



Guia sobre

LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN ELS PROCESSOS NORMATIUS



Diputació de Girona

Edició i coordinació tècnica

Secció de Participació Ciutadana, Bon Govern i Transparència de la Diputació de Girona

Autoria

Cristina Valls i Roser Solà-Morales (Idees i anàlisi social)

Anna Brunso, Pol Puigdomènech i Gerard Jou (Secció de Participació Ciutadana, Bon Govern i Transparència de la Diputació de Girona)

Disseny i maquetació

Wacamole

Revisió lingüística

Serveis Lingüístics de la Diputació de Girona

Gener de 2021

Índex

1. Presentació
2. Quina és la finalitat d'una consulta pública prèvia?
3. Quan es pot prescindir de la consulta?
4. En quin moment de l'elaboració d'una norma s'ha de fer la consulta?
5. Com s'ha de fer la consulta?
6. Alguns exemples de consultes públiques prèvies fetes al territori
7. Models de documents referenciats a la guia
8. Circuit de la consulta pública prèvia

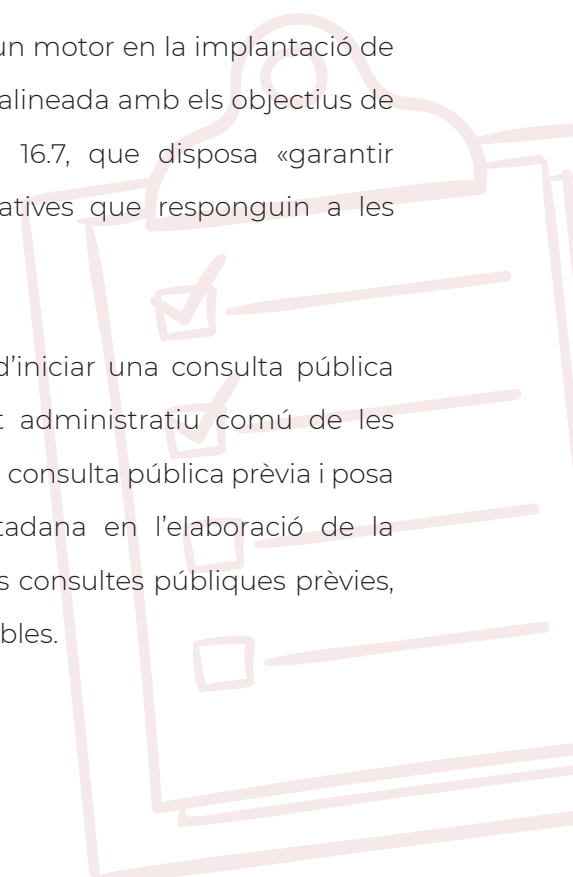
1. Presentació

La Diputació de Girona, per mitjà de la Secció de Participació Ciutadana, Bon Govern i Transparència, publica la guia pràctica, *La participació ciutadania en els processos normatius*. Aquest és el primer número d'una col·lecció de materials en l'àmbit de la participació ciutadana que s'inicia amb la voluntat de difondre recursos d'utilitat per als ajuntaments del territori, per contribuir a millorar la gestió de les polítiques públiques en el món local.

La publicació respon a l'interès i el deure de la Diputació de Girona d'oferir assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment als de menor capacitat econòmica i de gestió, i persegueix l'objectiu d'escoltar i atendre les necessitats dels municipis, i oferir-los eines i recursos per garantir-los una major participació, més transparència i una comunicació més efectiva.

La Diputació de Girona va assumir el compromís d'esdevenir un motor en la implantació de la Agenda 2030 al món local. En aquest sentit, l'actuació està alineada amb els objectius de desenvolupament sostenible, concretament amb l'objectiu 16.7, que disposa «garantir l'adopció de decisions inclusives, participatives i representatives que responguin a les necessitats a tots els nivells».

Aquesta guia pràctica s'adreça als ajuntaments que hagin d'iniciar una consulta pública prèvia en compliment de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. La guia explica com organitzar una consulta pública prèvia i posa l'accent en l'oportunitat d'obrir espais de participació ciutadana en l'elaboració de la normativa municipal. L'objectiu és facilitar la tramitació de les consultes públiques prèvies, especialment en els ajuntament de municipis petits i micropobles.



2. Quina és la finalitat d'una consulta pública prèvia?

La Llei 39/2015¹, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), estableix que s'ha d'incorporar la participació de la ciutadania, en forma de consulta pública prèvia, en l'elaboració o modificació d'ordenances o reglaments municipals. La finalitat de la consulta és:

- Promoure la participació de la ciutadania en les qüestions objecte de regulació, amb l'obertura de debats ciutadans i d'espais per fer aportacions.
- Recollir l'opinió de la ciutadania i de les organitzacions més representatives potencialment afectades pel futur reglament o ordenança sobre:
 - a) Els problemes que es pretén solucionar amb la iniciativa.
 - b) La necessitat i oportunitat de l'aprovació.
 - c) Els objectius de la norma.
 - d) Les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores.

3. Quan es pot prescindir de la consulta?

La Llei estableix que es pot prescindir de la consulta pública prèvia quan:

- Es tracti de normes pressupostàries o organitzatives.
- La normativa no tingui cap impacte significatiu en l'activitat econòmica.
- La normativa no imposi obligacions rellevants a les persones i entitats afectades.
- La normativa reguli aspectes parcials d'una matèria.
- Concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin

¹ Cal tenir en compte que l'article 133 de l'LPAC va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat, interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, que va donar lloc a la sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig, que declara que l'article en qüestió, excepte el primer incís de l'apartat primer i el primer paràgraf de l'apartat quart, és contrari a l'ordre constitucional de competències i és inaplicable a les comunitats autònomes, la qual cosa no comporta la nul·litat del precepte, ja que continua sent d'aplicació en l'àmbit estatal. La sentència no es refereix a l'àmbit local; per això, aplicant un criteri de prudència, mentre no existeixi un pronunciament judicial o una normativa que reguli la qüestió referida als ens locals, continua sent d'aplicació en la seva totalitat el que estableix l'article 133 de l'LPAC.

4. En quin moment de l'elaboració d'una norma s'ha de fer la consulta?

Segons la Llei, la consulta pública prèvia s'ha de dur a terme abans de la redacció de l'avantprojecte del reglament o de l'ordenança.

Fases de l'elaboració d'ordenances i reglaments

Consulta pública prèvia

Preparació del projecte normatiu

Mecanismes d'informació i audiència als interessats


Aprovació definitiva, publicació i entrada en vigor de la norma

Font: Elaboració pròpia.

5. Com s'ha de fer la consulta?

— A l'inici de la tramitació, s'ha de consultar la Secretaria municipal perquè determini si la norma es troba en un dels supòsits previstos per la llei que permeten prescindir de la consulta pública prèvia.


— La Secretaria, o el departament que correspongui, ha d'emetre un informe sobre l'oportunitat de la consulta pública prèvia, que pot ser favorable o no favorable.

 Vegeu model d'informe sobre l'oportunitat de la consulta favorable a l'annex I.

 Vegeu model d'informe sobre l'oportunitat de la consulta desfavorable a l'annex II.

— Si la Secretaria considera que es pot prescindir de la consulta pública prèvia, caldrà valorar des del punt de vista polític si interessa igualment obrir un debat sobre la norma.

— Si la consulta pública prèvia va endavant, s'ha d'emetre una resolució d'alcaldia o un decret sobre l'inici de la consulta pública prèvia.

 Vegeu model de decret o resolució d'alcaldia a l'annex III.



Per tant, cal distingir entre aquelles consultes públiques que s'impulsen perquè hi ha l'obligació legal de fer-ho d'aquelles altres que es duen a terme per donar l'oportunitat a la ciutadania de participar en l'elaboració de la normativa municipal.

Un exemple en seria el Reglament orgànic municipal, que, si bé no és obligatori fer la consulta pública prèvia per aprovar-lo, perquè es tracta d'una norma organitzativa, alguns municipis sí que han considerat que la consulta era adient i tenia sentit fer-la.

D'altra banda, també es pot donar el cas de normes que per tramitar-les sigui obligatòria la consulta pública prèvia, però que la matèria que regulen sigui molt tècnica o sectorial, com ara una ordenança de cales, rases i canalitzacions, o bé que vingui molt determinada per llei i que, per tant, hi hagi poc marge per fer-hi aportacions. En aquest cas, s'hi han de destinar menys esforços i la consulta es pot plantejar més aviat com un tràmit.

5.1. Quina és la durada de la consulta prèvia?

S'ha d'establir un període de realització de la consulta prou ampli per garantir que la ciutadania hi pugui participar.

Tot i que la llei no estableix un temps mínim de consulta a l'espai web, es recomana que la durada de la consulta pública prèvia sigui d'un mínim de 20 dies naturals (d'acord amb l'article 83 sobre la informació pública).

5.2 Quin és l'espai adient per fer la consulta?

L'LPAC estableix que la consulta s'ha de fer telemàticament i que es poden utilitzar totes les eines o instruments de què disposi l'ajuntament per a aquesta finalitat: plataformes electròniques, aplicacions mòbils o correu electrònic, entre d'altres.

L'espai que s'utilitzi tindrà implicacions en el procés. Així doncs:

Si fem servir la seu electrònica o el portal de transparència, haurem optat per fer la consulta prèvia com un tràmit administratiu, ja que aquests espais no permeten fer debats.

Si utilitzem el web de participació ciutadana o plataformes digitals amb espais de debat, permetrem una elaboració de la norma més col·laborativa.



- La informació ha de ser clara i s'ha d'utilitzar un llenguatge planer i directe.
- L'espai web ha de tenir una estructura que permeti una navegació intuïtiva.

5.3. Quin sistema d'identificació hem d'utilitzar?

El sistema d'identificació està vinculat a l'espai on estigui ubicada la consulta. Es poden utilitzar els mecanismes següents:

- Habilitar una adreça de correu electrònic on rebre les aportacions.
- Requerir l'ús d'un certificat o d'un procés de registre d'usuari i contrasenya.



La consulta pública prèvia, a diferència d'altres tràmits d'informació pública i audiència, es caracteritza per la seva voluntat antiformalista i per eliminar els impediments per participar-hi. Per aquest motiu, és millor no requerir sistemes d'identificació gaire robustos i evitar utilitzar el registre general de l'ajuntament per fer les aportacions. L'ús del registre general com a via per rebre aportacions comportaria haver de donar resposta per escrit i resoldre sobre el fons de cada una de les aportacions.

Això sí, s'aconsella identificar les persones que intervenen en el procés participatiu per gestionar-lo millor, per ordenar les propostes i poder-les interpel·lar, si és el cas. El fet que hi hagi un registre de persones usuàries permet establir i fer acceptar alhora els corresponents avisos legals, de privacitat i de condicions de participació, a fi d'evitar que es generin debats poc respectuosos.

5.4. Quin tipus d'informació oferim?

L'ajuntament ha de posar a disposició de la ciutadania tota la informació necessària per tal que les persones i les organitzacions puguin donar la seva opinió sobre la matèria. Per això, s'han d'elaborar documents clars, concisos i redactats amb un llenguatge entenedor, sense que això impliqui pèrdua de rigor.

Al document informatiu de la consulta pública prèvia hi ha de constar:

- el nom provisional de la norma,
- els seus antecedents,
- els problemes que es volen solucionar amb la seva aprovació o modificació,
- la necessitat i l'oportunitat de la seva aprovació o modificació,
- els seus objectius,
- les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores i la data d'inici i final de la consulta.



Vegeu el model de fitxa informativa a l'annex IV.



5.5. Com fem difusió de la consulta pública prèvia?

Cal definir una estratègia de comunicació per fer difusió de la consulta pública prèvia i especialment dels canals de participació oberts per fer-hi aportacions.

Algunes recomanacions:

- Fer difusió a través de xarxes socials i de punts físics, com les oficines d'atenció a la ciutadania o equipaments municipals.
- Utilitzar un llenguatge clar i engrescador.



5.6. Quins espais de participació es recomana utilitzar?

Depenent de cada cas, cal dissenyar els mecanismes que permetin participar les persones interessades i interaccionar especialment amb la ciutadania i amb les entitats interessades o afectades per la norma que s'aprovarà.

Quan el tema sigui rellevant, es poden activar metodologies participatives per tal d'enriquir el procés d'elaboració de la norma.

Mecanismes que es poden adoptar:

— Si es disposa d'una plataforma tecnològica, oferir un debat obert.



Vegeu la proposta de preguntes per al debat obert a l'annex V.

— Oferir un qüestionari o formulari al web.



Vegeu el model de qüestionari per a la recollida d'aportacions a l'annex VI.

— Obrir espais i utilitzar els òrgans estables de participació (pot ser una manera de dotar-los de contingut).

— Fer accions participatives complementàries, com ara sessions de debat, processos participatius, ús de textos col·laboratius, etc.

Cal tenir en compte que si obtenim dades sobre el perfil de les persones participants (edat, sexe, barri o districte, etc.), les haurem d'incloure en el formulari de recollida d'aportacions en línia i en els fulls de registre dels espais de participació.



En funció de les dimensions del municipi s'activaran uns mecanismes o uns altres; per exemple, en el cas d'un micropoble es poden convocar reunions obertes o assemblees amb el veïnat.

5.7. Cal fer una devolució de la consulta?

L'LPAC no obliga l'Administració a recollir els resultats de la consulta ni a fer cap mena de resum o de valoració general de les contribucions per fer-los públics posteriorment. De tota manera, s'aconsella que, un cop finalitzada la consulta pública prèvia, s'elabori i es publiqui una memòria o informe de retorn de les propostes rebudes.



Vegeu model de memòria de consulta pública prèvia a l'annex VII.

Però no s'ha de confondre aquesta devolució amb el tràmit d'informació pública, a través del qual les persones que formulen al·legacions tenen dret a conèixer-ne la valoració mitjançant una resposta tècnica raonada, de manera que no hem d'avançar-nos a l'hora de donar respostes.



S'aconsella planificar el calendari de consultes a partir del pla normatiu anual.

6. Alguns exemples de consultes públiques prèvies fetes al territori



Consulta pública sobre l'elaboració del Reglament del servei de cementiri. Ajuntament de Vilaür.




Participació ciutadana en processos participatius. Ajuntament de Sant Joan de les Abadesses.



Consulta pública prèvia per a la modificació de l'Ordenança de civisme. Ajuntament de Palafrugell.

7. Models de documents referenciats a la guia:

Us podeu descarregar tots els annexos d'aquesta Guia

Aquí 

Annex 1. Informe sobre l'oportunitat de la consulta (favorable). Conté un apartat d'antecedents, que fan referència a la normativa, i el nucli de l'informe (favorable), on s'han de fer constar les raons que motiven la consulta.

Annex 2. Informe sobre l'oportunitat de la consulta (desfavorable). Conté un apartat d'antecedents, que fan referència a la normativa, i el nucli de l'informe (desfavorable), on s'han de fer constar les raons per les quals no és necessari fer la consulta.

Annex 3. Decret o resolució d'alcaldia. La resolució ha d'establir els canals de recollida de les aportacions i el període d'obertura de la consulta.

Annex 4. Fitxa informativa. Hi ha de constar tota la informació rellevant perquè la ciutadania pugui participar en la consulta: antecedents (normes prèvies o dades de contextualització), problemes que es pretenen solucionar, necessitat i oportunitat de l'aprovació de la proposta normativa, objectius i possibles solucions alternatives.

Annex 5. Proposta de preguntes per al debat obert. Es proposen algunes preguntes genèriques per orientar el debat. També es poden formular preguntes més concretes sobre algun aspecte que la nova normativa vulgui regular.

Annex 6. Qüestionari per a la recollida d'aportacions. Es presenta un model de qüestionari per sistematitzar la recollida d'aportacions i completar la informació aplegada a la fitxa informativa (annex IV). Com en el cas del debat obert, s'ha d'adaptar a cada context, i s'hi poden incloure preguntes més concretes sobre aspectes que afectin més directament la ciutadania.

Annex 7. Memòria de la consulta pública prèvia. Proposta d'apartats que hauria de tenir la memòria de la consulta pública prèvia. S'explica quina informació hauria de contenir cada apartat. També s'ha d'adaptar a cada procés.

8. Circuit de la consulta pública prèvia

