

EAPC - Gestió de la informació: transparència i protecció de dades



Govern obert: i necessitat de consens interdepartamental a l'Administració de la Generalitat

28-02-2022

El govern obert

El compliment del règim de transparència que estableixen la [Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#) i el [Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública](#), constitueix l'eix vertebrador de les polítiques de govern obert que impulsa i lidera la Secretaria de Govern Obert de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Aquest organisme s'integra en l'estructura del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert, d'acord amb el [Decret 250/2021, de 22 de juny, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert](#) i el [Decret 83/2019, de 24 d'abril, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència](#).

Segons l'article 36 del Decret 83/2019, corresponen a la Secretaria de Govern Obert, entre d'altres, les funcions d'impulsar i promoure el govern obert, dirigir i impulsar les polítiques de transparència dins l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental, dirigir les estratègies per garantir el compliment de la normativa de transparència i accés a la informació pública per part dels departaments i les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat i dels organismes que en depenen, i dirigir el procés d'obertura de dades públiques de la Generalitat i facilitar la reutilització de la informació del sector públic.

Tanmateix, és manifest que la denominació actual de la Secretaria de Govern Obert ha perdut el terme "transparència", al qual feia referència la denominació que rebia aquest organisme en la legislatura anterior: "Secretaria de Transparència i Govern Obert". De fet, aquesta denominació anterior era lleial a l'esperit de la Llei 19/2014, que en els títols II i III regula el règim de transparència, tant l'activa com la passiva, i que, a més, dedica el títol VI a regular el govern obert, però entès en un sentit estricte, atès que en la llei referida és assimilat al diàleg permanent entre l'Administració pública i la ciutadania, és a dir, fa referència a les polítiques i als instruments de participació i col·laboració, que corresponen també a les funcions pròpies de la secretaria sectorial que analitzem.

Val a dir que el canvi de denominació de la Secretaria no és neutre o casual, ans el contrari. El nou Decret de reestructuració departamental (Decret 250/2021) adopta la denominació actual, “Secretaria de Govern Obert”, en coherència amb el concepte ampli i integrador de “govern obert” acceptat actualment en els referents internacionals del nostre entorn.

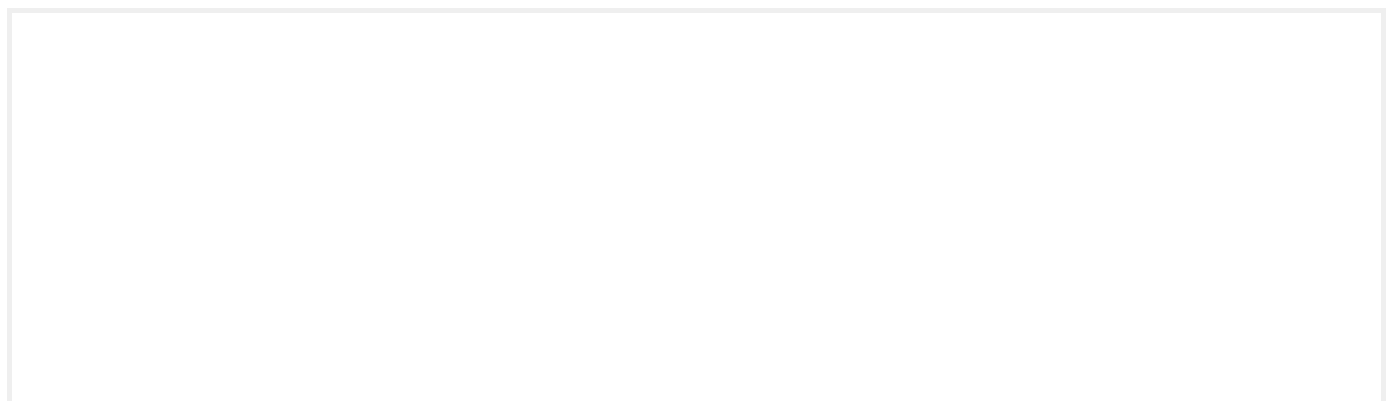
En aquest sentit, l’Open Government Partnership (OGP) va fer pública, el 20 d’octubre de 2020, la integració de Catalunya a la seva xarxa internacional, després de resoldre positivament la candidatura que va presentar el Departament d’Acció Exterior i Govern Obert el mes de juliol. L’OGP és una associació única de 78 estats i 76 governs locals i organitzacions de la societat civil que té com a finalitat promoure el govern obert com a sistema de governança transparent, participativa, inclusiva i responsable.

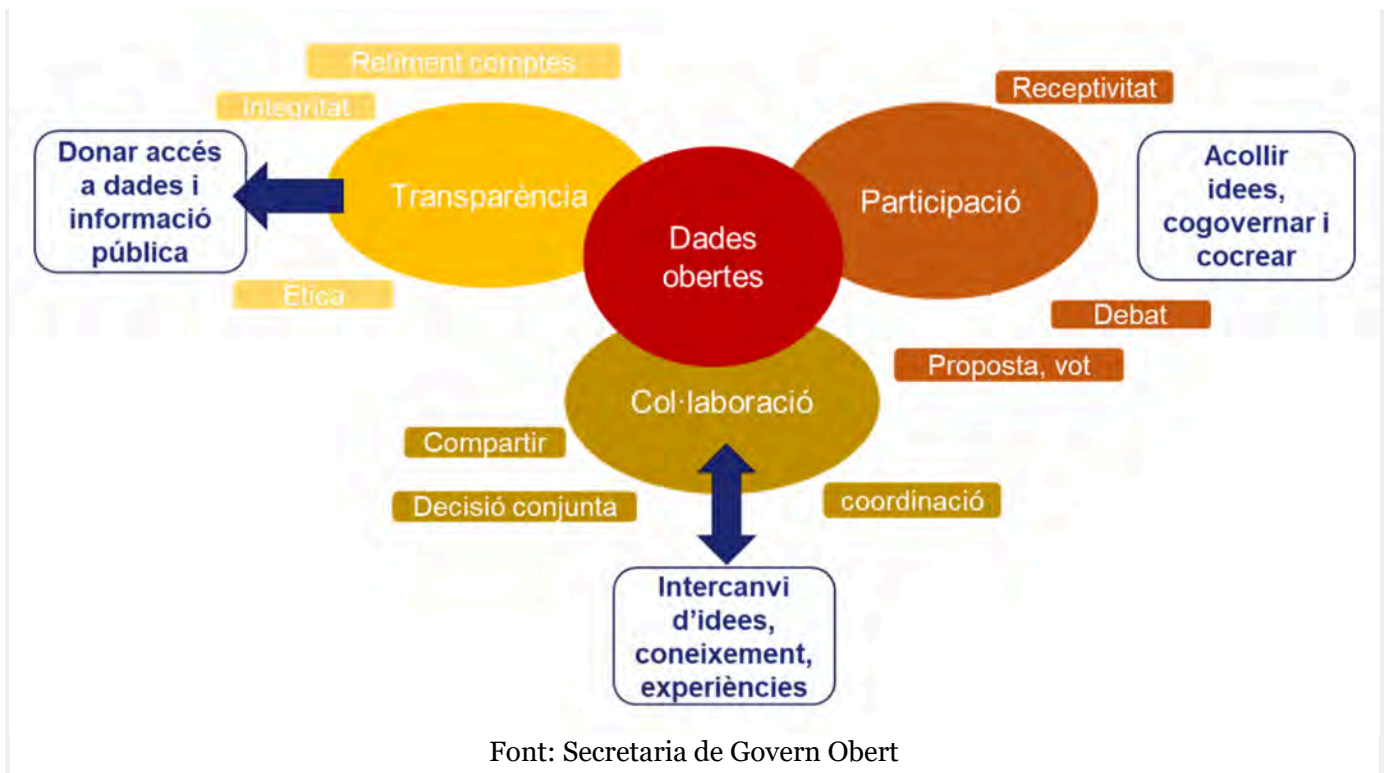
Els membres de l’OGP són signataris de la [Declaració de Govern Obert](#), per la qual adopten els compromisos següents: augmentar la disponibilitat d’informació sobre activitats públiques, donar suport a la participació pública de totes les persones, per igual i sense discriminació, en la presa de decisions i la formulació de polítiques i implementar els estàndards més alts d’integritat professional entre els seus servidors públics.

En el mateix sentit, l’[Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic](#) propugna que les estratègies i iniciatives de govern obert es basen en els principis de transparència, integritat, retiment de comptes i participació de les parts interessades, i emet recomanacions i dona suport als governs per dissenyar i implementar polítiques amb la finalitat de procurar la integració d’aquests principis bàsics en les reformes del sector públic.

Podem, doncs, afirmar que el govern obert constitueix la forma de governança que propugna l’Administració de la Generalitat i que es fonamenta en la transparència de l’actuació pública, la participació ciutadana en els afers públics i la col·laboració publicoprivada. El concepte adopta, per tant, un abast integrador de tres àmbits d’actuació i compromís públic: les polítiques de transparència, els instruments de diàleg i participació amb la ciutadania i la necessitat de col·laboració de les institucions públiques amb els agents i actors socials.

El denominador comú del conjunt de les polítiques de govern obert són les dades, en tant que els tres àmbits de govern obert pressuposen un flux d’informació bidireccional, tant cap a dins com cap enfora, entre les administracions de Catalunya i la ciutadania, a la qual cal garantir el dret a estar informada, el retiment de comptes i l’exercici d’un control dels poders públics, el dret de participar activament en el disseny i l’execució de les polítiques públiques i la necessitat d’interrelacionar-se amb les administracions amb la finalitat d’aportar coneixement i experiència i permetre així contribuir-hi per tal d’incrementar el valor i la qualitat d’aquestes polítiques públiques.





Prova d'aquesta ambivalència funcional de la Secretaria de Govern Obert és el fet que s'estructura en dues direccions generals: la Direcció General de Dades Obertes, Transparència i Col·laboració, i la Direcció General de Participació, Processos Electorals i Qualitat Democràtica (art. 15 i 16 del Decret 250/2021).

L'exercici de les múltiples funcions transversals que comporta el govern obert, assumit per la Secretaria de Govern Obert, es projecta alhora en quatre àmbits o objectius operatius: a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, a Catalunya com a país, garantint el suport als ens locals i a les entitats associades amb l'objectiu de millorar l'ús de serveis de govern obert, a l'àmbit internacional, amb la voluntat de ser un referent a escala mundial, i a la innovació i la cultura, per tal d'explorar noves pràctiques i eines de govern obert i fomentar una cultura de govern obert. En tots aquests àmbits esdevé necessària la col·laboració.

Necessitat de coordinació interdepartamental en matèria de govern obert a l'Administració de la Generalitat Si ens centrem ara en les polítiques de govern obert a l'Administració de la Generalitat, esdevé aclaridor el títol V del Decret 8/2021 (art. 76-79), que regula el conjunt d'òrgans competents en matèria de govern obert a l'Administració de la Generalitat i a les entitats del seu sector públic.

Juntament amb l'impuls que atorga la Secretaria de Govern Obert, la disposició reglamentària estableix dues estructures orgàniques imprescindibles més per executar i planificar, a l'Administració de la Generalitat, les polítiques de govern obert:

D'una banda, en els articles 78 i 79 es mostra una regulació completa del concepte, dels requeriments i de les funcions de les unitats d'informació, departamentals i en el sector públic, que se situen a primera línia en la gestió de les sol·licituds d'accés i en l'acompliment dels deures de transparència.

De l'altra, la Comissió Interdepartamental de Govern Obert (CIGO), l'òrgan col·legiat que, amb durada indefinida i adscrita al departament competent en matèria de govern obert, té per objecte la coordinació interdepartamental de les polítiques de govern obert a l'Administració de la Generalitat i al seu sector públic, impulsat per la Secretaria de Govern Obert.

Centrem-nos en la CIGO, que és cridada a facilitar l'impuls transversal del govern obert a tots els departaments de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, però alhora ha de garantir la coordinació necessària dels seus òrgans i les seves unitats.

Aquest òrgan col·legiat esdevé, doncs, un imprescindible fòrum de debat, consens i acord en la coordinació transversal departamental per tal d'assolir de manera efectiva, completa i coherent el degut compliment del govern obert a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, amb la darrera vocació d'assolir el compliment dels principis i deures de transparència, participació, col·laboració i integritat pública que imposa l'ordenament jurídic vigent.

Per això, s'assignen a la CIGO funcions transcendents relatives a aprovar i avaluar les estratègies i directrius per garantir el compliment de la normativa en matèria de govern obert per part dels departaments i de les entitats del seu sector públic, fer el seguiment i l'avaluació del pla estratègic i de la planificació que aprovi el Govern, proposar l'aprovació de la normativa de desenvolupament necessària, i aprovar instruments de principis, criteris comuns d'actuació, bones pràctiques o conductes recomanables en relació amb tots els àmbits del govern obert aplicables als departaments i a les entitats, entre d'altres.

La Comissió no ha estat, però, una novetat recent. Ans al contrari, la coordinació departamental, en l'aplicació de les polítiques de transparència, va motivar la necessitat de crear, mitjançant el Decret 169/2014, de 23 de desembre, la Comissió Interdepartamental de Transparència i Accés a la Informació Pública, òrgan col·legiat transversal en matèria de transparència. Aquest Decret va ser modificat al seu torn pel Decret 20/2015, de 24 de febrer, i pel Decret 239/2015, de 10 de novembre.

Mitjançant el Decret 233/2016, de 22 de març, es va crear la Comissió Interdepartamental de Transparència i Govern Obert (CITGO), l'òrgan de coordinació interdepartamental de les polítiques de transparència i govern obert fins al mes de desembre de 2021. L'apartat 1 de l'article 4 d'aquest Decret, relatiu a la composició de la Comissió, va ser modificat pel Decret 217/2018, de 9 d'octubre, amb la finalitat d'incloure-hi tres nous membres i de modificar-ne la disposició addicional, per tal d'uniformar el terme "unitats d'informació" tant a l'Administració de la Generalitat com a les entitats del seu sector públic.

La CITGO ha funcionat al llarg dels darrers sis anys, i s'ha reunit fins al 14 d'octubre de 2021, en què va tenir lloc la darrera sessió (13a).

Al llarg de tots aquests anys, la CITGO ha dut a terme una tasca destacable i ingent, que s'ha traduït en resultats i acords que, sens dubte, han contribuït a la planificació i l'execució coherent i transversal de les polítiques de transparència i govern obert a l'Administració de la Generalitat. Especialment cal destacar l'aprovació de criteris aplicables per complir els deures de publicitat activa. Prova d'això són els disset criteris vigents aprovats fins a data d'avui en matèria de publicitat activa, que són públics en el [Portal de la Transparència](#), en l'apartat dedicat a aquesta Comissió, juntament amb altra documentació relativa a l'activitat de la Comissió.

El 16 de desembre de 2021 (DOGC n. 8564) es va publicar el [Decret 400/2021, de 14 de desembre, de la Comissió Interdepartamental de Govern Obert](#), que té per objecte determinar el règim jurídic i el funcionament de l'actual CIGO.

La principal raó de regular de nou l'òrgan col·legiat interdepartamental en la matèria va obeir, novament, a la necessitat, no només de modificar-ne la denominació, sinó sobretot d'adaptar les funcions assignades i el funcionament al concepte actual de "govern obert". I en aquesta línia, atès que les polítiques i els deures de transparència constitueixen de manera ineludible una part essencial del govern obert, com s'ha dit, esdevenia necessari evitar duplicitats i incoherències i defugir així referències a la transparència al costat del terme "govern obert".

Ahora, en el nou decret es redenominen les dues comissions tècniques que han de prestar suport a la CIGO: la Comissió tècnica per a la transparència, dades obertes i col·laboració, i la Comissió tècnica per a la participació ciutadana.

Entre les funcions de la CIGO s'inclou, a petició de l'Institut Català de les Dones, una funció relativa al seguiment per assegurar que s'incorporen la perspectiva de gènere i la perspectiva de les dones en tots els àmbits del govern obert.

D'altra banda, ha estat necessari revisar la composició de la CIGO: en primer terme, per designar-ne els membres de manera genèrica, d'acord amb una òptima tècnica legislativa, de tal manera que les designacions tinguin garantida la permanència en el temps, davant eventuais canvis de noms de les unitats orgàniques involucrades. Cal dir el mateix respecte de la designació dels membres de les comissions tècniques. I, en segon terme, per eliminar la Secretaria de Finances Públiques i, en el seu lloc, afegir-hi com a membre la persona titular de la direcció general competent en matèria de pressupostos, d'acord amb el Decret 248/2021, de 22 de juny, de reestructuració del Departament d'Economia i Hisenda.

Es modifica ahora el règim de suplència de la presidència de la CIGO, que fins ara s'atribuïa a la persona que n'exercia la vicepresidència segona –titular de la Secretaria de Govern Obert–, i passa a correspondre, en primer terme, a la vicepresidència primera –titular de la Secretaria de Govern.

Pel que fa a la composició de la Comissió per a la transparència, dades obertes i col·laboració, s'hi inclouen com a nous membres nats el titular de la subdirecció general competent en matèria de Coordinació Interdepartamental del Departament de la Presidència, i una persona, amb rang orgànic mínim de subdirecció general, que hi assisteix en representació de l'Institut Català de les Dones.

A l'últim, l'experiència assolida fins a data d'avui fa necessari modificar determinats aspectes relatius al règim de funcionament tant de la Comissió com de les comissions tècniques que l'assisteixen.

El nou decret estableix, de manera genèrica, que els acords presos per la Comissió han de ser objecte de publicitat activa, sense especificar-ne el canal exacte, tant per evitar l'obsolescència de la determinació amb el pas del temps, com perquè els canals de publicitat activa poden ser múltiples. Com a mínim, ho són el Portal de la transparència i la Seu electrònica.

Quant a la periodicitat mínima exigible per a la convocatòria i la celebració de les sessions, tant de la Comissió com de les comissions tècniques, l'anterior Decret 233/2013 establia, per a la CITGO, una periodicitat mínima de 4 mesos, i de 2 mesos per a les comissions tècniques.

Tanmateix, l'experiència assolida ha posat de manifest que s'han incomplert, sovint de manera flagrant, les periodicitats mínimes obligatòries, com també ha permès constatar que les necessitats de reunir-se, tant la Comissió com les comissions tècniques, sovint no es corresponen a les periodicitats exigibles, que encotillen o representen un obstacle per al bon funcionament i la satisfacció dels interessos que han de perseguir aquests fòrums. En aquest sentit, cal oferir més flexibilitat que les necessitats d'exercir la coordinació interdepartamental i, tot i que és necessari garantir la celebració d'un mínim de sessions l'any, convé defugir la rigidesa que imposen les periodicitats mínimes actuals. Amb aquesta finalitat, el Decret 400/2021 exigeix que els membres de la CIGO es reunixin, com a mínim, dues vegades a l'any natural, amb llibertat, doncs, de decisió a l'hora de determinar el moment concret de convocatòria i celebració de les sessions. Alhora, i atesa la concepció com a òrgans tècnics de suport i ajuda, estableix que les comissions tècniques es convoquin i se celebrin, com a mínim, sempre que sigui convocada la CIGO, preceptivament o no, i amb caràcter previ a la convocatòria de sessió de la Comissió.

També resulta rellevant fer esment explícit a la intervenció en les sessions de la Comissió Tècnica per a la Transparència, Dades Obertes i Col·laboració, amb veu però sense vot, a mode d'experts, o en el si d'eventuals grups de treball que es creïn, dels caps d'unitats d'informació del sector públic, tenint en compte que l'article 78.3 del Decret 8/2021 estableix un nou deure de les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat –i no una facultat, com establia anteriorment la derogada disposició addicional primera del Decret 233/2016–, de designar, entre les unitats que les integren, les que han d'assumir i exercir la funció d'unitat d'informació, tret que s'acordi que el departament al qual estan adscrites aquestes entitats assumeixi i exerceixi aquesta funció.

En darrer lloc, destaquem que la disposició reglamentària substitueix qualsevol remissió concreta a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, pel que fa al règim aplicable a la CIGO i comissions tècniques, per una remissió genèrica al règim aplicable als òrgans col·legiats, en virtut d'una millor tècnica legislativa.

Aquesta nova regulació ha implicat, doncs, que la CIGO succeeixi la CITGO com a fòrum interdepartamental a l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic en matèria de govern obert, per la qual cosa resta derogat el Decret 233/2016 i modificat l'article 76 del Decret 8/2021, en el sentit de suprimir-ne la relació de funcions de la CIGO que contenia, que han passat a formar part del contingut del nou Decret 400/2021.



Óliver Garcia Muñoz

Subdirector general de Transparència i Grups d'Interès, de la DG de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques, del Dept. de la Presidència