar l'activitat administrativa, en l'article 17, ha introduït una esmena en la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, concretament la disposició addicional 17a, que és rellevant en termes de participació. La nova disposició addicional estableix la possibilitat de participar en comissions específiques, a part de la que es pugui realitzar en els òrgans de participació regulars, i exposa: «Les comissions específiques es constitueixen, amb caràcter temporal o permanent, per resolució del director o directora del Servei Català de la Salut, per a l'estudi, el debat i la formulació de propostes sobre temes específics que interessin al Servei Català de la Salut en l'exercici de les seves funcions. Integren aquestes comissions, amb l'àmbit territorial o funcional que escaigui en cada cas, les organitzacions, els consells, les societats, les associacions i les entitats proveïdores de serveis de salut que es determinin tenint en compte la matèria (disposició addicional 17a de la Llei 15/1990, tal com ha estat introduïda per l'article 17 de la Llei 11/2011).



## 2. Educació

### Marc legal

Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, modificada per la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMQE)

Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació de Catalunya

Decret 317/2004, de 22 de juny, pel qual es regulen la constitució del Consell Escolar, la selecció del director o de la directora i el nomenament i el cessament dels òrgans de govern dels centres docents públics

Decret 184/1988, d'11 de juliol, sobre la composició i la constitució dels consells escolars territorials

Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres

L'article 1.j) de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació espanyola, estableix que la participació de la comunitat educativa en l'organització, el govern i el funcionament dels centres docents és un dels principis pels quals s'ha de regir tot el sistema educatiu espanyol. En l'article 2.k) es declara també com a finalitat del sistema educatiu «la preparació per a l'exercici de la ciutadania i per a la participació activa en la vida econòmica, social i cultural, amb actitud crítica i responsable i amb capacitat d'adaptació a les situacions canviants de la societat del coneixement».

La mateixa Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació de Catalunya, declara en l'article 2.3.d), de manera més específica, que un dels principis organitzatius que ha de seguir el sistema educatiu català és el de la «participació de la comunitat educativa» en el seu conjunt.

Més en concret, ambdues lleis destaquen que les administracions educatives han de «garantir la participació de la comunitat educativa en el control i la gestió dels centres sostinguts amb fons públics» (art. 119.1 de la LOE). De fet, la participació és vista com «un valor bàsic per a la formació de ciutadans autònoms, lliures, responsables i compromesos amb els principis i valors de la Constitució» (art. 118.1 de la LOE).

Els òrgans de participació per excel·lència en l'àmbit educatiu són els consells escolars, com veurem més endavant. Però abans, cal distingir entre la parti-

cipació que poden exercir els alumnes i la participació dels pares i les famílies d'alumnes.

## **2.1. Drets de participació dels alumnes i drets d'informació i participació de les famílies dels alumnes**

D'acord amb l'article 23 de la Llei 12/2009, els centres educatius han de determinar formes de participació dels alumnes per tal d'afavorir el seu compromís amb l'activitat educativa i la seva presència en la vida del centre, com també contribuir a formar hàbits de convivència democràtica, com el diàleg i la corresponsabilització.

A partir de l'inici de l'educació secundària obligatòria (ESO), segons l'article 24 de la mateixa Llei, es poden constituir associacions d'alumnes amb la finalitat essencial de promoure la participació. Aquestes associacions s'han de regular mitjançant les normes del dret d'associació, la llei d'educació i els estatuts de cada centre educatiu. Totes les associacions d'alumnes han d'inscriure's als registres corresponents i presentar a la direcció del centre la seva acta de constitució i els seus estatuts.

D'altra banda, les famílies dels alumnes (mares, pares o tutors) tenen diversos drets referits a la participació i la informació sobre l'educació que reben els seus fills. Així, i segons l'article 25 de la Llei catalana d'educació, tenen dret a rebre informació sobre el projecte educatiu, els serveis i les característiques del centre, les seves normes de funcionament, la programació general anual de les activitats, i les beques i els ajuts disponibles. També tenen el dret de conèixer l'evolució educativa dels seus fills, i els centres els han d'oferir assessorament i atenció pel que fa a aquest aspecte.

Els pares i les mares dels alumnes d'un centre tenen reconegut també el dret d'associar-se, amb la finalitat de participar més activament en les activitats del centre educatiu. Correspon a la Conselleria d'Educació establir els procediments mitjançant els quals s'integren les associacions de mares i pares d'alumnes (AMPA) en els òrgans col·legiats dels centres educatius de la xarxa pública i dels centres concertats.

## **2.2. Òrgans de participació a cada centre**

Tant la LOE com la Llei catalana d'educació estableixen que els màxims òrgans de participació són el Consell Escolar i el claustre de professors (art. 119.5 de la LOE). Aquest darrer és l'òrgan de participació del professorat en la direcció del centre (art. 146.1 de la Llei catalana d'educació i art. 128.1 de la LOE). Però allà on es pot canalitzar la participació dels alumnes i dels seus pares o famílies, i de la comunitat educativa en general, és el Consell Escolar (art. 148.1 de la Llei catalana d'edu-



cació). Ens referim al consell escolar de cada centre, que no s'ha de confondre amb els consells escolars territorials i municipals.

El Consell Escolar del centre està regulat tant per la LOE com per la Llei catalana d'educació, però la regulació es desglossa amb més detall en el Decret 317/2004, de 22 de juny, pel qual es regulen la constitució i la composició del Consell Escolar. Segons tota aquesta normativa (art. 2.1 del Decret 317/2004, i art. 126.1 de la LOE), el Consell Escolar del centre està compost pels membres següents:

- «a) El director, que el presideix.
- b) El cap d'estudis.
- c) Un regidor o un representant de l'ajuntament, del terme municipal en el qual es troba el centre.
- d) Un nombre de professors i professores que no podrà ser inferior a un terç del total dels components del Consell, escollits pel claustre i en representació d'aquest.
- e) Un nombre determinat de representants de l'alumnat i dels pares o tutors dels alumnes elegits per ells i entre ells, respectivament, que no pot ser inferior a un terç del total de membres.
- f) Un representant del personal d'administració i serveis del centre.
- g) Un membre designat per l'associació de pares i mares d'alumnes més representativa, d'acord amb el seu nombre d'associats.
- h) El secretari del centre, que actua com a secretari del Consell Escolar, amb veu i sense vot».

És el mateix Consell el que s'ha de dotar de normes més concretes de composició i funcionament, i fixar, per exemple, el nombre total de professors i pares que han de ser membres del Consell. A part d'aquesta funció, els consells escolars de centre tenen atribuïdes les funcions següents (art. 127 de la LOE i art. 148.3 de la Llei catalana d'educació):

- «a) Avaluar els projectes i les normes a què es refereix el capítol II del títol V de la present Llei orgànica.
- b) Avaluar la programació general anual del centre, sens perjudici de les competències del claustre de professors, en relació amb la planificació i l'organització docent.
- c) Conèixer les candidatures a la direcció i els projectes de direcció presentats pels candidats.
- d) Participar en la selecció del director del centre, en els termes que la present Llei orgànica estableix. Ser informat del nomenament i cessament dels altres membres de l'equip directiu. Si escau, previ acord dels seus membres, adoptat per majoria de dos terços, proposar la revocació del nomenament del director.

- e) Informar sobre l'admissió d'alumnes, d'acord amb allò que estableixen aquesta Llei orgànica i les disposicions que la desenvolupin.
- f) Conèixer la resolució de conflictes disciplinaris i vetllar perquè s'ajusti a la normativa vigent. Quan les mesures disciplinàries adoptades pel director corresponguin a conductes de l'alumnat que perjudiquin greument la convivència del centre, el Consell Escolar, a instància de pares, mares o tutors legals, pot revisar la decisió adoptada i proposar, si escau, les mesures oportunes.
- g) Proposar mesures i iniciatives que afavoreixin la convivència en el centre, la igualtat entre homes i dones, la igualtat de tracte i la no-discriminació per les causes a les quals es refereix l'article 84.3 de la present Llei orgànica, la resolució pacífica de conflictes, i la prevenció de la violència de gènere.
- h) Promoure la conservació i la renovació de les instal·lacions i de l'equip escolar, i informar sobre l'obtenció de recursos complementaris, d'acord amb allò que estableix l'article 122.3.
- i) Informar sobre les directrius per a la col·laboració, amb finalitats educatives i culturals, amb les administracions locals, i amb altres centres, entitats i organismes.
- j) Analitzar i valorar el funcionament general del centre, l'evolució del rendiment escolar i els resultats de les avaluacions internes i externes en les quals participi el centre.
- k) Elaborar propostes i informes, a iniciativa pròpia o a petició de l'Administració competent, sobre el funcionament del centre i la millora de la qualitat de la gestió, com també sobre aquells altres aspectes relacionats amb la seva qualitat.
- l) Qualsevol altra funció que li sigui atribuïda per l'Administració educativa».

### **2.3. Òrgans municipals i supramunicipals de participació**

La participació de la comunitat educativa no acaba en els consells escolars de centre, ja que hi ha un entramat d'altres consells superiors on és possible participar. Es tracta dels consells escolars municipals, els consells escolars territorials i el Consell Escolar de Catalunya.

En primer lloc, tots els municipis que tinguin delegades competències en matèria d'educació han de constituir obligatòriament un Consell Escolar municipal, i és voluntari en la resta de casos, però sempre entès com a òrgan de consulta i participació de la comunitat educativa local (art. 173 de la Llei catalana d'educació).

La Llei catalana d'educació deixa oberta la qüestió de la seva composició, funcions i funcionament, perquè cada municipi pugui regular-los com li sembli més convenient, en ús de la seva autonomia organitzativa. Però la previsió és que

aquest Consell Escolar integri el conjunt de consells sectorials d'aquell municipi. Per tant, en aquells municipis on s'ha desconcentrat la gestió i el funcionament dels consells sectorials és possible trobar fins i tot consells escolars de districte.

En el cas dels consells escolars territorials, l'article 172 els concep com a organismes de consulta i de participació respecte de la programació general de l'ensenyament no universitari. Ha d'haver-hi un consell territorial per cadascuna de les àrees en què s'estructura l'Administració educativa. La composició dels consells inclou una representació dels sectors següents:

- «a) El professorat, l'alumnat, les mares i els pares dels alumnes i el personal d'administració i serveis dels centres educatius integrats en la prestació del Servei d'Educació de Catalunya i les associacions i organitzacions que els representen en l'àmbit territorial de cada consell.
- b) Les organitzacions sindicals i empresarials que actuen en l'àmbit territorial de cada consell.
- c) L'Administració educativa.
- d) Els municipis compresos en l'àmbit territorial de cada consell.
- e) Els centres educatius integrats en la prestació del Servei d'Educació de Catalunya en l'àmbit territorial de cada consell».

El president de cada consell escolar territorial, el tria el conseller o consellera d'Educació, entre els membres que en formen part. S'espera un nou decret del Govern de la Generalitat que en reguli la composició concreta i el funcionament. Mentrestant, segueix en vigor el Decret 184/1988, d'11 de juliol, sobre la composició i la constitució dels consells escolars territorials. Però cal dir també que cada consell territorial és autònom per regular el seu propi funcionament, i tots aquests compten amb un reglament intern.

## 2.4. Òrgans de nivell de tot Catalunya

El Consell Escolar de Catalunya és considerat per l'article 171.1 de la Llei catalana d'educació «l'organisme superior de consulta i de participació dels sectors afectats en la programació general de l'ensenyament no universitari dins l'àmbit de l'Administració de la Generalitat».

Està format per un president, que correspon al conseller d'Educació o a la persona en qui aquest delegui, i diversos representants de les federacions i sindicats de professors de nivells educatius no universitaris, de les federacions d'AMPA, de les associacions d'alumnes, dels sindicats del personal d'administració i de serveis, de les associacions de centres educatius privats, de les organitzacions patronals, dels moviments de renovació pedagògica, de l'Administració educativa, dels consells escolars territorials, de l'Administració local i de les universitats de Catalunya.

Les funcions principals del Consell Escolar de Catalunya són, segons l'article 171.2 de la Llei d'educació, les de garantir la participació efectiva dels sectors afectats en la programació general de l'ensenyament no universitari, que ha de comprendre la programació de l'oferta de llocs escolars i atendre les consultes preceptives que assenyalava la Llei en les matèries següents:

- «a) Els avantprojectes de llei i els projectes de disposicions generals de l'àmbit educatiu que ha d'aprovar el Govern o el conseller o consellera titular del Departament.
- b) La programació de l'oferta educativa del Servei d'Educació de Catalunya.
- c) Les normes generals sobre construccions i equipaments escolars.
- d) Les actuacions generals dirigides a millorar la qualitat de l'ensenyament i a millorar-ne l'adequació a la realitat social de Catalunya, i les dirigides a compensar les desigualtats i les deficiències socials i individuals.
- e) Els criteris de finançament de la prestació del Servei d'Educació de Catalunya.
- f) Les bases generals de la política de beques i d'ajuts a l'estudi».

## **2.5. Òrgans de participació a les llars d'infants**

Quan l'educació infantil s'imparteix en un centre educatiu que també imparteix educació primària, els dos nivells educatius comparteixen els òrgans de participació ja descrits anteriorment. Però quan no és així, les llars d'infants han de tenir el seu propi òrgan de participació. Es tracta d'un consell previst pel Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres. Concretament, en l'article 18, trobem que «l'òrgan de participació de la comunitat educativa en el govern dels centres públics d'educació infantil de primer cicle és el Consell de Participació».

Si la llar d'infants pertany a un municipi que té transferides les competències en educació, llavors el seu consell de participació s'ha de regir per la normativa que hagi establert el municipi corresponent, i només supletòriament pel Decret 282/2006. En canvi, si es troba en un municipi que no té la competència d'educació transferida, llavors el consell es regeix únicament pel que estableix el Decret esmentat (art. 18.1).

Els consells de participació de les llars d'infants estan formades pels membres següents (art. 18.3):

- «a) El director o la directora de la llar d'infants, que el presideix.
- b) Un representant de l'ajuntament del municipi on és la llar d'infants.
- c) Un representant del personal educador, que actuarà com a secretari del consell, elegit entre ells pel mateix personal educador.

- d) Un representant dels pares i les mares dels infants elegit entre els pares i les mares pels mateixos pares i mares.
- e) Un representant del personal d'administració i serveis».

Si la llar d'infants té més de tres grups d'infants, s'afegeix a la composició anterior un segon representant del personal educador i un segon representant dels pares i de les mares dels infants. Finalment, el director del Consell de Participació ha d'organitzar accions per impulsar la participació dels diferents sectors de la comunitat educativa.

### 3. Serveis socials

#### Marc legal

Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya

Decret 202/2009, de 22 de desembre, dels òrgans de participació i de coordinació del Sistema català de serveis socials

Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa

El de serveis socials és un dels sectors amb més espai de participació de tot l'àmbit local, bàsicament a causa de l'existència d'una pluralitat de consells de participació, concretament els de centre, municipals, supramunicipals i un consell general. El més important de tots aquests des de la perspectiva de l'àmbit local és, sens dubte, el Consell Municipal de Serveis Socials, de creació obligatòria per a tots els municipis amb més de 20.000 habitants.

De fet, la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya, estableix en l'article 4.i) que un dels objectius de les polítiques de serveis socials ha de ser el de «promoure la participació, l'associacionisme, l'ajuda mútua, l'acció voluntària i les altres formes d'implicació solidària en els afers de la comunitat».

També, en l'article 5.e), inclou la participació cívica com un dels principis rector del sistema públic de serveis socials: «El funcionament dels serveis socials ha d'incorporar la participació de la ciutadania en la programació, l'avaluació i el control. També s'ha de garantir la participació dels usuaris en el seguiment i l'avaluació de la gestió dels serveis».

La raó principal per la qual la participació en el sector dels serveis socials és molt important en el món local és que tant la LRBRL i la LMRL, com la mateixa Llei 12/2007, estableixen un conjunt de competències municipals relacionades amb els serveis socials. Per exemple, l'article 31 de la Llei 12/2007 ja esmentada atorga als municipis les competències següents:

- «a) Estudiar i detectar les necessitats socials en el seu àmbit territorial.
- b) Crear i gestionar els serveis socials necessaris, tant propis com delegats per altres administracions, d'acord amb la Cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent.
- c) Elaborar plans d'actuació local en matèria de serveis socials i participar, si escau, en el pla d'actuació de l'àrea bàsica corresponent.

- d) Establir els centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials bàsics.
- e) Complir les funcions pròpies dels serveis socials bàsics.
- f) Promoure la creació dels centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials especialitzats i gestionar-los, en coordinació amb l'Administració de la Generalitat i l'ens local supramunicipal corresponent, d'acord amb la Cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent.
- g) Col·laborar amb l'Administració de la Generalitat en l'exercici de les funcions d'inspecció i control en matèria de serveis socials.
- h) Exercir les funcions que li delegui l'Administració de la Generalitat.
- i) Participar en l'elaboració dels plans i els programes de la Generalitat en matèria de serveis socials.
- j) Coordinar els serveis socials locals, els equips professionals locals dels altres sistemes de benestar social, les entitats associatives i les que actuen en l'àmbit dels serveis socials locals.
- k) Les que els atribueixen les lleis».

Cal dir que les comarques supleixen els municipis de menys de 20.000 habitants en l'exercici de totes aquestes competències, i que, a més, l'article 32 de la Llei 12/2007 atorga als ens supramunicipals aquestes altres competències específiques:

- «a) Donar suport tècnic, econòmic i jurídic als ens gestors de les àrees bàsiques de serveis socials.
- b) Oferir serveis d'informació i documentació a les àrees bàsiques de serveis socials.
- c) Programar els serveis socials en el seu àmbit territorial, d'acord amb els criteris de planificació i coordinació de la Generalitat, el pla estratègic corresponent i la Cartera de serveis socials, en matèria de serveis socials, i convocar una taula territorial amb els consells comarcals i els ajuntaments dels municipis de més de 20.000 habitants del seu àmbit territorial.
- d) Promoure i gestionar els serveis, les prestacions i els recursos propis de l'atenció social especialitzada per garantir la cobertura de les necessitats socials de la població del seu àmbit territorial.
- e) Promoure l'associacionisme i els projectes comunitaris per aconseguir que les necessitats socials es cobreixin i es gestionin millor».

Finalment, cal dir que la Llei 12/2007 distingeix entre drets d'informació i participació dels ciutadans com a usuaris dels serveis socials i drets a la participació cívica en els serveis socials.

### **3.1. Drets d'informació i participació dels ciutadans com a usuaris dels serveis socials**

D'acord amb l'article 10 de la Llei de serveis socials, tots els usuaris tenen dret a rebre informació veraç sobre els serveis i les prestacions disponibles, sobre els criteris i les prioritats d'adjudicació, sobre els drets i deures dels destinataris i els usuaris, i sobre els mecanismes de presentació de queixes i reclamacions.

Altres drets reconeguts en el mateix article inclouen el de rebre la valoració de la seva situació, rebre informació prèvia en relació amb qualsevol intervenció que els afecti, accedir als seus expedients individuals i obtenir-ne còpies, i disposar dels ajuts per comprendre la informació que se'ls doni si tenen dificultats derivades del desconeixement de la llengua o si tenen alguna discapacitat física, psíquica o sensorial.

El títol IV de la Llei se centra en la participació cívica en serveis socials, i declara que el sistema de serveis socials opera d'acord amb un model d'administració relacional, incorporant sempre que sigui possible la participació dels ciutadans en la presa de decisions i tenint en compte els sectors socials implicats en el procés de planificació, seguiment i avaluació del sistema de serveis socials (art. 46).

La participació ciutadana en aquest àmbit té com a objectiu integrar la deliberació en la presa de decisions per adequar els serveis socials a les necessitats de les persones, com també implicar la societat en la prevenció de la fragmentació social, la innovació en la prestació dels serveis i el reforçament de les xarxes socials de suport (art. 47).

L'article 56 de la Llei de serveis socials prescriu que totes les administracions competents en matèria de serveis socials (Conselleria d'Acció Social i Ciutadania, municipis amb més de 10.000 habitants i consells comarcals) han d'establir processos de participació ciutadana per a la planificació, la gestió i l'avaluació dels serveis socials.

Els processos participatius han d'incloure tres fases: 1) la d'informar els ciutadans del projecte, 2) la de debatre amb ells i recollir propostes sobre la matèria en discussió, i 3) la de comunicar als ciutadans els resultats de la deliberació. I posant aquests processos participatius en relació amb el dret a la informació, s'assenyala que, per tal de promoure un procés participatiu de qualitat, tant els ciutadans de manera individual com les associacions tenen dret a accedir a la informació relacionada amb el tema tractat, com ara informes i recomanacions (art. 58).

Segons l'article 57, tant els centres públics com els concertats han d'establir els seus propis processos de participació democràtica per als seus usuaris o les seves famílies, tot i que deixa oberta la manera d'organitzar-los. Cal distingir, per tant, entre els processos participatius organitzats per les administracions corresponents i aquells que s'inicien per l'acció dels mateixos centres públics o concertats on es prestin serveis socials.

Finalment, també cal esmentar que el Decret 202/2009, de 22 de desembre, que desenvolupa els òrgans de participació i de coordinació del Sistema català de



serveis socials especifica en l'article 6 que «el Pla estratègic de serveis socials es realitza de forma participativa, amb la intervenció de les diferents comissions» dels consells de participació de què parlarem en l'apartat següent.

### **3.2. Canals i òrgans de participació d'àmbit local**

La Llei 12/2007 preveu clarament en l'article 48 que la participació cívica en el sistema de serveis socials «s'articula mitjançant els òrgans de participació que estableix aquesta Llei, els procediments participatius o qualsevol altra acció que sigui pertinent». I afegeix que la «forma habitual de participar en els òrgans de participació és mitjançant entitats associatives». Els ciutadans que vulguin ser part dels consells de participació que explicarem a continuació, per tant, s'han d'associar a alguna entitat o associació interessada per poder-ho fer.

El mateix article estableix que, pel que fa a la composició d'aquests consells, s'ha de fixar l'objectiu de la paritat de gènere, de manera que com a mínim la meitat dels membres que no ho siguin pel càrrec que ocupen a les institucions de l'Administració siguin dones.

Els òrgans de participació en el sector dels serveis socials són els diferents consells de participació. Segons el Decret 202/2009 ja esmentat hi ha fins a cinc tipus diferents de consells de participació: des dels més generals de tots, el Consell General dels Serveis Socials, passant pels consells territorials de serveis socials, els consells locals de serveis socials i els consells supramunicipals de serveis socials fins a arribar als consells de centre (article 2.1 del Decret 202/2009; vegeu també l'article 49 de la Llei 12/2007). A continuació els veurem un per un per ordre invers, començant pels més propers a la ciutadania.

El Decret 202/2009, en l'article 3, declara que tots els consells de participació esmentats «tenen naturalesa col·legiada i funcions de caràcter deliberatiu, consultiu, d'assessorament i proposta». No es tracta, per tant, d'òrgans amb potestat de prendre decisions vinculants en matèria de serveis socials.

Aquest article també estableix que els consells territorials, municipals i supramunicipals s'han de regir, a part de la Llei 12/2007 i el mateix Decret, per les normatives locals corresponents que determinin la seva constitució, composició i règim de funcionament. I els consells de centre es regulen, a més, pels reglaments de règim intern del mateix centre. Per tant, per conèixer la regulació concreta que s'aplica a cada consell de participació de cada àmbit local cal completar el que aquí s'explica amb les regulacions locals respectives.

### **3.3. Consells de participació de centre**

Segons l'article 26 del Decret 202/2009, a tots «els centres públics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya on es prestin serveis socials o es realitzin activitats socials i els centres privats amb finançament de la Generalitat» se'ls aplica el contingut del Decret i, per exemple, estan obligats a crear un consell de participació de centre.

Aquests consells han d'estar integrats per una presidència (el director o directora del centre) i deu vocalies (dues designades en representació de l'entitat titular, dues persones que treballen en el centre, quatre persones usuàries del servei, una persona familiar dels usuaris i usuàries, i una persona representant de l'Administració local. Una de les persones que ocupen aquestes vocalies ha de ser designada per la presidència com a secretària del consell (art. 27 del Decret 202/2009).

L'article 28 del Decret atribueix als consells de centre les funcions d'informar anualment sobre la programació general de les activitats del servei, rebre informació periòdica de la marxa general del servei, elaborar i aprovar el projecte de reglament de règim intern del servei i les seves modificacions, informar sobre la memòria anual que contindrà l'avaluació de resultats terapèutics, socials i econòmics, de caràcter públic, del servei, i fer propostes de millora del servei.

Com a òrgan col·legiat que es reuneix com a mínim un cop l'any, les decisions s'han de prendre per majoria simple dels membres.

### **3.4. Consells municipals de serveis socials**

L'òrgan de participació ciutadana per excel·lència en l'àmbit local és el dels consells municipals de serveis socials. Tots els municipis que tinguin l'obligació legal de prestar serveis socials, és a dir, els municipis amb més de 10.000 habitants, han de constituir el seu propi consell municipal de serveis socials (art. 54 de la Llei 12/2007 i art. 24 del Decret 202/2009). En el cas de municipis organitzats en districtes o amb gestió descentralitzada es poden crear també consells en cadascun dels àmbits territorials.

L'article 24.2 del Decret 202/2009 defineix aquests consells com a «òrgans col·legiats de participació comunitària per a l'assessorament, la consulta, la proposta i la participació en matèria de serveis socials en els municipis». El mateix municipi, a través del Ple, és qui determina la seva composició i el règim de funcionament, sempre d'acord amb la normativa de la legislació local bàsica i seguint el model dels consells sectorials (vegeu «Òrgans de participació local»).

Però han d'incloure en tot cas representació dels ens locals, dels usuaris, de les entitats representatives dels interessos ciutadans, empresarials, sindicals i professionals, de les dones i les entitats d'iniciativa social del seu àmbit territorial.

En cas que la normativa local no estableixi amb precisió les funcions d'aquest

òrgan, el Decret 202/2009 assenyala que han de tenir les funcions següents, de fet, molt similars a les dels altres tipus de consell que ja hem examinat:

- «a) Deliberar sobre l'orientació general dels serveis socials en el territori de referència.
- b) Fer propostes i suggeriments als consells territorials, als consells supramunicipals i/o al Consell General de Serveis Socials.
- c) Fomentar la coordinació de la programació i les intervencions de les administracions, les entitats privades i la iniciativa social en el territori, d'acord amb els criteris del Pla estratègic, la Cartera de serveis socials i el Pla local en matèria de serveis socials.
- d) Emetre un informe anual i fer-ne difusió per mitjans telemàtics i d'altres que es considerin adients.
- e) Aprovar el reglament de funcionament intern del consell municipal.
- f) D'altres que l'administració a la qual estiguin adscrits els pugui encomanar».

### **3.5. Consells territorials i supramunicipals de serveis socials**

Tant la Llei 12/2007 com el Decret 202/2009 distingeixen els consells territorials de serveis socials dels consells supramunicipals de serveis territorials. Els primers han de ser constituïts pels ens locals supramunicipals en els àmbits definits per l'ordenació territorial de Catalunya, i s'han previst per deixar la porta oberta a les noves ordenacions, com ara les vegueries que estan en projecte, o, si no n'hi ha, per seguir en mans de les províncies (art. 53 de la Llei 12/2007 i art. 23 del Decret 202/2009). Els segons han de ser constituïts específicament pels consells comarcals o els ens associatius creats per gestionar les àrees bàsiques de serveis socials (art. 55 de la Llei 12/2007 i art. 25 del Decret 202/2009).

En tots dos casos, les seves funcions i les regles concretes de funcionament i composició les ha de detallar la normativa corresponent de l'ens supramunicipal. Però en cas que no hi hagi tal normativa, el Decret atribueix aproximadament les mateixes funcions, que són (art. 23 i 25 del Decret 202/2009):

- «a) Deliberar sobre l'orientació general dels serveis socials al territori de referència.
- b) Fer propostes i suggeriments al Consell General de Serveis Socials, a través de la Comissió Funcional.
- c) Fomentar la coordinació de la programació i les intervencions en el territori de referència, tant de les administracions locals com de les entitats privades i d'iniciativa social, d'acord amb els criteris del Pla estratègic i la Cartera de serveis socials.

- d) Promoure la transferència de coneixements, la difusió de bones pràctiques i la innovació en el territori, en matèria de serveis socials.
- e) Emetre un informe anual i fer-ne difusió per mitjans telemàtics i d'altres que es considerin adients.
- f) Aprovar el reglament de funcionament intern.
- g) D'altres que l'administració a la qual estiguin adscrits els pugui encomanar».

Tots dos tipus de consells són òrgans col·legiats. En tots dos casos, la normativa supramunicipal corresponent és la que en determina la composició, però tant la Llei de serveis socials com el Decret 202/2009 assenyalen que han d'incloure representació dels ens locals, dels usuaris, de les entitats representatives dels interessos ciutadans, empresarials, sindicals i professionals, de les dones i de les entitats d'iniciativa social del seu àmbit territorial (art. 53 i 55 de la Llei 12/2007 i art. 23 i 25 del Decret 202/2009).

### **3.6. Consell General de Serveis Socials**

Finalment, el Consell General de Serveis Socials, que depèn de la Conselleria d'Acció Social i Ciutadania, constitueix la més alta instància de participació en matèria de serveis socials. Entre altres funcions li correspon deliberar sobre l'orientació general dels serveis socials a Catalunya, debatre projectes i plans en matèria de serveis socials i elaborar-ne informes, i conèixer i debatre els avantprojectes de pressupost, el mapa i la Cartera de serveis socials (art. 50, modificat per la Llei 10/2011).

Per poder desenvolupar aquestes funcions correctament, el Departament d'Acció Social i Ciutadania ha d'informar periòdicament el Consell General sobre les sancions que s'imposin per incompliment de la normativa, la concessió d'ajuts i subvencions, els acords i convenis signats per la Generalitat amb altres administracions públiques o amb institucions privades, o les sol·licituds i demandes rebudes en els diversos sectors i serveis (art. 50.3 de la Llei 12/2007 i 8.2 del Decret 202/2009).

El Consell General de Serveis Socials està format per una presidència (exercida pel conseller o consellera d'Acció Social i Ciutadania), una vicepresidència (exercida pel secretari o secretària General de Serveis Socials), una secretaria i un ple, a part de les diferents comissions, siguin funcionals, sectorials o temporals (art. 9 del Decret 202/2009). El Ple està integrat per 64 membres permanents, en representació de diferents sectors i àmbits de l'Administració de la Generalitat. En concret, i a partir de la modificació introduïda per la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa, l'article 51.6 de la Llei 12/2007 estableix que: «En el Consell General de Serveis Socials hi ha d'haver representants dels departaments vinculats amb els serveis socials, dels ens locals

per mitjà de llurs associacions representatives, dels usuaris, de les entitats representatives dels interessos ciutadans, empresarials, sindicals i professionals, de les dones i de les entitats d'iniciativa social. El nombre de representants dels ens locals ha d'ésser ampli respecte del nombre total de membres del Consell, ateses llurs competències en matèria de serveis socials» (art. 51.6 de la Llei 12/2007, modificat per l'art. 109 de la Llei 10/2011; vegeu també l'art. 12 del Decret 202/2009).

## 4. Urbanisme

### Marc legal

[Decret legislatiu 1/2010](#), de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, modificat posteriorment per la [Llei 3/2012](#), de 22 de febrer  
[Decret 305/2006](#), de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'urbanisme  
[Llei 18/2007](#), de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, modificada per la [Llei 9/2011](#), de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica  
[Llei 31/2010](#), de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

El sector de l'urbanisme ha estat objecte de nombrosos canvis legislatius els darrers anys. En matèria de participació ciutadana, els canvis més rellevants, ja que fan referència explícita a la participació ciutadana i al dret d'informació dels ciutadans sobre els processos urbanístics portats a terme al territori, es troben exposats en la Llei i el Reglament d'urbanisme.

La Llei d'urbanisme vigent es regula en el Text refós aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, que reformava l'anterior Text refós aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost. En virtut de les modificacions fetes per la Llei 2/2007, el Decret llei 1/2007 i per la Llei 26/2009. Alguns articles d'aquesta Llei han patit una darrera reforma per la Llei 3/2012, de 22 de febrer, tot i que no en els aspectes relatius a la participació ciutadana des de l'àmbit municipal. El Reglament d'urbanisme és encara l'aprovat pel Decret 305/2006, de 18 de juliol.

L'article 8 de la Llei d'urbanisme assenyala que s'han de garantir i fomentar els drets d'iniciativa, informació i participació ciutadana en els processos urbanístics. El mateix article fa referència als principis de publicitat i exposició pública dels processos urbanístics de planejament i gestió i de les seves figures i instruments, com el mateix conveni. I també preveu que els «ajuntaments poden constituir voluntàriament consells assessors urbanístics, com a òrgans locals de caràcter informatiu i deliberatiu».

En la mateixa línia, l'article 2 del Reglament d'urbanisme assenyala entre els principis que han de presidir l'actuació urbanística el de la publicitat i la participació dels ciutadans en els procediments de planejament i de gestió urbanística. Per tal d'aconseguir aquest objectiu, s'inclouen diversos drets i mecanismes d'informació i participació dels ciutadans en qüestions urbanístiques. Per tal d'afavorir la comprensió, les eines de participació es presenten en els apartats següents,

diferenciats en mecanismes d'informació pública i mecanismes de participació pública.

#### 4.1. Drets i mecanismes d'informació pública

Els drets d'informació pública es recullen en l'article 8 de la Llei d'urbanisme i al capítol II del Reglament d'urbanisme. Segons la Llei d'urbanisme, la «ciutadania té dret a consultar i ser informada sobre el contingut dels instruments de planejament i gestió urbanístics» (art. 8 del Decret legislatiu 1/2010). I a aquests efectes estableix que:

- «a) En la informació pública dels instruments de planejament urbanístic, cal que, juntament amb el pla, s'exposi un document comprensiu dels extrems següents:
  - Primer. Plànol de delimitació dels àmbits subjectes a suspensió de llicències i de tramitació de procediments, i concreció del termini de suspensió i de l'abast de les llicències i tramitacions que se suspenen.
  - Segon. Un resum de l'abast de llurs determinacions i, en el cas que es tracti de la revisió o modificació d'un instrument de planejament urbanístic, plànol d'identificació dels àmbits en els quals l'ordenació proposada altera la vigent i resum de l'abast d'aquesta alteració.
- b) Cal garantir l'accés telemàtic al contingut íntegre dels instruments de planejament urbanístic vigents.
- c) Cal donar publicitat per mitjans telemàtics de la convocatòria d'informació pública en els procediments de planejament i gestió urbanístics i els acords d'aprovació que s'adoptin en llur tramitació.
- d) Es desenvolupen per reglament les formes de consulta i divulgació dels instruments urbanístics i els mitjans d'accés de la ciutadania a aquests instruments, i la prestació d'assistència tècnica perquè puguin comprendre'ls correctament (art. 8 del Decret legislatiu 1/2010)».

D'acord amb l'article 17, els ciutadans tenen dret a accedir a la informació urbanística de què disposin les administracions públiques, inclosa tota la documentació referida als instruments de planejament i gestió urbanístics i al règim urbanístic del sòl, i a les activitats i les limitacions que el puguin afectar. No només tenen el dret de llegir aquests documents, sinó que també poden sol·licitar-ne una còpia a l'ajuntament corresponent o al Registre Urbanístic de Catalunya.

El mateix article assenyala que, per tal de garantir aquest dret, els ajuntaments han de disposar de còpies de tots els instruments de planejament i gestió urbanística vigents al municipi; han de facilitar l'obtenció de còpies si se sol·liciten; han de disposar de personal que pugui respondre a les preguntes dels ciutadans, tant



verbals com escrites, sobre aquests plans, i han de promoure la consulta dels documents per mitjans telemàtics.

Els ajuntaments de més de 10.000 habitants han de garantir l'accés telemàtic a la memòria, a les normes urbanístiques i als plànols d'ordenació dels instruments de planejament municipal, general i derivat, vigents en el seu àmbit territorial. Els ajuntaments que no disposin dels mitjans per portar a terme aquestes tasques han de comptar amb el suport dels òrgans supramunicipals, com els consells comarcals i les diputacions.

El Registre Urbanístic de Catalunya, que depèn del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, permet garantir la publicitat dels instruments de planejament urbanístic en vigor, que són de consulta pública, tant presencial com telemàtica (art. 18 del Reglament). El Registre ha de comptar amb un exemplar complet de tots els instruments de planejament urbanístic vigents en l'àmbit de Catalunya, inclosos els plans urbanístics derivats aprovats definitivament pels ajuntaments. I ha de permetre l'accés per via telemàtica per consultar les memòries, les normes urbanístiques i els plànols d'ordenació que integren els instruments de planejament.

D'acord amb el Reglament d'urbanisme, es considera persona interessada en un plantejament urbanístic no només aquella que el promou o que n'està directament afectada, sinó tothom que s'hi personi. Per tant, tothom té dret a consultar els procediments en matèria urbanística malgrat que no en sigui afectats directament.

I això inclou el dret a sol·licitar a l'ajuntament un certificat d'aprofitament urbanístic, és a dir, un certificat del tipus d'ús, i el règim urbanístic que pot tenir una finca, inclosos els instruments de planejament i gestió aplicables, fins i tot si algun està en procés de tramitació o revisió o si s'ha acordat la suspensió de la llicència urbanística. Ha de fer referència també a la classificació i qualificació del sòl, del seu ús, de les condicions d'edificació i de l'aprofitament del subsòl, i de qualsevol altra determinació urbanística que condicioni l'aprofitament i l'ús del terreny (art. 19 i 20 del Reglament).

Cal afegir-hi, finalment, que la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, preveu un període d'informació pública d'un termini mínim d'un mes sobre l'avanç de planejament del Pla director urbanístic metropolità obert a tota persona interessada, com també un període igual de consulta i informe dels ajuntaments de l'Àrea Metropolitana (art. 25.1, apartat c, de la Llei 31/2010). El mateix període s'ha d'obrir respecte de l'avanç de planejament del Pla d'ordenació urbanística metropolità (art. 27.3, apartat b, de la Llei 31/2010).



## 4.2. Drets de participació ciutadana

Els drets i mecanismes de participació ciutadana en matèria d'urbanisme es troben recollits en el capítol III del Reglament. L'article 21 estableix que les administracions públiques han de fomentar la participació social en els processos de planejament i gestió urbanística. I, segons l'article 22, les administracions han d'aprovar els seus programes de participació ciutadana en matèria d'urbanisme, on s'han d'assenyalar les mesures i les actuacions previstes per tal de facilitar la divulgació i la comprensió dels objectius i del contingut dels treballs de planejament.

Han d'incloure també la informació corresponent sobre com formular alegacions, suggeriments o propostes alternatives en el marc del tràmit d'informació pública. La informació pública en la tramitació de procediments de planejament i de gestió urbanístics s'ha de convocar mitjançant edictes, el diari o el butlletí oficial i els diaris periodístics de més circulació a la localitat (vegeu la regulació del procediment complet als art. 22, 23, 105 i 106 del Reglament esmentat).

En particular, l'article 105 assenyalava que els ajuntaments tenen l'obligació d'aprovar i publicar el programa de participació ciutadana en el cas de formulació o revisió del Pla d'ordenació urbanística municipal (POUM), mentre que l'article 106 es refereix a la informació pública sobre l'avanç de l'instrument de planejament.

D'acord amb l'article 22 del Reglament esmentat, el programa de participació ciutadana ha d'expressar les mesures i les actuacions previstes per facilitar la divulgació i la comprensió dels objectius i el contingut de l'instrument de planejament urbanístic implicat. Les etapes i els continguts del programa de participació són:

- Fase prèvia al període d'informació pública: es tracta d'accions d'informació que difonguin l'inici del planejament i que permetin conèixer les dades necessàries sobre el seu abast i les seves característiques. Les accions d'aquesta fase poden consistir en la publicació i l'exposició d'un avanç del planejament, la presentació d'estudis previs i la realització d'actes públics i conferències sobre aquest instrument i d'altres similars.

En aquesta fase s'han d'establir i comunicar quins seran els canals d'informació i participació perquè la ciutadania i les institucions puguin donar la seva opinió sobre els temes en discussió, puguin debatre'ls i també presentar propostes. En tot cas, els canals previstos han de buscar la participació activa de gran part de la població, i no n'hi ha prou amb fer una crida general a la participació. La informació recollida en aquesta fase s'ha de sistematitzar i analitzar, i presentar els resultats en un informe públic.

L'article 106 indica els continguts mínims que ha de tenir el document d'avanç de l'instrument de planejament, que són: l'objectiu i els criteris generals del pla; una síntesi de les alternatives considerades i dels objectius i criteris urbanístics, ambientals i socials que justifiquen l'opció proposada, i una descripció de les ca-

racterístiques bàsiques de la proposta d'ordenació. Si l'instrument necessita una avaluació ambiental, s'ha d'incloure un informe ambiental previ.

- Fase d'informació pública: s'han de posar en marxa els mecanismes d'informació sobre l'ordenació urbanística que proposa el document inicialment aprovat o també els mecanismes d'informació per fer conèixer aquest període d'informació pública i els procediments mitjançant els quals es recolliran al·legacions i propostes, i habilitar espais i mitjans apropiats per aconseguir la màxima participació.

L'exposició ha de ser d'un mínim de 30 dies, per tal que es puguin presentar suficients al·legacions. L'Administració té l'obligació de donar resposta a totes les al·legacions rebudes. L'article 23 afegeix precisió sobre els períodes d'informació pública. Així, tant la Generalitat com els ajuntaments de més de 10.000 habitants han de donar a conèixer per mitjans telemàtics la convocatòria d'informació pública en els procediments de planejament i gestió urbanístics que tramitin i, en el cas d'instruments de planejament, com el POUM, també han de garantir la consulta del projecte per aquests mitjans telemàtics.

Respecte dels continguts objecte de publicitat, totes les persones i institucions tenen dret durant aquest període a consultar la documentació que integra el document i a obtenir-ne una còpia. Tenen dret també a presentar al·legacions i suggeriments, i a aportar documentació o informes que considerin rellevants per a la valoració final de l'expedient.

- Fase posterior al període d'informació pública: s'ha de redactar un informe en què es valorin les propostes i les iniciatives presentades durant tot el procés d'elaboració del projecte. L'acord pel qual s'aprova el programa de participació ciutadana s'ha de publicar per edicte al diari o butlletí oficial corresponent i el seu contingut pot ser objecte de consulta pública.

Cal assenyalar que el disseny i la realització d'un programa de participació ciutadana com aquest afecta també, seguint exactament la mateixa estructura aquí explicada, la tramitació i l'aprovació del Pla director urbanístic metropolità i del Pla d'ordenació urbanística metropolità, tal com estan regulats per la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (vegeu els art. 25.1, apartat b, i 27.3).

### **4.3. Òrgans de participació en urbanisme**

Els ajuntaments poden constituir consells assessors urbanístics, amb facultats deliberatives i informatives. D'acord amb l'article 24 del Reglament d'urbanisme, les funcions que els corresponen són: proposar mesures i actuacions que es puguin

incloure en el Programa de participació ciutadana, formular i plantejar criteris i alternatives d'ordenació o considerar les propostes del planejament per garantir els objectius del desenvolupament urbanístic sostenible, entre d'altres. Tenen també la funció d'opinar sobre les al·legacions presentades al pla i estudiar, proposar i seguir les mesures destinades a fomentar la participació ciutadana en aquest àmbit.

Els consells estaran integrats per membres designats per l'ajuntament provinents dels sectors següents: representants d'altres administracions públiques, de corporacions, associacions i institucions de la societat civil, experts en urbanisme, habitatge, medi ambient i altres àrees relacionades amb urbanisme.

Finalment, la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, preveu que el Consell Metropolità de Barcelona pugui crear òrgans de participació sectorial on estiguin representats, a més dels consellers metropolitans i els regidors dels municipis, els ciutadans interessats i les seves associacions representatives, com també el personal especialitzat de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i dels ajuntaments, els representants de les universitats, altres experts externs i representants d'altres administracions (art. 39.2), que han de tenir les funcions i l'estructura que el Consell Metropolità esmentat estableixi en el seu acte de creació. Això sens perjudici de les instàncies de participació dels mateixos municipis en les decisions dels òrgans de govern de l'Àrea Metropolitana, per exemple en l'aprovació dels plans i els programes, o en la presentació d'iniciatives i propostes, o bé en l'audiència prèvia a l'adopció dels acords que afectin especialment uns municipis determinats (art. 38).

#### **4.4. Les polítiques d'habitatge**

Tot i que la política d'habitatge no entra pròpiament dins de l'àmbit d'urbanisme, no hi ha dubte que són camps afins, raó per la qual poden ser tractats conjuntament. En aquest sector de l'habitatge, cal fer esment de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que ha estat modificada posteriorment per la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica.

La Llei 18/2007 crea el Consell Assessor de l'Habitatge, que és l'organisme consultiu de la Generalitat de Catalunya en matèria d'habitatge, i estableix que tant les administracions locals com les associacions de veïns hi han d'estar representades (art. 9). En concret, la composició exacta i el funcionament del Consell estan determinats per un acord del Govern de la Generalitat a proposta del conseller o consellera del departament competent (art. 9.3). Però s'assenyala de manera explícita que, al Consell, «hi han d'estar representats: l'Administració de la Generalitat i l'Administració local; els consumidors i usuaris; el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya; els agents socials sindicals i empresarials; les associacions de veïns; els col·lectius professionals d'arquitectes, aparelladors, enginyers i enginyers tècnics industrials, entre d'altres; els col·lectius empresarials vinculats a la cons-

trucció i la promoció d'habitatges i els agents vinculats al sector de l'habitatge; les associacions de promotors públics d'habitatges; la Federació de Cooperatives d'Habitatges de Catalunya, i les organitzacions sense ànim de lucre que es dediquin principalment a la promoció del dret a l'habitatge de col·lectius desfavorits» (art. 9.4). S'assenyala també que, en la composició del Consell, «s'ha de tendir a la paritat de gènere» (art. 9.5).

Les funcions del Consell són tres: «a) Fer propostes i suggeriments sobre qualsevol assumpte en matèria d'habitatge; b) Elaborar els informes i els dictàmens que li sol·liciti el conseller o la consellera del departament competent en matèria d'habitatge sobre els instruments de planificació i programació i sobre els projectes de llei i els projectes de plans en matèria d'habitatge; c) Les que li atribueixi la normativa d'habitatge» (art. 9.1). S'estableix també que «els projectes de disposició general en matèria d'habitatge s'han de sotmetre a informació pública o a audiència del Consell Assessor de l'Habitatge» (art. 9.2). I la modificació recent feta per la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica, ha inclòs un nou article que estableix que el conseller competent «pot resoldre la creació dins del Consell Assessor de l'Habitatge de grups de treball específics per al tractament de temes concrets, i determinar-ne la composició, que pot incloure persones o entitats que no formin part del Consell Assessor, en funció de la matèria de què es tracti» (art. 9.4 bis).

Finalment, la Llei fa esment també de la participació en el context de l'aprovació dels plans locals d'habitatge, i estableix que: «La tramitació i l'aprovació dels plans locals d'habitatge s'han d'ajustar al que la legislació de règim local estableix respecte al règim de funcionament i d'adopció d'acords. La tramitació ha d'incloure un període d'exposició pública i mecanismes de participació ciutadana. L'aprovació correspon al Ple de l'ajuntament» (art. 14.10). És a dir, estableix que els ajuntaments tenen l'obligació d'obrir processos participatius i d'exposició pública durant la tramitació del Pla local d'habitatge, tot i que deixa en mans de la normativa municipal corresponent la forma concreta en què s'han de preveure els processos esmentats.

## 5. Medi ambient i contaminació

### Marc legal

[Llei 27/2006](#), de 18 de juliol, dels drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient

[Directiva 1/2008/CE](#), de 15 de gener, de prevenció i control integrats de la contaminació

[Reial decret legislatiu 1/2008](#), d'11 de gener, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'avaluació d'impacte ambiental de projectes i [Llei 6/2010](#), de 24 de març, de modificació del Text refós.

[Llei 20/2009](#) del Parlament de Catalunya, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats

La participació ciutadana en l'àmbit de medi ambient ha anat creixent en espais i procediments en tots els nivells de l'Administració, però amb una importància especial ho ha fet en l'àmbit local. La normativa existent canvia a un ritme considerable, sobretot per tal d'adaptar-se a les exigències de les regulacions europees en la matèria, i té una complexitat elevada, cosa que en dificulta una exposició general i clara. Però es pot dir que en les darreres actualitzacions la participació ha anat guanyant un terreny notable.

No obstant això, en la majoria d'aquestes regulacions, especialment en les transposicions espanyoles o catalanes de les diferents directives europees, s'ha entès la participació de manera restrictiva, vinculada en la major part dels casos al dret d'accés a informació mediambiental (vegeu de manera general l'article 3 de la Llei 27/2006). Tenir dret a accedir a la informació no és pròpiament poder participar democràticament, però cal recordar que la transparència és una precondition ineludible de la participació, i en aquest sentit totes dues estan necessàriament entreligades.

Els drets a la informació i de participació en matèria de medi ambient i control de contaminació es troben recollits principalment en quatre regulacions legals: una en l'àmbit europeu, dos en l'estatal i una quarta en l'autonòmic. Totes quatre legislacions destaquen el paper que s'ha de donar als ciutadans en els processos d'autorització i control d'activitats amb impacte ambiental, però és en la normativa europea on aquest dret es desenvolupa amb més fermesa, ja que s'hi inclouen referències al dret a la participació dels ciutadans en aquesta matèria.

D'altra banda, la llei que s'aplica més directament als municipis en el nostre context és la catalana, concretament la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, i per això val la pena dedicar-hi més atenció.

En primer lloc, cal dir que l'emissió d'autoritzacions o llicències mediambientals és competència, segons els casos, de la Generalitat i dels ajuntaments. En particular, correspon als ajuntaments, d'acord amb l'article 8 de la Llei catalana 20/2009, la intervenció en temes de contaminació per sorolls, vibracions, escalfor, olors, subministrament d'aigua, abocaments al sistema públic de sanejament o al clavegueram municipal i gestió de residus municipals, sempre que aquestes competències no siguin delegades expressament a altres ens o organismes.

El mateix article assenyala que quan una activitat afecti significativament més d'un municipi, en matèries de competència local, els ajuntaments implicats han d'adoptar les mesures de col·laboració i coordinació que considerin pertinents.

## **5.1. Drets i mecanismes d'informació pública**

S'ha de diferenciar entre el dret general a la informació en matèria mediambiental que tenen tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya i el dret d'informació concret sobre un procés d'autorització d'una activitat mediambiental específica, sota la competència directa de la Generalitat o bé dels ajuntaments.

En el primer cas, i segons l'article 10 de la Llei 20/2009, correspon a la Conselleria de Medi Ambient la creació d'una unitat responsable de la informació mediambiental, encarregada de gestionar una base de dades sobre activitats ambientals en tot el territori català i satisfer el dret de la ciutadania a accedir a aquesta informació.

En particular, la unitat ha de disposar d'informació suficient sobre la qualitat dels recursos naturals i les condicions mediambientals a Catalunya; els objectius i les normes de qualitat sobre el medi ambient, en particular els nivells màxims d'emissió; les fonts d'emissió de contaminants, amb les resolucions de l'autorització i la llicència ambiental; els nivells d'emissió i altres prescripcions tècniques establertes.

L'article declara també que l'òrgan competent ha de donar indicacions clares sobre el lloc on es pot trobar aquesta informació, i que ha d'adoptar les mesures necessàries per difondre-les i posar-les a disposició de la ciutadania, a través de mitjans telemàtics.

En relació amb el dret concret d'informació dels interessats sobre un procés particular de tramitació de llicència d'activitats amb impacte ambiental, el Text refós de la Llei d'avaluació d'impacte ambiental de projectes, aprovat pel Decret legislatiu 1/2008, assenyala en l'article 1.4 que les administracions públiques han de promoure i assegurar la participació de les persones interessades en la trami-

tació dels procediments d'autorització i aprovació de projectes amb impacte ambiental, i que s'han d'adoptar mesures per tal de garantir que aquesta participació sigui real i efectiva.

D'altra banda, la Directiva 1/2008/CE, del 15 de gener, de la Unió Europea fa una declaració més directa en l'article 15, que assenyala que els estats membres han de garantir que els ciutadans interessats tinguin oportunitats reals de participar en una fase inicial del procediment, per a la concessió d'un permís o llicència de noves instal·lacions, d'un permís per canvis substancials en activitats o per a l'actualització d'un permís (sobre aquest tema, vegeu també l'article 3 de la Llei espanyola 27/2006).

## **5.2. Activitats ambientals competència de la Generalitat**

El procediment que ha de garantir aquest dret de participació es desenvolupa amb detall en la Llei 20/2009 del Parlament de Catalunya, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats. En el cas d'activitats ambientals que siguin competència de la Generalitat, la instància d'informació pública s'inicia quan l'empresa o la persona interessada a desenvolupar l'activitat presenta el seu projecte i l'estudi d'impacte ambiental a l'organisme competent, d'acord amb el contingut de l'article 20 de la Llei catalana ja esmentada.

Un cop verificada la suficiència i la idoneïtat de la documentació sobre un període de 30 dies anomenat d'informació pública, que s'ha d'anunciar al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* i s'ha de comunicar a les administracions públiques i a les persones implicades.

Simultàniament, aquesta informació es posa a disposició de l'ajuntament del municipi on es vol situar l'activitat, que també l'ha de sotmetre a exposició pública i informació veïnal durant un període de 10 dies. Totes les al·legacions rebudes durant el tràmit d'informació pública s'han de valorar en la proposta de resolució, i s'han de comunicar a la persona o l'empresa que ha sol·licitat l'autorització ambiental perquè en un termini de 10 dies doni els arguments que consideri oportuns.

Un cop finalitzat aquest període, l'òrgan competent ha de valorar tota la informació i l'argumentació, i elaborar una resolució provisional que inclogui la qualificació de l'impacte ambiental i la recomanació favorable o desfavorable del projecte. La resolució provisional dóna lloc al tràmit d'audiència (art. 27), i informa a totes les persones interessades que constin en l'expedient, incloent les administracions afectades i l'ajuntament corresponent, que tenen un termini de 15 dies per presentar al·legacions.

En el cas que hi hagi al·legacions en contra de la proposta, els òrgans competents han d'emetre informes vinculants. Finalment, la resolució provisional s'eleva a l'òrgan del departament competent per tal d'elaborar la resolució definitiva. D'acord



amb l'article 30 d'aquesta mateixa Llei, la resolució s'ha de notificar a totes les parts implicades. La declaració d'impacte ambiental s'ha de publicar al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, i totes les dades s'inclouen en la base de dades ambientals d'activitats. Tot el contingut de les declaracions és públic.

### **5.3. Activitats ambientals competència dels ens locals**

Quan es tracta d'activitats sota competència dels ens locals, la mateixa Llei 20/2009 assenyala, en l'article 38, que als municipis amb una població de 50.000 habitants o superior s'ha de constituir un òrgan tècnic ambiental per avaluar les sol·licituds i els expedients de llicència ambiental i formular la proposta de resolució.

Els municipis de menys de 50.000 habitants i de més de 20.000 poden constituir aquest òrgan tècnic ambiental per exercir aquestes funcions o, en canvi, deixar les funcions a l'òrgan tècnic ambiental competent del consell comarcal.

En el cas d'ajuntaments amb menys de 20.000 habitants, aquesta funció correspon a l'òrgan tècnic ambiental del consell comarcal. En certs casos, però, l'òrgan competent de la Generalitat, amb l'informe previ del consell comarcal, pot habilitar-los per a aquest òrgan tècnic ambiental propi, sempre que justifiquin una capacitat tècnica i de gestió suficients.

Segons detalla l'article 40 de la Llei 20/2009, el procediment és semblant al que ja s'ha explicat en relació amb les activitats sota competència de la Generalitat. Així, l'empresa o la persona sol·licitant de la llicència ha de presentar a l'òrgan tècnic ambiental municipal o comarcal la sol·licitud i els informes preceptius. Aquest òrgan comprova la formalitat de la documentació i la idoneïtat del projecte i de l'estudi ambiental.

La instància d'informació pública detallada en l'article 41 s'inicia quan se supera aquesta primera comprovació. L'ajuntament ha de sotmetre a informació pública en general el projecte durant 30 dies, i a informació veïnal, més en concret els veïns afectats, durant 10 dies més. La difusió s'ha de fer també per mitjans telemàtics, i s'ha de fer constar expressament el dret dels ciutadans a accedir a aquesta informació. Totes les esmenes rebudes sobre el projecte s'han d'incorporar a l'expedient, i han de ser valorades per l'òrgan tècnic municipal o comarcal.

Amb aquestes dades, i d'acord amb l'article 45 de la Llei, l'òrgan esmentat ha de redactar una resolució provisional sobre la sol·licitud, i informar les parts interessades sobre la proposta, per tal que puguin presentar les alegacions oportunes en un nou procés d'audiència pública (art. 46). Un cop acabat el període d'audiència, ha d'elaborar la proposta de resolució definitiva, i elevar-la a l'òrgan municipal competent perquè emeti la resolució final. Aquesta resolució s'ha de comunicar a la persona o l'empresa sol·licitant, i a les instàncies administratives corresponents. Finalment, s'ha d'incorporar a la base de dades de llicències ambientals d'activitats (art. 47 i 48).



Com s'observa, la legislació catalana i l'espanyola fan una lectura de la participació i la informació que es basa a permetre de conèixer les característiques del procés durant un període determinat, presentar esmenes i accedir a la resolució definitiva.

La legislació europea, però, fa referència explícita també al dret dels ciutadans a demanar una intervenció judicial en relació amb les decisions preses. L'article 16 de la Directiva 1/2008/CE, de 15 de gener, assenyala que els estats membres han de garantir als ciutadans interessats la possibilitat de presentar un recurs davant d'un tribunal de justícia per impugnar la legalitat del contingut o del procediment de decisions, accions o omissions relatives a la participació de la ciutadania en aquest àmbit, quan aquestes impugnacions tinguin prou interès o suposin la vulneració d'un dret.

La Directiva reconeix explícitament a les organitzacions no governamentals que treballin a favor de la protecció del medi ambient i que compleixin els requisits que cada estat membre exigeix, un interès sempre suficient per presentar aquestes al·legacions i recursos.

## 6. Seguretat pública

### Marc legal

Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del Sistema de seguretat pública de Catalunya

Decret 29/2012, de 13 de març, del Reglament del Consell de Seguretat de Catalunya

L'àmbit de la seguretat pública no és un dels més receptius a la participació ciutadana. La naturalesa de les qüestions que s'han de decidir i la urgència de temps amb la qual normalment es treballa el fan poc apropiat per a aquests fins. No obstant això, hi ha alguns espais en què la ciutadania pot fer sentir la seva veu, encara que no tingui reconegut el dret de vot i no siguin membres de ple dret.

En l'àmbit municipal, en aquells municipis on hi ha policia local, l'espai més destacat d'aquest tipus és la Junta Local de Seguretat (art. 9 de la Llei 4/2003). Aquestes juntes han d'estar regulades per la normativa específica de cada municipi, però la Llei d'ordenació del Sistema de seguretat pública de Catalunya els dona una regulació comuna mínima.

La Junta Local de Seguretat està integrada per l'alcalde o alcaldessa, el delegat del Govern, el regidor en matèria de seguretat ciutadana i el responsable dels costos de seguretat locals i autonòmics. En aquest darrer cas, només si hi ha una comissaria dels Mossos d'Esquadra en el municipi corresponent.

No hi ha, per tant, cap ciutadà o associació com a membre de ple dret. Tanmateix, poden ser convidats a participar, amb veu però sense vot, les associacions i les entitats veïnals i ciutadanes del municipi, en el cas que puguin ser afectades pels assumptes a tractar (art. 9 de la Llei 4/2003). La Junta té, entre d'altres, les funcions d'analitzar i valorar la situació de la seguretat pública al municipi, de conèixer els plans d'emergència i els serveis de seguretat, de concretar les polítiques de seguretat de la localitat, com també d'elaborar el Pla de seguretat local i els plans d'actuació específics, o les propostes o sol·licituds que estimi convenientes (art. 10 de la Llei 4/2003).

Encara en l'àmbit local, però ara en l'àmbit supramunicipal, la mateixa Llei estableix que s'han de constituir unes comissions regionals de seguretat, que agrupen els municipis d'una mateixa regió policial (art. 12 de la Llei 4/2003).

La presideix el conseller o consellera del departament amb competències en matèria de seguretat pública, i inclou els alcaldes dels municipis que la integren, el delegat territorial del Govern, el cap de la comissaria de la regió policial i de l'àrea bàsica policial i els caps de les policies municipals dels ajuntaments.

Igual que en les juntes locals de seguretat, poden ser convidats a participar a les sessions, amb veu però sense vot, representants de les entitats ciutadanes que actuïn en el seu àmbit territorial quan estiguin afectades pels assumptes que s'hi han de tractar (art. 12 de la Llei 4/2003).

Les funcions de les comissions regionals són analitzar la situació de la seguretat pública als municipis que les integren, elaborar els plans de seguretat d'aplicació en el seu àmbit territorial, proposar-los als òrgans competents i fer-ne el seguiment i l'avaluació, i elaborar el Pla de seguretat regional, tenint en compte els plans de seguretat locals dels municipis compresos en la regió policial i les directrius del Pla general de seguretat de Catalunya (art. 12 de la Llei 4/2003).

Finalment, i pel que fa a l'àmbit general de tot Catalunya, la Llei de seguretat pública inclou diversos mecanismes de participació comunitària per tal de promoure la seguretat local. D'acord amb l'article 32, els ciutadans tenen dret a participar, amb veu i vot, en les tasques de seguretat pública mitjançant associacions i entitats representades al Consell de Seguretat de Catalunya. Aquest és l'òrgan consultiu i de participació superior en matèria de seguretat pública (art. 6 de la Llei 4/2003 i art. 2 del Decret 29/2012).

El Consell, que presideix el conseller o consellera responsable de la seguretat pública, està també integrat per representants dels sindicats i entitats empresarials més representatius, de les entitats municipalistes, com també de consells nacionals de la joventut, de dones, de gent gran, etc., i per membres d'alguns consells professionals (art. 5 del Decret 29/2012 i art. 6 de la Llei 4/2003). Les principals funcions del Consell són analitzar i avaluar la situació de la seguretat pública a Catalunya, a partir de l'Enquesta de seguretat pública de Catalunya, i emetre un informe anual sobre la seva evolució; promoure i proposar mesures adreçades a millorar la seguretat pública, i acordar la creació de comissions d'estudi i grups de treball més concrets (art. 4 del Decret 29/2012 i art. 6 de la Llei 4/2003).

## 7. Immigració

### Marc legal

**Decret 86/2008**, de 15 d'abril, de la Taula de Ciutadania i Immigració  
**Pacte Nacional per a la Immigració**, signat a Barcelona el 19 de desembre de 2008  
**Pla de ciutadania i immigració 2009-2012**, aprovat per l'Acord GOV/232/2009, de 16 de desembre

És molt freqüent que els municipis creïn espais propis de participació relacionats amb el sector de la immigració, des de taules de diàleg entre la ciutadania i els nouvinguts fins a consells municipals d'immigració. Cap d'aquestes iniciatives, però, compta amb una regulació general en forma de llei o decret comú a tots. Es fa difícil, doncs, donar pistes sobre la regulació de la participació en aquest àmbit, atès que la normativa aplicable és en principi la pròpia de cada municipi.

El que sí que es pot esmentar és que, des del 2008, les vies de participació ciutadana en matèria d'immigració a tot Catalunya se centren en la Taula de Ciutadania i Immigració, instància que reemplaça el Consell Assessor de la Immigració, creat l'any 1993.

D'acord amb el decret de creació, el Decret 86/2008, de 15 d'abril, la Taula es concep com un espai estable de participació, basat en criteris de representativitat, inclusió i obertura. Es defineix com un òrgan col·legiat, complex, de caràcter deliberatiu, per a la participació del conjunt de la població i de les seves organitzacions en les polítiques de ciutadania i d'immigració. S'adscriu a la Conselleria d'Acció Social i Ciutadania (art. 1 i 2 del Decret 86/2008).

Les principals funcions de la Taula de Ciutadania i Immigració inclouen el foment de la participació de la població immigrada estrangera i tota la població en les matèries i polítiques vinculades al fet migratori, la contribució a la incorporació de la població immigrada i retornada en el teixit associatiu de la societat catalana, la sensibilització de la societat envers les migracions i l'elaboració de propostes per a les necessitats específiques de les dones immigrants i retornades (art. 3 del Decret 86/2008).

La participació s'articula en quatre òrgans interns: la Comissió Permanent, el Ple, els grups de treball i les taules territorials. Integren la Comissió Permanent, a més de la persona que encapçala la Secretaria per a la Immigració, que n'exerceix

la presidència, una vintena de representants d'associacions i entitats. Així, les vocalies han d'incloure dos representats d'associacions d'ens locals, dos representants d'organitzacions sindicals, dos representants d'organitzacions empresarials, dos representants d'organitzacions empresarials agràries, vuit representants d'associacions cíviques o socials amb activitat en l'àmbit de la immigració estrangera i vuit representants d'associacions d'immigrants.

Cal destacar que aquestes setze associacions es triaran mitjançant una convocatòria pública, que estableix els criteris de selecció i valoració. La durada de la representativitat de les associacions i entitats seleccionades és de 3 anys. I un cop finalitzat el període es fa una nova convocatòria pública. Les funcions de la Comissió són les que li encarregui el Ple (art. 6 del Decret 86/2008).

El Ple és l'òrgan més nombrós de la taula i té, entre d'altres, les funcions de deliberar i fer propostes sobre l'acollida i la integració de la immigració, de formular propostes i recomanacions sobre l'adaptació dels serveis públics de Catalunya a la diversitat social, de debatre i emetre informes sobre els projectes de normativa de caràcter general i els projectes de pactes, plans i programes en matèria d'immigració, i de fer el seguiment de l'evolució de la despesa pública en matèria d'immigració i retorn.

Presidit per la consellera d'Acció Social i Ciutadania, les seves vocalies inclouen les entitats i les associacions representatives (integrades també en la Comissió Permanent), les organitzacions i els ens locals que hagin participat en grups de treball o la Taula Territorial, entre d'altres (art. 5 del Decret 86/2008).

Els grups de treball tenen per objecte tractar qüestions específiques vinculades amb la immigració i el retorn dels immigrants als països d'origen. Presidida per la persona que sigui responsable de la Secretaria per a la Immigració, les vocalies estan obertes a les organitzacions, les associacions i els ens locals que manifestin la voluntat de participar-hi. Es poden convocar, a més, experts en els temes tractats. El Decret assenyala que, a banda d'altres, s'han de crear necessàriament dos grups de treball, un sobre dones i immigració i un altre sobre persones retornades (art. 7 del Decret 86/2008).

Finalment, les taules territorials se centren en qüestions de l'àmbit de la immigració que tinguin incidència en un territori específic. Les seves vocalies inclouen a totes les entitats i els ens locals que tinguin interès a participar-hi. Es poden convocar també experts i altres grups implicats (art. 8 del Decret 86/2008).

## 8. Ocupació i desenvolupament econòmic

### Marc legal

**Decret 336/1998**, de 15 de desembre, pel qual es regulen les meses locals d'ocupació

**Llei 17/2002**, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya

Les instàncies de participació ciutadana en matèria d'ocupació no són gaire nombroses. En general, tots els mecanismes participatius inclouen com a parts les associacions sindicals, els representants de treballadors i les associacions i les cambres empresarials. En particular, en l'àmbit territorial, però, hi ha un òrgan de participació que amplia aquest rang d'actors socials implicats. Es tracta de les meses locals d'ocupació.

Les meses locals d'ocupació es creen per mitjà del Decret 336/1998. Malgrat que inicialment estaven integrades per representants de la Conselleria de Treball, de les administracions locals i territorials, els sindicats i les associacions empresarials, amb la Llei 17/2002 s'amplien els organismes participants. D'acord amb l'article 10 de la Llei esmentada, l'estructura de cada mesa ha d'incloure:

- «a) quatre representants designats pel departament competent,
- b) dos representants designats per l'Administració local de l'àmbit territorial corresponent,
- c) quatre representants designats per les organitzacions sindicals en funció de la seva representativitat en l'àmbit territorial corresponent,
- d) quatre representants designats per les organitzacions empresarials en funció de la seva representativitat en l'àmbit territorial corresponent,
- e) un representant designat pel sector de l'economia social i de les entitats sense ànim de lucre, i
- f) un expert designat per les associacions i les federacions d'entitats de formació degudament acreditades».

Segons el mateix article, les meses locals d'ocupació tenen per objectiu contribuir a adequar l'oferta d'accions en matèria d'ocupació a la demanda del territori, per tal d'assolir una inserció laboral efectiva. L'article 2 del Decret 336/1998, de

15 de desembre, pel qual es regulen les meses locals d'ocupació, estableix que, a excepció de la ciutat de Barcelona que té la seva mesa específica, les meses són d'àmbit comarcal o intercomarcal, amb possibilitats de desconcentració local. En tot cas, no és possible establir una mesa local en un àmbit territorial inferior al d'una oficina de treball de la Generalitat.

Les funcions principals de les meses locals d'ocupació, que es detallen en l'article 3 del Decret 336/1998, inclouen les de fer activitats de seguiment del pla local d'ocupació corresponent, emetre informes previs sobre els projectes presentats per les entitats locals al Departament de Treball per a la contractació de treballadors desocupats en obres i serveis d'interès general -prioritzant els col·lectius de persones aturades que han de participar als programes d'ocupació- i rebre informació sobre els resultats finals de cadascuna d'aquestes intervencions. També tenen la funció d'emetre un informe previ sobre les sol·licituds de participació en el programa d'agents de desenvolupament local que presentin les entitats locals, i han de ser informades dels resultats del procés.



## 9. Igualtat i drets civils

### Marc legal

**Decret 65/2014**, de 13 de maig, del Consell Nacional de les Dones de Catalunya

**Llei 5/2008**, de 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista

**Llei orgànica 3/2007**, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes

**Llei 11/2014**, de 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia

### 9.1. Polítiques d'igualtat home-dona

És habitual entre els municipis, especialment els més grans, l'existència de consells sectorials de la dona. Ara bé, la creació d'aquests consells, a diferència del que succeeix en el sector dels serveis socials, no és obligatòria segons la legislació sectorial corresponent. El més proper a l'àmbit municipal que aquesta legislació sí que preveu és la creació de les assemblees territorials de dones de Catalunya, però es tracta d'òrgans consultius dependents del Consell Nacional de Dones de Catalunya, de manera que és millor començar per aquest darrer.

El Decret 65/2014, de 13 de maig, és la nova base normativa que regula el Consell Nacional de les Dones de Catalunya, un òrgan que compta amb una llarga trajectòria i que havia estat creat ja pel Decret 92/1998, de 31 de març, i més tard regulat pel Decret 460/2004, de 28 de desembre, que va crear a més les Assemblees Territorials de Dones de Catalunya. Tots dos decrets han quedat substituïts normativament pel nou Decret 65/2014, que ha aportat alguns canvis substancials. Vegem com queden els espais de participació tant de tot Catalunya com de l'àmbit territorial.

Primer, l'article 1 del Decret 65/2014 defineix el Consell Nacional de les Dones de Catalunya com «l'òrgan col·legiat de participació i consulta de l'Institut Català de les Dones (en endavant ICD) que integra les representacions de les entitats que treballen en programes en favor de la igualtat i la promoció de la dona, així com les diferents entitats de dones del territori català, per a les qüestions vincula-

des al Pla del Govern en matèria de polítiques de dones en els àmbits polític, social, cultural, econòmic i educatiu».

Les entitats i associacions que desitgen pertànyer al Consell han de fer una sol·licitud formal a l'Institut Català de la Dona, i estar formalment constituïdes d'acord amb els requisits que estableix la Llei d'associacions, no tenir ànim de lucre i vetllar perquè els seus acords de constitució no estiguin en contradicció amb els objectius marcats pel Decret.

Les funcions del CNDC són les següents (art. 3 Decret 65/2014):

- «a) Promoure la participació i l'associacionisme de les dones i incentivar el treball en xarxa.
- b) Ser consultat amb relació als objectius del Pla del Govern en matèria de polítiques de dones, valorar-ne el grau d'implementació i participar en l'avaluació de les intervencions.
- c) Fer noves propostes a l'ICD sobre qüestions que afecten els col·lectius femenins i la igualtat efectiva de dones i homes.
- d) Proposar la realització d'activitats, jornades i campanyes que facin visibles les aportacions de les dones a la societat i promoguin canvis per tal de reconèixer l'especificitat de la participació femenina en els àmbits polític, social, cultural, econòmic i educatiu, i que tinguin per objectiu aconseguir, des de la perspectiva de les dones, avenços socials en qualsevol sentit.
- e) Proposar els procediments adequats per participar activament en fòrums i debats que tinguin com a objectiu polítiques de dones o d'interès especial per a les dones.
- f) Vetllar per incrementar la participació de les dones en els òrgans de govern i processos de presa de decisió, tant en l'àmbit públic com en el privat.
- g) Emetre informes sobre temes d'interès per a les dones en els àmbits polític, social, cultural, econòmic o educatiu i que contribueixen a la sensibilització social dels drets de les dones, per iniciativa pròpia del Consell o a instància de l'ICD o d'altres organismes».

El CNDC es compon dels òrgans següents: una presidència, dues vicepresidències, el Ple, la Comissió de Coordinació, els grups de treball, les assemblees territorials de dones de Catalunya i una secretaria (art. 4 Decret 65/2014). Té competències per actuar, consultivament, en tots aquells àmbits que tinguin «relació directa o indirecta amb el reconeixement del paper social i la qualitat de vida de les dones i la igualtat efectiva de dones i homes», i per tant amb una visió integral que reuneix aspectes dels «àmbits polític, social, cultural, econòmic i educatiu» (art. 3.2 Decret 65/2014).

Per altra banda, des del Decret 460/2004 també existeixen a Catalunya unes Assemblees Territorials de Dones de Catalunya (ATDC), que s'integren de fet al propi CNDC, com a «òrgans participatius i consultius» del mateix, i que es cor-

responen amb les delegacions territorials del Govern de la Generalitat de Catalunya (art. 13 Decret 65/2014). Els objectius d'aquestes ATDC són «impulsar i coordinar les polítiques de dones i per a les dones, així com el foment de la igualtat efectiva de dones i homes, en el seu àmbit territorial» (art. 14 Decret 65/2014). I per acomplir aquests objectius el Decret els atribueixen les següents funcions més concretes:

- «a) Incentivar el treball en xarxa de les diferents iniciatives sorgides en cada àmbit territorial.
- b) Participar en els debats, les campanyes, les consultes i altres actuacions de caràcter similar, que es produeixen en el si del CNDC.
- c) Canalitzar les propostes, les demandes i les necessitats de les dones del territori cap a la Comissió de Coordinació del CNDC.
- d) Exercir totes les altres funcions que encomani el CNDC en relació amb qüestions d'interès per a les dones de cada territori de Catalunya».

Les ATDC estan formades per representants de les entitats que integren la CNDC però de l'àmbit territorial corresponent (art. 15 Decret 65/2014). I cada ATDC té l'obligació de reunir-se com a mínim un cop l'any per tal de complir amb les seves funcions i presentar a la CNDC les propostes o suggeriments aprovades en el seu si per majoria simple dels membres (art. 16 Decret 65/2014).

A més de l'àmbit del Consell Nacional de les Dones i de les assemblees territorials, i encara en el sector de les dones i la igualtat de gènere, val la pena esmentar que la Llei 5/2008, del 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista assenyalava que les administracions públiques han de comptar preferentment amb la col·laboració dels consells de participació de dones i també amb altres entitats de dones constituïdes o que siguin part d'una agrupació.

Fa referència també al fet que els programes i les actuacions derivats de la seva aplicació han d'establir mesures de foment d'aquestes entitats i associacions per tal de dur a terme programes i activitats encaminats a eradicar la violència masclista (art. 87 de la Llei 5/2008).

Finalment, cal dir també que la Llei espanyola 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, a part d'altres prescripcions que poden tenir alguna influència determinada en els espais de participació, estableix un principi rector per als poders públics, el de presència equilibrada entre homes i dones, a l'hora de designar o nomenar persones per a càrrecs de responsabilitat, la qual cosa inclou bona part de les comissions i els consells que s'esmenten en aquest recull (art. 16, 52 i 54).

## 9.2. No-discriminació per identitat de gènere

La recent Llei 11/2014, de 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia, introdueix també esforços importants per tal que aquests col·lectius no siguin discriminats en cap àmbit de la seva vida, inclòs el de la participació política.

La Llei estableix un mandat als poders públics, que inclou els ens locals, que consisteix a prendre les mesures necessàries per assegurar la igualtat i la no-discriminació de tota persona en atenció a la seva identitat de gènere (art. 1). A més, entre les obligacions més concretes, els poders públics han d'emparar «la participació, la no-invisibilització i la representació de les persones LGBTI, i també llur realitat i necessitats específiques, tant en l'àmbit públic com en el privat» (art. 6.e), a més d'establir «mesures de foment de les entitats que treballen per fer efectius els drets i la no-discriminació de les persones LGBTI» (art. 6.k).

Igual que succeeix amb el Consell Nacional de Dones, la Llei crea un Consell Nacional de LGTBI, definit com un «espai de participació ciutadana superior» en aquestes matèries (art. 7.1). Però en aquest cas la dimensió territorial no és present. La Llei estableix mandats concrets en diferents sectors com ara educació, universitats, cultura, lleure i esport, mitjans de comunicació, salut, acció social, ordre públic (art. 12-18) i també de participació i solidaritat (art. 19).

## 10. Joventut

### Marc legal

Llei 33/2010, d'1 d'octubre, de polítiques de joventut

Llei 14/1985, de 28 de juny, del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, modificada parcialment per la Llei 24/1998, de 30 de desembre, i modificada de nou per la Llei 1/2010, de 4 de febrer

Llei 6/2006, de 26 de maig, de creació de l'Agència Catalana de la Joventut

Decret 129/2007, de 5 de juny, pel qual s'aproven els Estatuts de l'Agència Catalana de la Joventut

### 10.1. Polítiques de joventut

La recent Llei 33/2010, d'1 d'octubre, de polítiques de joventut estableix requisits importants de participació en matèria de joventut en l'àmbit local, i més concretament en el municipal. De fet, estableix primerament el deure inequívoc de tots els poders públics de «p) promoure les condicions per a la participació lliure i eficaç de les persones joves en el desenvolupament polític, social, econòmic i cultural» i de «q) fomentar, promoure i articular instruments de suport a l'associacionisme entre les persones joves i garantir la capacitat d'interlocució dels joves, ja sigui individualment o per mitjà d'associacions» (art. 3.3, apartats p i q, de la Llei 33/2010).

Encara més, assenjala que la participació és un dels principis d'actuació prioritària, i que «l'actuació administrativa en matèria de joventut ha de construir una cultura participativa i facilitar que les persones joves, en els diferents àmbits socials, es puguin vincular als processos de presa de decisions i a les entitats juvenils i formar-ne part» (art. 6.1, apartat e), i que aquest s'ha de desenvolupar des dels principis complementaris de descentralització i desconcentració, que permetin planificar les polítiques de joventut «des de la proximitat» (art. 6.1, apartat l). I reconeix el paper important de suport i participació «de la societat civil, de les entitats i dels interlocutors lliurement establerts», a l'hora de desenvolupar les polítiques de joventut gràcies a «la iniciativa social i del tercer sector» (art. 6.2).

A més d'atorgar diverses competències a la Generalitat de Catalunya, definir la composició, l'estructura i el funcionament del Consell Nacional de Joventut de

Catalunya, i establir les bases per a un futur Pla Nacional de Joventut, que ha de ser el principal instrument de planificació de les polítiques de joventut, la Llei 33/2010 reconeix que els instruments principals d'execució d'aquestes polítiques de joventut són els serveis i els equipaments de joventut, bona part dels quals recauen sobre l'Administració municipal (art. 33). I, de manera especial, reconeix la competència dels municipis per dur a terme «actuacions complementàries en matèria de joventut», com ara elaborar plans locals, detectar i estudiar les necessitats en aquesta matèria del seu àmbit territorial, promoure l'emancipació de les persones joves, afavorir la participació juvenil en la vida política, social, econòmica, educativa i cultural del municipi, afavorir i promoure l'associacionisme juvenil, crear i gestionar els serveis necessaris per a l'execució de les polítiques de joventut, gestionar les polítiques de joventut com a conseqüència de convenis subscrits amb la Generalitat i, especialment, crear consells locals de joventut (art. 13.1; vegeu també l'art. 7.2).

També s'hi ha d'afegir la possibilitat de col·laborar amb la Generalitat i amb les administracions supramunicipals a l'hora d'elaborar estudis, informes i anàlisis «per a detectar les necessitats de les persones joves en llur àmbit territorial» (art. 13.1 de la Llei 33/2010). I estableix, igualment, el deure d'assistència i cooperació dels ens locals supramunicipals als municipis a l'hora de dur a terme aquestes actuacions complementàries (art. 14 de la Llei 33/2010).

Però l'apartat més important de la Llei pel que fa a la participació és el capítol IV, dedicat a la participació juvenil, que la defineix com «el conjunt d'accions i de processos que generen entre les persones joves la capacitat de decidir llur entorn, llurs relacions i llur desenvolupament personal i col·lectiu, i per intervenir-hi i transformar-los» (art. 38.1). I repeteix el deure dels poders públics «de fomentar la participació juvenil, tant des de la perspectiva que els joves han d'enfortir llur cultura democràtica i ciutadana, com des de la perspectiva que la participació ha de servir per aproximar les necessitats dels joves a la definició i l'aplicació de les polítiques públiques que els afectin com a ciutadans» (art. 38.3; vegeu també l'art. 44).

La Llei distingeix entre participació individual i participació «per mitjà de les entitats juvenils o els grups de joves» (art. 38.2). Es consideren entitats juvenils les següents: a) «les associacions que, d'acord amb llur naturalesa, llur denominació o llurs estatuts, tenen la consideració de juvenils»; b) «les seccions juvenils que pertanyen o estan vinculades estatutàriament a un partit polític, un sindicat o qualsevol altra associació amb organització interna i funcionament democràtic i sense afany de lucre. La secció juvenil ha d'estar establerta en els estatuts del partit polític, sindicat o associació del qual forma part, amb els objectius, les funcions específiques, la composició, les normes bàsiques i els òrgans de funcionament intern»; c) «els consells locals de joventut, com a ens de representació i participació formats per diversos models associatius d'un municipi, com a entitats independents de l'Administració pública que coordinen el teixit associatiu juvenil

del municipi, representen les organitzacions juvenils del municipi i dialoguen amb els poders públics» (art. 39). A diferència del que passava abans de l'aprovació d'aquesta Llei, per primer cop es fa referència general a l'existència de consells sectorials municipals en matèria de joventut (vegeu també l'art. 7.3). I se'ls atribueix a més un important deure de promoció de la participació juvenil (vegeu l'art. 44.3). Són considerats grups de joves, finalment, aquells «col·lectius sense personalitat jurídica pròpia formats per persones joves o per associacions juvenils» (art. 40).

La Llei també reconeix dues formes diferents de participació, és a dir, dues «diverses expressions que tenen les persones joves per a participar en la col·lectivitat i en els afers públics»: a) «L'acció, entesa com la capacitat de les persones joves per a desenvolupar per si mateixes iniciatives i projectes, amb la voluntat d'intervenir de manera directa en l'aplicació de les polítiques públiques», i b) «La interlocució, entesa com la capacitat de les persones joves de dialogar amb els poders públics, amb la voluntat de decidir sobre les polítiques de joventut que aquests desenvolupen o han de desenvolupar» (art. 42.1 i 2). Pel que fa a la segona forma de participació, la interlocució, s'assenyala que els poders públics «han de tenir en compte tant les entitats juvenils com les persones joves considerades individualment, atenent a un criteri de representativitat», i s'esmenta el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya com a «interlocutor preferent», en els termes que estableix la llei que regula tal Consell, la Llei 14/1985 (art. 42.3 i 4 de la Llei 14/1985).

Respecte dels processos concrets de participació i consulta, que la Llei defineix com «una eina de participació amb una durada concreta, per mitjà de la qual les administracions públiques i les persones joves dialoguen i treballen conjuntament per a construir les polítiques públiques territorials i sectorials», s'exposa que poden ser impulsats tant per l'Administració com per les entitats juvenils. Però fins i tot en aquest darrer cas, els poders públics tenen el deure de vetllar perquè els processos esmentats «es regeixin pels principis de màxima transparència, representativitat, eficàcia i incidència», i poden demanar l'assessorament que necessitin de l'òrgan o la unitat que determini el Govern de la Generalitat o l'Agència Catalana de la Joventut (art. 43).

Un darrer element important és que la Llei crea un registre d'entitats juvenils que s'ha de regular per un reglament posterior, i que, tot i no tenir funcions constitutives de les entitats, serveix per donar a les entitats inscrites un reconeixement específic i prioritari tant en la seva capacitat d'interlocució amb les administracions públiques com en la seva «capacitat de participar en els òrgans consultius de les administracions públiques quan aquestes ho requereixin», per la qual cosa inclou, per exemple, els consells locals sectorials de joventut –part de la «possibilitat de rebre subvencions de l'Administració de la Generalitat» (art. 41).



## 10.2. Consell Nacional de la Joventut de Catalunya

La Llei 14/1985 va crear o regular el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (CNJC), definit com una entitat de dret públic però amb personalitat jurídica pròpia (art. 1 de la Llei 14/1985; vegeu també l'art. 12.1 de la Llei 33/2010). Les seves funcions inclouen entre d'altres promoure activitats dirigides a assegurar la participació de les persones joves en les decisions i en les mesures que les afecten, fomentar l'associacionisme juvenil i participar en els òrgans consultius de l'Administració quan aquesta ho requereixi (art. 2 de la Llei 14/1985).

La seva composició distingeix entre entitats membres de ple dret i entitats membres adherides. Els membres de ple dret inclouen les entitats juvenils amb base associativa, de participació social i de funcionament democràtic, les federacions o els organismes coordinadors compostos per un mínim de tres moviments juvenils (cap dels quals, individualment, ha de ser membre del Consell), les seccions juvenils d'entitats professionals, acadèmiques, sindicals, polítiques i esportives.

El que és important és que entre els membres de ple dret hi poden figurar els consells locals de joventut dels municipis «que representin un mínim de 5.000 habitants o siguin capitals de comarca, que estiguin integrats per un mínim de dos tipus d'entitats i que es fixin com a objectius la interlocució, la coordinació i el foment de la participació al municipi corresponent», i els »consells territorials de joventut d'un àmbit d'actuació en el qual no hi hagi consells locals de joventut afiliats al CNJC», a més de les entitats juvenils, les federacions juvenils o les seccions juvenils d'entitats professionals, acadèmiques, polítiques, etc. (art. 4 de la Llei 14/1985, després de les dues reformes). Finalment, els òrgans del Consell Nacional són una assemblea general, un president o presidenta i un secretariat (art. 6 de la Llei 14/1985).

## 10.3. Agència Catalana de la Joventut

L'Agència Catalana de la Joventut, creada per la Llei 6/2006, de 26 de maig, i desenvolupada pel Decret 129/2007, de 5 de juny, té entre les seves funcions les d'executar programes per a l'emancipació de les persones joves, executar programes de foment de la participació juvenil i del diàleg intercultural, assessorar els ens locals en matèria de polítiques de joventut i en el desplegament dels plans locals de joventut en el territori, i impulsar els punts i les oficines de la Xarxa catalana de serveis d'informació juvenil (art. 5 de la Llei 6/2006, i art. 4 del Decret 129/2007).

Aquesta Agència conté un espai per a la participació associat al seu Consell Assessor, que inclou representants del Consell Nacional de Joventut, dels ens locals, del sector empresarial i dels sindicats. Les tasques del Consell Assessor són dues: la d'emetre la seva opinió sobre el compliment anual del Pla Nacional de Joventut i la d'analitzar la realitat juvenil en matèria de polítiques d'emancipació i participació de les persones joves (art. 14 de la Llei 6/2006 i art. 18 del Decret 129/2007).

## 11. Infància i adolescència

### Marc legal

Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència

La recent Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, estableix un marc legal força avançat en el qual als infants (amb menys de 12 anys) i els adolescents (entre 12 i 18 anys) els són reconeguts un seguit de drets i deures significatius, i se'ls dota també d'òrgans i instruments definits de protecció. Ja l'article 3 instaura el deure de les administracions públiques de «desenvolupar llurs activitats de manera que els infants i els adolescents siguin considerats i reconeguts com a ciutadans de ple dret, sens perjudici de les limitacions que deriven de la minoria d'edat legal», i «d'exercir les funcions i les competències de promoció, d'atenció i de protecció dels drets dels infants i els adolescents», i alhora facilitar «els canals de participació adequats» (art. 3.2 i 3).

De fet, la Llei declara que «els infants i els adolescents tenen dret a exercir els drets civils i polítics sense més limitacions que les fixades per les lleis» i que «els poders públics han d'establir els mitjans necessaris per a donar als infants i als adolescents l'oportunitat d'exercir plenament aquests drets» (art. 28).

A més dels drets civils habituals recollits per qualsevol declaració de drets, s'esmenta explícitament el dret de participació: «Els infants i els adolescents tenen el dret de participar plenament en els nuclis de convivència més immediats i en la vida social, cultural, artística i recreativa de llur entorn. Els poders públics els han d'oferir les oportunitats necessàries perquè s'incorporin progressivament a la ciutadania activa, d'acord amb llur grau de desenvolupament personal». I les administracions públiques han d'establir procediments destinats a recollir les opinions dels infants i els adolescents amb relació a les polítiques, les normes, els projectes, els programes o les decisions que els afecten (art. 34).

De manera més específica, la Llei atribueix als poders públics el deure de fomentar la idea de ciutadania activa en aquest sector de població tot promovent «el dret dels infants i els adolescents a participar activament en la construcció d'una societat més justa, solidària i democràtica», com també «la solidaritat i la sensibilitat social per tal que s'incrementi la participació social dels infants i els adolescents i es generin espais socials nous que dinamitzin la participació responsable

d'aquest sector de la població i afavoreixin la convivència i la integració social en l'àmbit veïnal i local» (art. 11). Per aquesta raó, proclama el principi rector que les normes i polítiques públiques siguin avaluades des de la perspectiva dels infants i dels adolescents permetent-los «participar activament en aquesta avaluació» (art. 5.2).

Tot i que la Generalitat es reserva algunes competències i deures en aquesta matèria, la Llei 14/2010 estableix clarament l'obligació dels ens locals de col·laborar a l'hora d'invertir recursos i prestar els serveis necessaris per fer efectius els drets dels infants i dels adolescents. I afegeix que és un deure de totes les administracions públiques afavorir les entitats socials i comunitàries que treballen pels drets i les oportunitats dels infants i els adolescents, i donar-los suport, especialment en els territoris i entorns en què es concentren les desigualtats i els indicadors de més risc (art. 23).

Finalment, la Llei crea les taules territorials d'infància i els consells de participació territorials i nacional dels infants i adolescents, tot i que la regulació concreta dels dos tipus d'òrgans haurà d'esperar el seu desenvolupament reglamentari. Les taules territorials d'infància són «els òrgans col·legiats que es constitueixen per coordinar, impulsar i promoure les polítiques d'infància arreu del territori, mitjançant les diverses administracions i institucions implicades». I les seves funcions principals són:

- La coordinació de les diverses administracions i institucions;
- El desplaçament dels eixos del Pla integral i la promoció i la coordinació,
- En l'àmbit territorial corresponent, de la planificació local o comarcal dels recursos preventius en la infància i l'adolescència en col·laboració amb els ens locals, i
- La coordinació de tots els agents implicats per potenciar el treball en xarxa (art. 26).

A part de la creació del Consell Nacional dels Infants i els Adolescents de Catalunya, l'estructura orgànica que preveu la Llei es completa amb la creació preceptiva per part de les administracions locals dels consells de participació territorial, «per tal de donar als infants i als adolescents l'oportunitat d'afavorir la convivència i la integració cultural en l'àmbit veïnal i local», la composició i l'estructura de la qual es determina reglamentàriament, tot i que encara no existeix aquest reglament (art. 27).

## Llista d'abreviatures legals

- CE: [Constitució espanyola](#)
- EAC: [Estatut d'autonomia de Catalunya](#)
- LRJP: [Llei 26/2010](#), de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya
- LMRL: [Llei 8/1987](#), de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, aprovada com a Text refós pel [Decret legislatiu 2/2003](#), de 28 d'abril
- LOE: [Llei orgànica d'educació](#)
- LRBRL: [Llei 7/1985](#), de 2 d'abril, reguladora de les bases i del règim local