

PROPOSTA D'ESMENES

Avantprojecte de llei d'elaboració de disposicions normatives

Entitat: Xnet – Institut per a la Digitalització Democràtica

Fase: Audiència i informació pública

Text examinat: Segona versió de l'Avantprojecte, de 31 de juliol de 2026

Criteri de lectura: **text afegit;** ~~text suprimit~~; text sense format: redacció que es manté.

1. Objecte de les esmenes

Xnet formula aquestes esmenes amb l'objectiu que el nou procediment normatiu garanteixi una participació efectiva i no merament formal de la societat civil; redueixi les excepcions als tràmits participatius; incorpori garanties de drets en la normativa experimental i els espais controlats de proves; i asseguri que les infraestructures digitals emprades per l'Administració siguin lliures, auditables, interoperables i sotmeses a control públic.

2. Resum de les modificacions proposades

- Diferenciar, dins la participació dels grups d'interès, les agrupacions o organitzacions de la societat civil sense ànim de lucre i establir mesures de suport proporcionades als seus recursos.
- Garantir avisos automatitzats a les entitats potencialment afectades, sense convertir la mera publicació en una notificació, discriminant organitzacions amb menys recursos.
- Suprimir la transposició del dret de la Unió Europea com a causa d'exclusió de la consulta pública.
- Incloure expressament la societat civil, les organitzacions de defensa de drets i les associacions de persones consumidores en la normativa experimental i els espais de proves.
- Introduir l'obligació d'ús programari auditable, és a dir lliure, estàndards oberts, interoperabilitat, portabilitat, auditabilitat pública i absència de dependència de proveïdor en totes les plataformes regulades per la llei.
- Publicar els expedients en formats oberts, accessibles, estructurats i reutilitzables, amb historial de versions i comparació de canvis.

3. Propostes de modificació

Proposta 1. Consulta proactiva i suport a la societat civil

Precepte afectat: Article 5, apartats 1, 4 i 5

Tipus de modificació: Modificació dels apartats 1 i 5 i addició d'un apartat 4 bis

Text de l'article amb les modificacions proposades

Article 5. Consulta pública prèvia

1. Abans de l'elaboració del text de la disposició normativa, s'ha de fer una consulta pública, per un període mínim d'un mes, mitjançant el portal de la transparència. Aquesta consulta s'ha de difondre entre els subjectes potencialment afectats ~~a través dels mitjans que es considerin més idonis~~ **de manera proactiva, mitjançant avisos automatitzats fent accessible per a inscripció de qualsevol persona física o jurídica un canal informatiu on s'han de comunicar tots els procediments i els desenvolupaments relatius.**
2. La consulta pública s'acompanya d'una memòria d'avaluació preliminar de la iniciativa que, en tot cas, s'ha de referir als problemes que es pretenen abordar, als objectius que es volen assolir i a les possibles opcions d'intervenció.
3. En el cas dels avantprojectes de llei i els projectes de decret, la consulta pública requereix l'acord previ del Govern.
4. De forma complementària a la consulta pública per mitjà del portal de la transparència, es poden emprar altres eines i canals de participació que permetin millorar l'obtenció d'evidències per a la presa de decisions.
5. La fase prèvia ha de concloure amb la publicació al portal de la transparència d'un informe que valori la consulta pública i les aportacions que s'hagin dut a terme mitjançant altres eines i canals, amb la identificació de les que han presentat els grups d'interès. **L'informe ha d'explicar de forma motivada quines aportacions s'accepten o es rebutgen. La identificació dels grups d'interès ha de diferenciar, com a mínim, entre actors amb finalitat lucrativa o interessos econòmics directes i organitzacions de la societat civil sense ànim de lucre que defensen drets o interessos col·lectius.**

Motivació

La categoria jurídica de grup d'interès pot incloure actors molt desiguals. Una empresa o patronal sol disposar de recursos professionals permanents, mentre que moltes entitats de la societat civil aporten coneixement especialitzat i experiència directa amb mitjans molt limitats. Tractar-les de manera idèntica consolida una desigualtat material d'accés a la decisió pública. No es proposa ocultar-ne la intervenció, sinó identificar-ne correctament la naturalesa i compensar barreres de participació.

Proposta 2. Reducció de les excepcions a la consulta pública prèvia

Precepte afectat: Article 6

Tipus de modificació: Substitució de l'article

Text de l'article amb les modificacions proposades

Article 6. Excepcions a la consulta pública prèvia

Es pot prescindir del tràmit de consulta pública prèvia si, amb relació a la iniciativa que es planteja aprovar, es justifica de forma raonada a la memòria general que concorre algun dels supòsits següents:

- a) El seu contingut és pressupostari o organitzatiu, o es refereix a preus públics, tarifes o mesures de

foment.

b) Es limita a refondre o consolidar textos.

c) Consisteix en el compliment d'un mandat legal delimitat de forma clara i precisa pel que fa al seu contingut, o bé en la incorporació o la transposició de normativa de la Unió Europea de caràcter tècnic, sempre que en els dos casos no imposi a les persones destinatàries noves obligacions respecte a la norma d'origen.

d) Quan no comporta impactes econòmics, socials o ambientals significatius.

e) S'aplica la tramitació d'urgència prevista en aquesta llei o qualsevol procediment especial d'elaboració de disposicions normatives.

f) Quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin.

Motivació

L'àmbit d'impacte no és motiu suficient per escloure una consulta. La transposició europea no ha de quedar-ne exclosa: les directives acostumen a deixar marges d'elecció, desenvolupament, execució, garanties i supervisió; fins i tot quan el marge material és reduït, la participació permet detectar impactes, problemes d'aplicació i opcions tècniques.

Proposta 3. Audiència efectiva, avisos i tracte proporcionat

Precepte afectat: Article 11, especialment apartats 2 i 4

Tipus de modificació: Substitució de l'apartat 4 i addició dels apartats 4 bis i 4 ter

Text de l'article amb les modificacions proposades

Article 11. Audiència i informació pública

1. Amb caràcter general, s'ha de sotmetre la disposició normativa a informació pública per mitjà del portal de la transparència i s'ha d'anunciar per edicte publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. De forma simultània s'ha de sol·licitar directament l'opinió dels subjectes que representin drets o interessos legítims que puguin resultar afectats, mitjançant el tràmit d'audiència.

2. El termini dels tràmits d'audiència i informació pública és, com a mínim, de quinze dies. Per donar-hi compliment s'ha de facilitar la versió disponible del text del projecte normatiu, la memòria general i, si escau, la memòria d'avaluació.

3. Es pot prescindir dels tràmits d'audiència i informació pública en els supòsits següents: a) La norma té contingut pressupostari o organitzatiu, tret que impliqui participació de membres externs a les administracions públiques. b) La disposició es limita a refondre o consolidar textos. c) Quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin.

4. En el cas dels grups d'interès, el tràmit d'audiència s'entén formalment complet mitjançant la

~~publicació del projecte de disposició normativa i de la documentació corresponent en la plataforma digital habilitada a aquest efecte.~~

4. La publicació del projecte i de la documentació a la plataforma digital és requisit necessari, però no substitueix l'avís automatitzat obligatori al canal de difusió a les persones físiques o jurídiques que s'hi hagin subscrit.

4 bis. La plataforma ha de permetre subscripcions gratuïtes per àmbits materials, territorials i tipus de norma, i ha d'acreditar la data i el contingut de l'avís. El termini no pot començar abans de l'enviament efectiu de l'avís.

4 ter. L'Administració ha de garantir formularis simples, canals d'assistència i la possibilitat de presentar observacions sense exigències documentals o d'identificació desproporcionades per a les entitats sense ànim de lucre i els col·lectius amb menor capacitat administrativa.

5. A més dels tràmits d'audiència i informació pública, es poden utilitzar altres canals o eines de participació per millorar l'obtenció d'evidències que afavoreixin una presa de decisions més informada.

Motivació

Considerar formalment complerta l'audiència amb la mera publicació trasllada a les entitats la càrrega de vigilar permanentment una plataforma. Això perjudica especialment la societat civil amb pocs recursos. Un sistema digital ben dissenyat permet avisos automàtics amb un cost marginal mínim. La transparència passiva no equival a donar una possibilitat de participació efectiva.

Proposta 4. Garanties democràtiques de la normativa experimental

Precepte afectat: Article 20

Tipus de modificació: Modificació dels apartats 2, 3 i 4

Text de l'article amb les modificacions proposades

Article 20. Procediment per a l'experimentació normativa

2. La disposició de caràcter experimental ha d'establir, com a mínim: a) Els objectius de l'experiment normatiu. b) L'àmbit d'aplicació, que s'ha de restringir a un territori, col·lectiu o sector específic. c) La normativa que s'aplica durant l'experiment i la que s'exceptua del compliment. d) L'òrgan responsable de l'experiment, que ha de ser competent per suspendre'n l'aplicació si es produeixen efectes adversos, així com el procediment per fer-ho. e) La durada de l'experiment, que no pot superar els cinc anys des de l'entrada en vigor de la norma. En finalitzar aquest termini, la norma perd vigència automàticament. **f) Els drets i interessos potencialment afectats. g) La publicació dels resultats i de les incidències.**

3. Per tramitar la disposició de caràcter experimental, ~~només cal dur a terme el tràmit de consulta interdepartamental i, si escau, sol·licitar el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora~~**s'han de dur a terme els tràmits de consulta interdepartamental, audiència i informació pública i, si escau, s'ha de sol·licitar el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora.** L'expedient ha d'incloure una memòria

explicativa sobre la finalitat i els elements principals de l'experiment, la memòria dinàmica i l'informe jurídic.

4. Si els resultats de l'experiment justifiquen aplicar amb caràcter general la regulació objecte d'experimentació, en la tramitació de la nova disposició normativa ~~no és necessari fer una consulta pública prèvia i es poden reduir els terminis a la meitat~~ **ha de fer una nova audiència i informació pública sobre els resultats. La consulta pública prèvia només es pot ometre quan no s'ampliï l'objecte ni es modifiquin substancialment les condicions experimentades.** L'expedient ha d'incloure el text del projecte normatiu, la memòria explicativa dels resultats que justifiquen la generalització, la memòria dinàmica, l'informe jurídic, i els informes o dictàmens preceptius de conformitat amb l'article 12.

Motivació

Una norma experimental pot exceptuar l'aplicació d'altres normes a un territori, sector o col·lectiu durant fins a cinc anys. L'únic motiu perquè sigui acceptable és justament per al seu caràcter experimental que perdria completament si no tingués participació, supervisió independent o informació pública sobre els resultats.

Proposta 5. Participació de la societat civil en els espais controlats de proves

Precepte afectat: Article 21

Tipus de modificació: Addició als apartats 2 i 3

Text de l'article amb les modificacions proposades

Article 21. Procediment per aprovar un espai controlat de proves

2. La regulació de l'espai de proves ha d'incloure, com a mínim: a) El procediment detallat per a sol·licitar la incorporació a l'espai de proves. b) Els criteris d'admissió que els participants han de complir per accedir-hi. c) Els sistemes de control i monitoratge de les proves, així com els mecanismes i indicadors per a l'avaluació dels resultats obtinguts. **d) Els drets i interessos potencialment afectats i les garanties aplicables. e) La participació en el disseny, el seguiment i l'avaluació de les organitzacions de la societat civil, les entitats de defensa de drets i les associacions de persones consumidores relacionades amb la matèria. f) La publicació dels participants, els criteris d'admissió, els protocols, les incidències, els resultats i les conclusions, amb les úniques limitacions estrictament necessàries per protegir dades personals o secrets empresarials legítims.**

3. Per a la tramitació de la disposició normativa que reguli l'espai de proves ~~no és necessari fer una consulta pública prèvia i es poden reduir els terminis a la meitat~~, **però la reducció de terminis no pot suprimir el tràmit d'audiència i informació pública ni els informes preceptius en matèria de drets fonamentals i digitals.** L'expedient ha d'incloure el text del projecte normatiu, una memòria explicativa sobre la finalitat i els principals elements que configuren l'espai de proves, la memòria dinàmica, l'informe jurídic i els informes o dictàmens preceptius de conformitat amb l'article 12.

Motivació

Els sandboxes no només afecten les empreses que hi participen: poden afectar persones usuàries, consumidores, treballadores o col·lectius sotmesos a proves. La societat civil aporta experiència de camp i coneixement sobre efectes adversos que sovint no està present en els actors promotors de la innovació. La innovació pot existir perfectament sense implicar una governança tancada ni una asimetria informativa.

Proposta 6. Convocatòries d'idees inclusives

Precepte afectat: Disposició addicional vuitena, apartat 3

Tipus de modificació: Substitució de l'apartat 3

Text de l'article amb les modificacions proposades

Disposició addicional vuitena. Convocatòria d'idees per a l'adopció de normativa experimental i d'espais de proves

3. Les convocatòries han de tenir com a destinataris ~~preferents~~, **en condicions d'igualtat**, les entitats locals, les organitzacions empresarials, els sindicats i els agents del sistema de recerca, desenvolupament i innovació, **les organitzacions de la societat civil, les entitats de defensa de drets, les associacions de persones consumidores i els col·lectius potencialment afectats. Les convocatòries han de preveure mesures de suport que permetin participar-hi a les entitats amb menor capacitat econòmica o administrativa.**

Motivació

La llista actual privilegia actors institucionals, econòmics i de recerca i omet la societat civil i les persones destinatàries de la regulació. Aquesta absència pot orientar els experiments exclusivament cap a la viabilitat tècnica o empresarial, deixant en segon terme els drets, les necessitats socials i l'experiència d'ús. Seria un error greu i liberticida.

Proposta 7. Plataforma digital basada en programari lliure

Precepte afectat: Disposició addicional onzena

Tipus de modificació: Substitució i ampliació

Text de l'article amb les modificacions proposades

~~Disposició addicional onzena. Plataforma de tramitació digital per a la gestió dels informes sectorials i del tràmit d'audiència als grups d'interès~~

~~1. La persona titular de la Secretaria del Govern ha de posar en funcionament una plataforma digital que permeti, en els procediments d'elaboració de disposicions normatives, sol·licitar i emetre els informes sectorials preceptius i facultatius i practicar el tràmit d'audiència als grups d'interès.~~

~~2. La publicació de l'expedient normatiu en aquesta plataforma comporta automàticament la~~

~~sol·licitud dels informes sectorials que preveu la normativa aplicable i determina l'inici dels terminis que aquesta estableix per emetre'ls. Aquesta publicació substitueix la petició individualitzada dels informes a cada òrgan competent.~~

~~3. Per garantir el funcionament de la plataforma, les entitats, els òrgans, els serveis i les unitats competents per emetre informes han de facilitar les dades necessàries que permetin establir un punt de contacte per rebre avisos i notificacions automatitzades. La designació s'ha de fer en el termini de tres mesos a comptar de la posada en funcionament de la plataforma i s'ha de mantenir permanentment actualitzada.~~

Disposició addicional onzena. Plataforma de tramitació digital per a la gestió dels informes sectorials i del tràmit d'audiència als grups d'interès

1. La persona titular de la Secretaria del Govern ha de posar en funcionament una plataforma digital que permeti, en els procediments d'elaboració de disposicions normatives, sol·licitar i emetre els informes sectorials preceptius i facultatius i practicar el tràmit d'audiència als grups d'interès. La plataforma s'ha de desenvolupar i operar mitjançant programari lliure. El codi font, la documentació tècnica, l'historial de canvis i els mecanismes necessaris per desplegar-la s'han de publicar en un repositori públic sota una llicència lliure adequada.

2. La plataforma ha d'emprar estàndards oberts i interfícies de programació d'aplicacions documentades; garantir la interoperabilitat, la portabilitat, l'exportació íntegra de dades, la reversibilitat, l'accessibilitat, la privacitat i la seguretat des del disseny, i evitar dependències exclusives d'un proveïdor.

3. Per al funcionament de la plataforma, les entitats, els òrgans, els serveis i les unitats competents per emetre informes han de poder facilitar les dades necessàries que permetin establir un punt de contacte per rebre avisos i notificacions automatitzades. La designació s'ha de fer en el termini de tres mesos a comptar de la posada en funcionament de la plataforma i s'ha de mantenir permanentment actualitzada. La plataforma també ha de permetre avisos automatitzats i subscripcions gratuïtes per matèries, territoris i tipus de disposició; acreditar els enviaments; facilitar formularis simples i assistència, i publicar dades obertes sobre terminis, participació, aportacions i resposta motivada, preservant les dades personals.

4. Qualsevol ús d'algoritmes o sistemes d'intel·ligència artificial per classificar, resumir, prioritzar o donar suport a la valoració d'aportacions s'ha de fer públic, ha de ser auditable públicament, no pot substituir la decisió humana i ha d'incloure informació sobre el funcionament, les dades, els criteris, els riscos d'error i els mecanismes de revisió.

Motivació

Una plataforma que articula la participació normativa és infraestructura democràtica. El control públic no pot limitar-se a les dades: ha d'incloure el codi, la documentació, els estàndards i la capacitat real de canviar de proveïdor. L'auditabilitat exclusivament interna no equival a transparència pública. La

publicació del codi permet control social, reutilització, detecció de vulnerabilitats i desenvolupament compartit entre administracions.

Proposta 8. Portal jurídic: versions, traçabilitat i dades obertes

Precepte afectat: Disposició adicional sisena

Tipus de modificació: Addició de nous apartats 4 i 5

Text de l'article amb les modificacions proposades

Disposició adicional sisena. Portal de difusió del dret vigent a Catalunya

1. L'Administració de la Generalitat ha de garantir a la ciutadania l'accés clar, sistemàtic i actualitzat a la documentació que es genera en el procés d'elaboració i revisió de les normes.

2. De conformitat amb la normativa de transparència, el Portal Jurídic de Catalunya ha de difondre el text publicat d'una disposició normativa, el text o textos consolidats i el contingut de l'expedient en tràmit, així com la documentació relativa a l'avaluació ex post de la disposició normativa. També s'ha d'enllaçar amb els procediments de tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives del Govern.

3. En aquest Portal també s'ha de facilitar informació sobre quins són en cada moment els tràmits de participació ciutadana oberts de la normativa en tràmit i els de l'avaluació de la normativa vigent.

4. La publicació de l'expedient normatiu en aquesta plataforma comporta automàticament la sol·licitud dels informes sectorials que preveu la normativa aplicable i determina l'inici dels terminis que aquesta estableix per emetre'ls. Aquesta publicació substitueix la petició individualitzada dels informes a cada òrgan competent.

5. La documentació de cada expedient s'ha de publicar en formats oberts, estructurats, accessibles, llegibles per màquina i reutilitzables. El portal ha de conservar totes les versions públiques dels textos i facilitar-ne la comparació automatitzada, identificant l'origen i la motivació dels canvis.

5. S'ha de publicar, en format de dades obertes i respectant la normativa de protecció de dades, la informació relativa als terminis, els informes, els participants, les aportacions rebudes, la seva acceptació o rebuig motivat i les reunions o comunicacions mantingudes amb representants d'interessos. La responsabilitat de garantir la traçabilitat correspon a l'Administració i als càrrecs públics intervinents, i no només als actors externs.

Motivació

La transparència útil exigeix poder reconstruir com ha evolucionat una norma, qui ha proposat els canvis i per què s'han acceptat o rebutjat. Els documents finals o PDF aïllats no permeten una fiscalització eficient. A més, la càrrega de transparència ha de recaure principalment en l'Administració i els responsables públics, que són qui prenen les decisions.

Proposta 9. Traçabilitat de l'origen de les propostes

Precepte afectat: Article 8, apartat 3

Tipus de modificació: Addició a l'apartat 3

Text de l'article amb les modificacions proposades

Article 8. Memòries

3. La memòria dinàmica ha de valorar tots els informes i dictàmens que s'han emès i totes les observacions i al·legacions que s'han presentat en els diversos tràmits participatius, amb la identificació de les propostes dels grups d'interès, sigui quina sigui la forma o el mitjà pel qual s'han presentat. **A l'exposició de motius ha de quedar reflexada l'autoria les contribucions.**

Motivació

La traçabilitat ha de ser pública i explícita.