

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



La traçabilitat de les decisions públiques: un pas més envers la transparència

26-02-2024

L'objectiu que pretén aquest article és fer paleses diverses pinzellades de la situació actual vinculada amb la transparència de la informació que es proporciona a la ciutadania, perquè pugui servir per establir un debat sobre la conveniència de dur a terme diverses accions, normatives i/o no normatives, que puguin millorar el nivell de coneixement dels ciutadans sobre la presa de decisions públiques.

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, va suposar un gir copernicà pel que fa al coneixement per part dels ciutadans del nostre país de la informació en poder de les administracions públiques catalanes. Tanmateix, un cop transcorreguts deu anys des de l'entrada en vigor de la norma, hom es planteja, a banda de l'eventual conveniència d'actualitzar els aspectes que s'ha constatat que han generat problemàtiques de diversa naturalesa, anar un pas més enllà i garantir una traçabilitat efectiva envers els ciutadans del procés de presa de les decisions públiques i de les persones que hi han participat. És a dir, dins del garbuix i batibull d'informació pública que, actualment, s'adreça als ciutadans, hem d'intentar assolir l'objectiu d'oferir-los una informació completa, íntegra, sencera, clara, comprensible i entenedora del cicle de formació de qualsevol decisió pública, tant si s'articula mitjançant processos normativitzats com si no, per tal que a qualsevol ciutadà li quedi clar *qui, com, quan i per què* s'ha pres una determinada decisió pública en qualsevol procés públic de presa de decisions, en l'elaboració i l'aplicació de les disposicions normatives i en la configuració i la implementació de les polítiques públiques.

Per garantir una traçabilitat efectiva, com a servidors públics ens hem de fer un seguit de preguntes. Tots sabem que en qualsevol procés públic de presa de decisions incideixen actors interns –servidors públics entre els quals podem trobar alts càrrecs, personal directiu i empleats públics amb capacitat de decisió– i actors externs –persones, organitzacions i entitats que exerceixen activitats susceptibles d'influir directament o indirectament en el procés de presa de decisions: els anomenats representants d'interessos, grups d'interès o *lobbies*. A més, qui té la facultat de prendre la decisió pot haver-la pres tenint en compte informacions proporcionades

per informes de caràcter intern –de la mateixa administració en la qual presta serveis el decisor– o extern –siguin informes encarregats a persones o entitats externes o informes provinents d'administracions diferents de l'administració en què el decisor presta serveis. Paral·lelament, durant tot l'íter de la presa de decisions pot haver-hi hagut reunions, trobades o contactes, siguin planificades o incidentals, amb alts càrrecs, personal directiu i empleats públics amb capacitat de decisió amb altres administracions o ens del sector públic i amb persones, entitats o organismes, alienes a les administracions públiques, encarregades, precisament, d'influir en la presa de decisions públiques. En definitiva, per garantir la traçabilitat efectiva de les decisions públiques cal fer-nos diverses preguntes, entre les quals podríem trobar:

Qui:

- Quin càrrec públic, personal directiu i empleat públic amb capacitat de decisió ha participat en la presa de decisió?
- Quines reunions, trobades o contactes dins de la mateixa administració en la qual presten serveis han dut a terme càrrecs públics, personal directiu i empleats públics i amb qui s'han reunit?
- Quins òrgans administratius, entitats o organismes interns i externs han emès informe o han palesat llur parer durant el cicle de formació de la decisió pública?
- Quins grups d'interès han mantingut contactes, trobades o reunions amb alts càrrecs, personal directiu i empleats públics amb capacitat de decisió en el cicle de formació de la decisió i amb qui s'han reunit?

Com:

- Com s'ha pres la decisió? És fruit d'una planificació prèvia o és fruit de circumstàncies imprevistes?
- Com han incidit els informes interns i externs emesos durant el cicle de formació de la decisió?
- Com han incidit les comunicacions, els contactes, les reunions o trobades fetes pels grups d'interès en alts càrrecs, personal directiu i empleats públics amb capacitat de decisió?
- Com han incidit altres alts càrrecs, personal directiu i empleats públics amb capacitat de decisió d'altres administracions en el cicle de formació de la decisió?
- Com han incidit les xarxes socials i les interaccions a les xarxes socials per part d'alts càrrecs, personal directiu i empleats públics amb capacitat de decisió en el cicle de formació de la decisió?
- Com han incidit les trobades incidentals dels grups d'interès amb càrrecs públics, personal directiu i empleats públics amb capacitat de decisió?

Quan:

- Quan s'ha pres la decisió?
- Quan s'han emès els informes interns i externs que han servit de fonament per prendre-la?
- Quan s'han reunit els alts càrrecs, personal directiu i empleats públics amb capacitat de decisió amb altres servidors públics?
- Quan s'han fet les comunicacions, els contactes, les reunions, les trobades dels grups d'interès amb alts càrrecs, personal directiu i empleats públics amb capacitat de decisió?
- Quan han tingut lloc les trobades incidentals dels grups d'interès amb alts càrrecs, personal directiu i empleats públics amb capacitat de decisió?

Per què:

- Quines són les raons per les quals s'ha pres la decisió?
- Per què els grups d'interès han fet una comunicació o han tingut contactes, reunions, trobades amb alts càrrecs, personal directiu i empleats públics amb capacitat de decisió?
- Per què alts càrrecs, personal directiu i empleats públics amb capacitat han tingut contactes, trobades o reunions amb altres servidors públics?

Totes aquestes preguntes, sens dubte, haurien de tenir una resposta clara, comprensible i entenedora en la informació pública que es proporciona als ciutadans. Tanmateix, no sempre succeeix així. Sens dubte, una de les problemàtiques que dificulten aquesta traçabilitat és l'existència de procediments de presa de decisions heterogenis que, a més, estan regulats en instruments normatius diversos, sovint desconnectats entre si.

Per exemple, en el cas de la participació dels ciutadans en la tramitació d'iniciatives normatives les quals s'instrumenten amb les consultes públiques prèvies, a banda de la normativa estatal (art. 133 de la Llei estatal 39/2015) i les incidències en matèria competencial associades (STC 55/2018, de 24 de maig), la normativa pròpia en recull la formalització en instruments diversos: d'una banda, en el cas dels projectes de disposicions reglamentàries (art. 66 *bis* de la Llei 26/2010, del 3 d'agost) i, de l'altra, en el cas de les iniciatives legislatives del Govern (Acord del Govern de 22 de gener de 2019 relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública). Però tampoc s'han de desconèixer les previsions específiques de la normativa legal en matèria de transparència que recullen la participació ciutadana en l'elaboració de les normes (art. 69 de la Llei 19/2014). Però és que, a més, ara per ara, aquesta informació, malgrat que és pública, com també ho és la resta de tràmits del procediment de tramitació de disposicions, continua estant fragmentada entre els diversos departaments, de manera que la comprensibilitat de la informació adreçada al ciutadà [se'n ressent](#). Quant a la tramitació de plans o programes en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, sens perjudici de la diversa i nombrosa normativa sectorial que els regula i que, per tant, dificulta establir sobre quins elements s'ha de garantir la traçabilitat, presenta tipologies de nomenclatura que, molt sovint, no són fàcils d'entendre ni de captar pels ciutadans –plans de Govern, plans generals, plans sectorials, plans estratègics, plans directors, plans pluriennals, estratègies, pactes nacionals, plans departamentals, programes, plans d'enfortiment, plans d'inversions, plans d'acció, programes d'actuació, etc.–; tot això associat al fet que, de vegades, la traçabilitat dels seus instruments d'avaluació *ex post* no existeix o és difícil d'aconseguir, com també passa, malauradament, amb l'avaluació *ex post* de les iniciatives normatives.

Paral·lelament, trobem sovint la manca d'informació adequada sobre quins informes encarregats a tercers aliens a l'organització administrativa s'han contractat, quins informes interns s'han elaborat i quina és la motivació de les raons per les quals s'han seguit o no les consideracions dutes a terme en aquests informes. On també trobem dificultats de traçabilitat és envers els grups d'interès que han incidit, directament o indirectament, mitjançant comunicacions, reunions, trobades o contactes amb alts càrrecs i personal directiu, en l'íter de formació de la decisió pública, sigui normativa o no. Ara per ara, la traçabilitat de les decisions públiques en l'àmbit del procediment de tramitació de disposicions normatives –però no pas en altres procediments en els quals es prenen decisions públiques–, s'intenta preservar amb instruments diversos:

- El títol IV de la Llei 19/2014, quan regula el Registre de grups d'interès de Catalunya.
- El Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic.
- L'Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic.
- Altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública, en les quals es prescriu que els alts càrrecs i personal directiu no es poden reunir amb grups d'interès que prèviament no estiguin inscrits al Registre de grups d'interès de Catalunya i que, abans de fer qualsevol reunió o activitat amb

aquests, han de consultar si estan inscrits al Registre, i l'obligació d'incorporar a les seves agendes oficials els contactes que han tingut amb aquests grups d'interès.

I es preserva sobretot mitjançant allò que s'anomena la petjada o empremta normativa (art. 42.4 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública) i amb l'obligació que tenen els alts càrrecs i el personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats que integren el seu sector públic de garantir que es reuneixen només amb grups d'interès inscrits al [Registre de grups d'interès de Catalunya](#) i de publicar reunions, trobades, contactes o comunicacions rebudes al [visor d'activitat directiva](#).

Tanmateix, malauradament, no sempre els alts càrrecs i el personal directiu de l'Administració de la Generalitat fan constar al visor les activitats d'influència rebudes i, a més, en l'àmbit del procediment de tramitació de disposicions no hi ha una sistematització de la informació de manera comprensible i entenedora, per saber quin determinat grup d'interès ha exercit activitats d'influència durant el cicle de formació de la decisió. Sovint, per saber si un determinat grup d'interès s'ha reunit amb un alt càrrec o personal directiu cal atansar-se al visor d'activitat directiva, atès que no hi ha cap informació en la documentació de la tramitació de la disposició normativa i, a més, la informació que aporta el visor no és prou acurada perquè inclou generalitzacions com ara, "s'aporta documentació" –sense especificar-ne quina–, "es tracta del Projecte X a la reunió" –sense especificar sobre què s'ha tractat–, etc.

Tampoc tenim informació de l'exercici d'activitats d'influència en persones que no tenen la consideració d'alts càrrecs, personal directiu i personal amb rang de subdirector general o assimilat (l'obligació d'informar sobre contactes, reunions, trobades amb els grups d'interès per part del personal amb rang de subdirector general o assimilat va ser incorporat normativament al Decret 8/2021, de 9 de febrer, article 27.1.a), no tenim informació sistematitzada de l'exercici d'activitats d'influència mitjançant nous canals, com ara les xarxes socials, ni tampoc informació sobre les trobades incidentals, casuals o imprevistes que no tenen un context planificat dels grups d'interès amb alts càrrecs, personal directiu i personal amb rang de subdirector general o assimilat.

En definitiva, d'aquestes reflexions primerenques s'observen múltiples problemàtiques sobre les quals convindria intervenir. És ben cert que l'absència d'una traçabilitat efectiva de les decisions públiques, tant si la decisió és fruit de procediments normativitzats com si no, genera, en si mateixa, més feina a l'Administració, la qual, sovint, rep sol·licituds d'accés a la informació pública perquè es faciliti aquesta informació, cosa que genera molta feina al personal al servei de les administracions públiques que es podria evitar o, si més no, alleugerir, si la informació fos publicada per defecte de forma completa i sistematitzada degudament. Tot això ens porta a reflexionar sobre la conveniència de plantejar-nos quins elements, de la situació actual, caldria repensar. Aquests elements poden comportar modificacions d'instruments normatius, però, ara, repensar com s'ofereix la informació pública als ciutadans, els quals es veuen aclaparats per milers de documents publicats poc entenedors, poc clars i poc comprensibles –en aquest sentit, cal fer referència, com a primer pas, a l'impuls de la comunicació clara amb els ciutadans, la qual, ara per ara, no ha entrat en l'àmbit de la comunicació clara, comprensible i entenedora de les disposicions normatives.

Aconseguir l'objectiu que ens proposem, que és disposar d'un sistema clar de traçabilitat de qualsevol decisió pública i oferir aquesta informació de manera clara, entenedora i comprensible als ciutadans, és un repte que, sens dubte, no només implica l'àmbit de la transparència sinó també molts altres àmbits de l'Administració de la Generalitat i l'articulació d'aliances i consensos entre tots els departaments. Assolir aquest repte col·locaria Catalunya al capdavant de les polítiques de transparència a escala internacional. Per aconseguir-ho, cal una visió de futur compartida entre tots els departaments i un impuls polític i tècnic evident. Posem-nos-hi.



Josep Martí Pons

Responsable d'assessorament en matèria de govern obert