

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

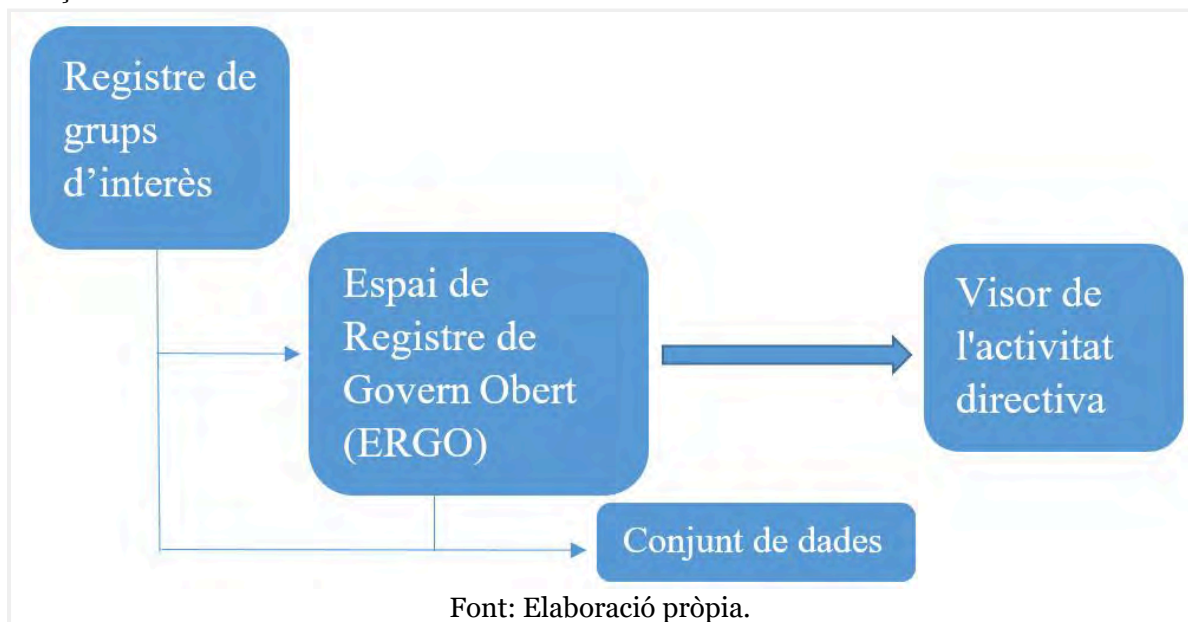


Mecanismes vigents de control i seguiment de l'activitat d'influència a l'Administració de la Generalitat de Catalunya: punt de partida cap a una traçabilitat efectiva de les decisions públiques

27-09-2024

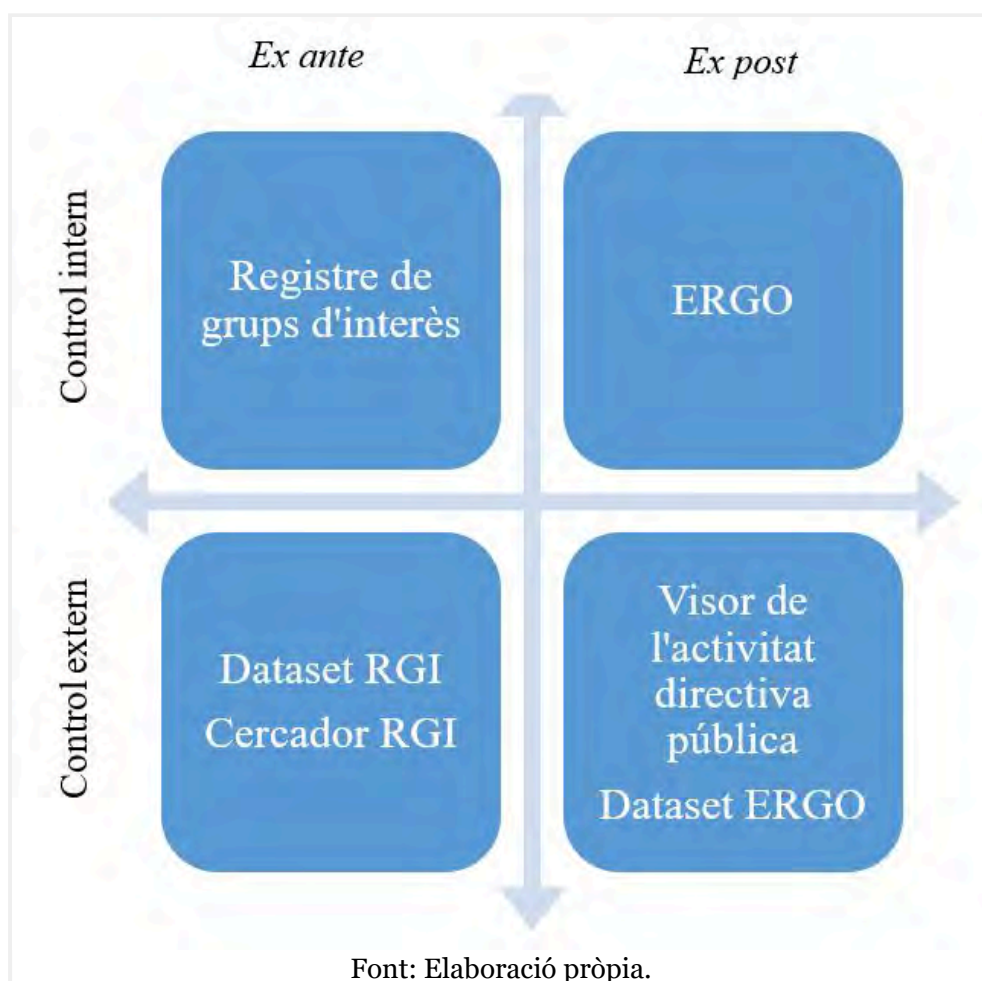
Els instruments de control i seguiment en l'àmbit dels grups d'interès, despleats per la normativa vigent, configuren un sistema que posa el focus en l'acció d'aquests i en l'objectiu que persegueixen amb aquesta finalitat: establir o situar les seves prioritats i temes en l'agenda pública, així com influir en un procés d'elaboració o de presa de decisions respecte de polítiques o normatives concretes. Per tant, aquesta anàlisi se centra no tant en la definició subjectiva del que és un grup d'interès com en l'activitat d'influència que aquests duen a terme; és a dir, en la pròpia acció i el seu objectiu, quan el grup d'interès cerca promoure o defensar els seus interessos o bé aturar les accions que poden perjudicar-los.

Eines de traçabilitat de l'activitat d'influència



La figura I mostra les eines que s'han pogut desplegar mitjançant la normativa vigent per controlar i seguir l'activitat d'influència, que són les següents:

1. El [Registre de grups d'interès de Catalunya](#) (RGI): aquesta eina esdevé un repositori d'informació. Les dades que s'hi declaren es publiquen tant al cercador del web del Registre com al conjunt de dades obertes específic (a excepció de les de caràcter especial). D'acord amb la normativa actual, abans que el grup d'interès estableixi qualsevol contacte amb representants públics, cal que s'hi inscriui.
2. L'Espai de Registre de Govern Obert (ERGO): plataforma que permet enregistrar de manera efectiva els contactes que s'han produït entre els grups d'interès i les autoritats públiques; també permet introduir-hi la relació d'obsequis, invitacions rebudes i viatges i desplaçaments fets. Per tant, es tracta d'una aplicació d'ús funcional intern que, com el Registre, desemboca en el conjunt de dades obertes, però també en un visor de l'activitat directiva pública.
3. Conjunts de bases de dades obertes: ofereixen les dades de manera lògica i ordenada en fulls de càlcul, la qual cosa permet treballar-les. Es disposa dels següents:
 1. [Registre de grups d'interès de Catalunya](#).
 2. [Agenda pública amb grups d'interès dels alts càrrecs i personal directiu; subdirectors i llocs assimilats de la Generalitat de Catalunya](#).
4. [Visor de l'activitat directiva pública derivada del Codi de conducta](#): és el portal web que recull la informació de les dues eines inicials –Registre i ERGO–, per tant, l'aparador (*front office*) de tota l'operativa relacionada amb la traçabilitat de l'activitat d'influència, i l'espai on la ciutadania pot consultar de manera pública la informació detallada de trobades, reunions, invitacions, obsequis, viatges i desplaçaments de manera cronològica, per unitats orgàniques, per grups d'interès, entre d'altres; però únicament amb relació als alts càrrecs i personal directiu.



En una primera aproximació, podem classificar les eines de control i seguiment de l'activitat d'influència en els processos de presa de decisions a l'Administració de la Generalitat de Catalunya de la manera següent (fig. II):

1. Determinant segons si és un control intern (dins de l'Administració) o extern (ciutadania).
2. Determinant si hi ha un control previ a l'activitat d'influència (*ex ante*) o durant i després (*ex post*).

Pel que fa a les eines de control intern, les anomenem d'aquesta manera en tant que la gestió, l'ús i la consulta d'aquests recau en l'Administració. En aquest cas, parlariem del Registre de grups d'interès de Catalunya, on les persones interessades s'inscriuen amb caràcter previ a l'exercici de l'activitat d'influència. També hi situariem l'ERGO, emprat pel personal de l'Administració que s'ocupa d'aquesta tasca d'introducció de reunions, invitacions, obsequis, viatges i desplaçaments dels alts càrrecs, personal directiu, subdirectors i personal assimilat.

D'altra banda, les eines de control extern fan referència a l'ús i la publicació posteriors a l'activitat d'influència. Seria el cas del visor de l'activitat directiva pública, així com del dataset de l'Espai de Registre de Govern Obert, però també del conjunt de dades del Registre de grups d'interès i del seu cercador. Aquests espais són consultables per la ciutadania en tot moment.

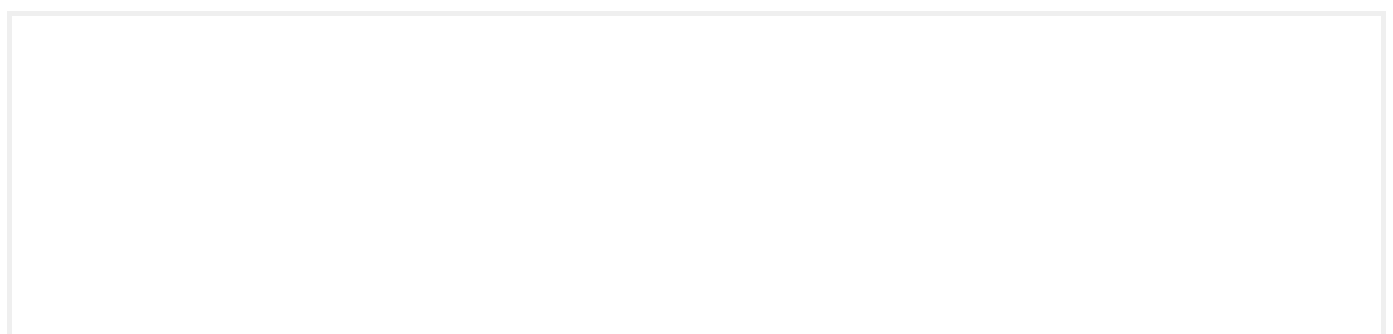
El Registre de grups d'interès de Catalunya

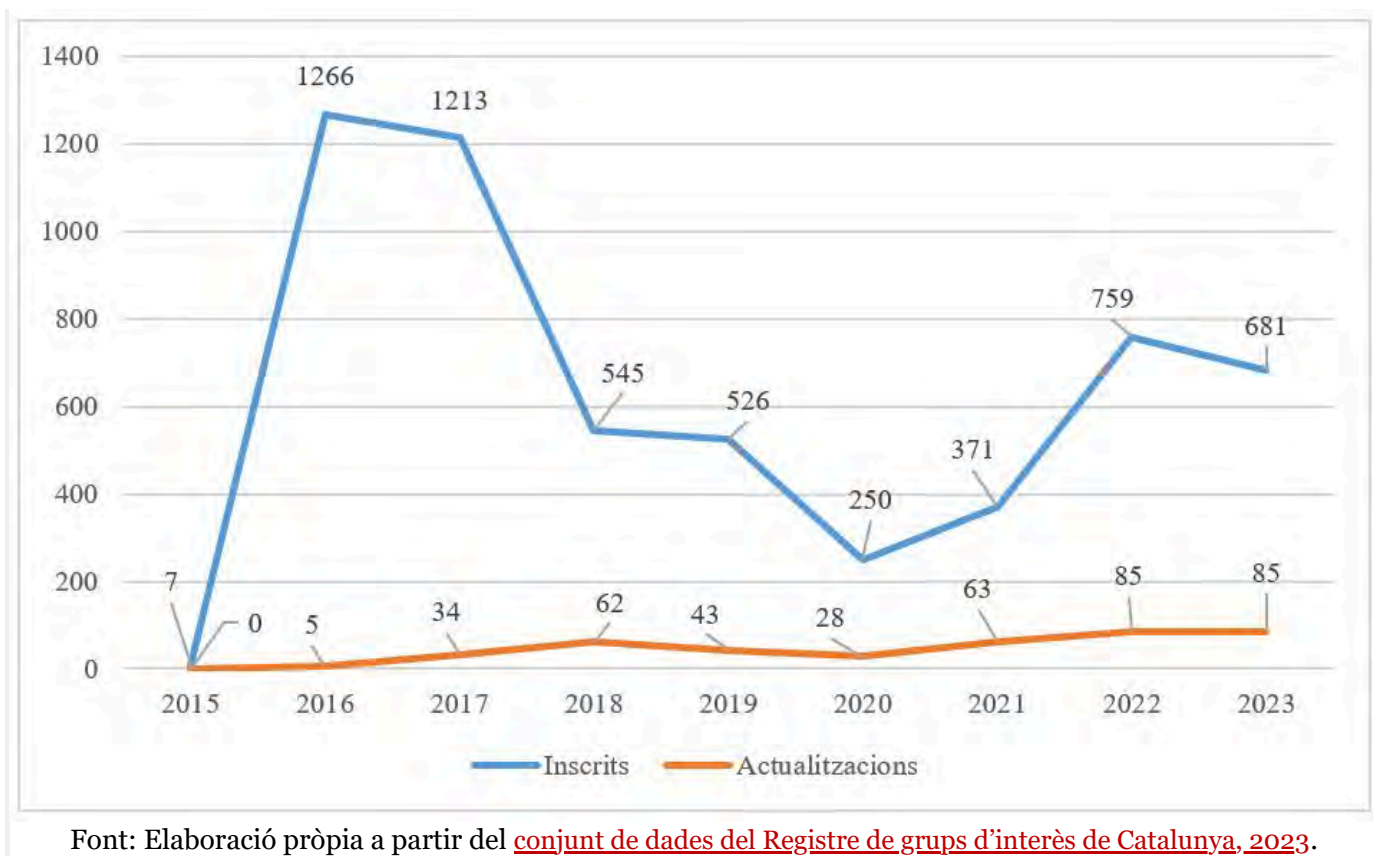
El Registre de grups d'interès de Catalunya és l'eina que permet emmagatzemar de manera sistemàtica la informació imprescindible exigida per la normativa vigent que declaren els grups d'interès. La seva raó de ser i funcionament estan regulats normativament, i la inscripció és un element obligatori per fer influència davant una autoritat pública catalana.

En aquest sentit, el Registre es va crear l'any 2015, mitjançant 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](#), tot i que els seus fonaments normatius provenen de la [Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#) (títol IV, articles 45-53; on es preveia la creació de registres en totes les administracions públiques).

Posteriorment, es va introduir el [Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i es regula el Registre de grups d'interès de Catalunya](#); així, el registre que integrava l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic es va transformar en un sistema institucional centralitzat de registre de grups d'interès capaç d'abastar l'Administració de la Generalitat, els ens locals i els organismes públics referits a l'article 3.1.b i c de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern –tal com es posa de manifest, de manera literal, en l'article únic del Decret llei 1/2017. Per tant, permetia solucionar la problemàtica de posseir, eventualment, gairebé dos milers de registres per a cadascuna de les administracions i entitats del sector públic. Actualment, a la Generalitat de Catalunya, només consta la formalització i el funcionament d'un altre registre de grups d'interès propi en l'àmbit d'ens locals, el de l'[Ajuntament de Blanes](#).

L'objectiu darrer i fonamental d'aquest registre és garantir la transparència i la seguretat jurídica de les activitats d'influència que es duen a terme en el marc de les administracions públiques catalanes. Mitjançant la inscripció, permet fer públiques les persones i els grups que persegueixen dur a terme activitats d'influència en els processos de presa de decisions i fer-ne un control i seguiment. Per tant, esdevé una peça cabdal del sistema de transparència i retiment de comptes en aquesta matèria.





[L'informe sobre les activitats del Registre de grups d'interès de Catalunya 2023](#) ens permet traçar l'evolució del Registre des de la creació fins a l'any 2023. Pel que fa a les inscripcions del Registre –la línia de tendència blava–, observem increments l'any 2016 (1.266) i 2017 (1.213), a causa de la creació del Registre i l'entrada en vigor de 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, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública](#); i l'any 2022 (759), per l'entrada en vigor de l'ampliació de l'obligació de publicació d'agendes, obsequis i invitacions pel personal amb rang de subdirecció general i assimilats, d'acord amb l'article 27 del Decret 8/2021. Altrament, observem una disminució pronunciada l'any de la pandèmia (2020) i postpandèmia (2021).

També cal destacar l'evolució del nombre de grups d'interès que, una vegada inscrits, han actualitzat la informació declarada inicialment –línia taronja. Només un 1,51% del total de grups d'interès inscrits a 31 de desembre de 2023 han actualitzat les dades que van declarar en el moment de la inscripció (85 de 5.618).

D'altra banda, existeix un sistema excepcional i complementari a la inscripció, que dona resposta als casos en els quals els grups d'interès no tenen prou temps per tramitar la inscripció en el Registre abans d'una reunió. En aquest cas, el grup d'interès signa una [declaració de compromís d'inscripció al Registre de grups d'interès](#) –sense que cap norma hagi dictat o establert aquesta possibilitat–, en què el grup es compromet a inscriure's en el termini de deu dies naturals després de la signatura. Les dades mostren, però, que aquest sistema no és prou efectiu, ja que l'any 2022, de 160 grups d'interès que van fer servir la declaració, 124 finalment no es van acabar d'inscriure. L'Espai de Registre de Govern Obert i el visor de l'activitat directiva pública

L'Espai de Registre de Govern Obert (*back office*) és l'aplicació interna que s'utilitza a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic per enregistrar totes les trobades, reunions, viatges, obsequis i invitacions recepcionats i/o duts a terme pels alts càrrecs, personal directiu, subdirectors i personal assimilat, de conformitat amb el que estableix 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, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública](#) i de l'ampliació d'aquestes obligacions a subdirectors i personal assimilat mitjançant el [Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública](#).

L'ERGO ens permet mantenir un repositori mitjançant la recopilació i l'actualització constant de les agendes amb les reunions tingudes amb grups d'interès, assistència a actes i activitats relacionades amb grups d'interès, invitacions i obsequis rebuts, viatges, desplaçaments i/o allotjaments.

Aquesta informació és consultable i es publica de manera automàtica al visor de l'activitat directiva pública derivada del Codi de conducta –alts càrrecs i personal directiu. Les dades principals que ens brinda aquesta eina es poden veure a la figura V.

Conjunts de dades consultables:

- Nombre de reunions: 12.141.
- Nombre de viatges/desplaçaments: 229 [Viatges a l'estranger dels alts càrrecs i personal directiu de la Generalitat de Catalunya](#).
- Nombre d'obsequis: 1.524 [Obsequis rebuts pels alts càrrecs i personal directiu, subdirectors i llocs assimilats de la Generalitat de Catalunya](#).
- Nombre d'invitacions: 51 [Invitacions a esdeveniments, viatges, desplaçaments i allotjaments rebuts pels alts càrrecs i personal directiu, subdirectors i llocs assimilats de la Generalitat de Catalunya](#).

Per tant, el que posa de manifest aquest entramat de seguiment de l'activitat d'influència és, d'una banda, aquest punt de partida amb el Registre de grups d'interès de Catalunya, que dota l'activitat d'influència de seguretat jurídica, alhora que esdevé un segell de qualitat i prestigi per als grups d'interès; i, de l'altra, la publicació final dels contactes efectivament produïts entre autoritats públiques i grups d'interès, així com la resta d'elements sotmesos a la publicitat activa per part d'alts càrrecs, personal directiu, subdirectors i personal amb rang de subdirecció. És la relació concebuda per Ridaó i Araguàs (2024) ¹⁾, en la qual intervenen tres parts: els grups d'interès, el poder públic que rep l'activitat d'influència i la persona física que, efectivament, acudeix a exercir l'activitat d'influència davant aquest poder públic (aquest darrer element provisionalment suspès a quant a publicitat a les agendes públiques per confrontació amb la protecció de dades de caràcter personal). Tanmateix, no es determina ni s'analitza la incidència efectiva dels grups d'interès en la petjada normativa i el sistema de presa de decisions públiques respecte de polítiques i propostes normatives concretes. Tenim el cas per a l'any 2024: de 61 persones jurídiques que van fer aportacions a consultes públiques prèvies, 27 estaven inscrites al Registre. Caldria centrar-se, doncs, i desplegar aquest àmbit per fer un seguiment efectiu de l'activitat d'influència en el traçat de disseny, elaboració i aprovació de les iniciatives normatives.

¹⁾ Ridaó, J. i Araguàs, I., 2024. *Los lobbies. Presente y futuro de la regulación de los grupos de interés en España y Europa*. Madrid: Marcial Pons.



Joan Ruiz Gegúndez

Tècnic Superior en matèria de grups d'interès i gestió econòmica de la Subdirecció General de Transparència i Grups d'Interès