

GOVERNANÇA I QUALITAT INSTITUCIONAL

«Cada vegada que la tirania intenta sotmetre la massa d'un poble a la voluntat d'una de les seves parts, compta entre els seus mitjans amb els prejudicis i la ignorància de les seves víctimes»¹

Resum:

Governança i qualitat institucional són conceptes que avui en dia estan estretament relacionats amb la participació ciutadana amb la presa de decisions, corresponsabilitzant els diferents actors de la societat amb el govern, i amb l'avaluació de la gestió pública, a tots els nivells. Allò que és important no és tant sols el correcte dissenys de polítiques públiques, sinó la seva correcta avaluació, i un règim de responsabilitats polítiques i de gestió en relació als resultats obtinguts.

La cultura de gestió pública del nostre país, barreja els rols de definició de polítiques públiques i de la seva gestió i aplicació, obviant la professionalització de la gestió i obviant a la pràctica eines de participació en el seu disseny. Per exemple, podem constatar com la major part de les potestats reglades de les administracions públiques recauen en òrgans de naturalesa política, fet que comporta la desprofesionalització de la gestió pública.

La normativa de transparència, malgrat preveure-ho, no ha provocat la implantació d'un model transparent de la gestió, molt menys una cultura de l'avaluació de les polítiques públiques.

La causa de la incorrecta aplicació d'un model de Governança i de govern obert, que incorporen els conceptes de transparència, participació, administració electrònica, dades obertes i avaluació permanent de la gestió administrativa, és que s'estan implantant tots els seus instruments de forma aïllada i desconnectada. Només podrem afrontar un model realment transparent, eficient, responsable, si som capaços d'implantar models interrelacionats que entenguin com una unitat el procés íntegre de la gestió pública, que s'inicia en el disseny de les polítiques públiques i conclou amb la seva avaluació i les responsabilitats que se'n deriven, amb un suport tecnològic que sota el principi d'"once only" sigui capaç de donar una visió clara i transparent de tot el proceés, possibilitant un model real de govern obert.

I.- Marc normatiu europeu.

El concepte de Governança gira al voltant de les relacions que s'estableixen entre diferents actors que participen en la presa de decisions i la implementació de polítiques públiques. Sobre aquest concepte, el que és més o menys modulable, és la identificació dels actors i l'àmbit i marge de participació d'aquests en el procés de presa de decisions.

¹ CONDORCET, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, 1793. Extret del llibre « Dret d'accés a la informació pública i transparència », editat per l'Oficina Antifrau de Catalunya. Abril 2013.

Actualment, el concepte de govern obert tendeix a completar el de governança, fins i tot a substituir-lo, per tal d'assegurar que el procés de presa de decisions és transparent i participatiu en el sentit de donar cabuda a la participació de tots els sectors que en puguin resultar afectats. És en aquest sentit, que la nova normativa reguladora del procediment administratiu comú i del règim jurídic de les administracions públiques, així com la normativa sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, han consolidat un marc teòric de model de governança. I dic un marc teòric, perquè malgrat està previst a la llei, dista molt d'aplicar-se en el seu sentit, ja que la major part d'actors de l'àmbit públic no han assumit com a propis els principis que es desprenen del concepte de govern obert, utilitzant-los com a mena d'aparador de correcció formal, que no es tradueix en un model de govern obert real.

Probablement, una anàlisi de les fonts normatives del concepte de governança l'hem de cercar a l'article 15.1 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, quan fa referència al principi d'obertura d'acord amb el qual han d'actuar les institucions, òrgans i organismes de la Unió². Tot i que l'origen el trobem al llibre blanc de la governança europea elaborat per la Comissió de les Comunitats Europees el 25 de juliol de 2001, motivat, entre d'altres, per la desconfiança dels ciutadans europeus amb les institucions i els polítics. Els canvis que es proposen al llibre blanc (adreçats a la Unió), són:

1. Un major grau de participació i obertura, reforçant la interacció amb organismes regionals, locals i la societat civil³.
2. Millors polítiques, millors normatives i millors resultats⁴.

² "1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura."

³ En aquest sentit la Comissió haurà de:

- A través de asociaciones nacionales y europeas, establecer un diálogo más sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales en una fase precoz de la elaboración de las políticas.
- Introducir una mayor flexibilidad en los métodos de aplicación de la legislación comunitaria que permita tener en cuenta las peculiaridades regionales y locales.
- Establecer y publicar un conjunto de normas mínimas de consulta sobre la política de la Unión Europea.
- Establecer acuerdos de asociación que vayan más allá de las normas mínimas en determinados ámbitos y comprometan a la Comisión a un mayor nivel de consulta, a cambio de mayores garantías de transparencia y representatividad por parte de las organizaciones consultadas.

⁴ Per aquest motiu la Comissió haurà de:

- Fomentar un mayor uso de los distintos instrumentos de acción públicapolíticos (reglamentos, directivas marco, mecanismos de corregulación).
- Simplificar ulteriormente el Derecho comunitario existente y animar a los Estados miembros a simplificar las reglamentaciones nacionales de aplicación de las disposiciones comunitarias.
- Publicar directrices sobre la obtención y utilización de la opinión de los expertos, de manera que quede claro cuál es el dictamen emitido, de dónde procede, cómo se utiliza y qué otras opiniones alternativas existen.

3. Governança mundial. En aquest sentit s'afirma que el llibre blanc supera la perspectiva d'Europa, contribuït al debat sobre la governança mundial⁵.
4. Centrar les institucions⁶.

El llibre blanc defineix cinc principis que constitueixen la base d'una bona governança, aplicable a tots els nivells de govern, mundial, europeu, nacional, regional i local: obertura, participació, responsabilitat, eficàcia i coherència⁷.

Per tant un model de governança ens hauria de permetre la participació de la societat civil i grups d'interès en el procés de presa de decisions i d'implantació de polítiques públiques, facilitant la més àmplia informació de l'actuació dels poders públics

⁵ La Comissió haurà de:

- Mejorar el diálogo con los agentes gubernamentales y no gubernamentales de los terceros países en el marco de la elaboración de propuestas políticas que revistan una dimensión internacional.
- Proponer una revisión de la representación internacional de la Unión para que ésta pueda expresarse más a menudo con una sola voz.

⁶ La Comissió haurà de:

- Intensificar los esfuerzos tendentes a garantizar la coherencia de las políticas e identificar objetivos a largo plazo.
- Presentar ante la próxima Conferencia Intergubernamental propuestas destinadas a centrar la responsabilidad ejecutiva de la Comisión.

⁷ **Apertura.** Las Instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.

Participación. La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas.

Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.

Responsabilidad. Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumbe. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.

Eficacia. Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.

Coherencia. Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.

(transparència, accés a la informació pública), i en base a mesures que en permetin avaluar el seu impacte, el seu grau de compliment, i la responsabilitat en els mateixos. I això fer-ho d'una manera comprensible i coherent.

En l'àmbit de l'administració electrònica, la Comissió Europea ha adoptat una nova estratègia denominada "e-commission 2012-2014", que pretén, entre d'altres, la reducció de càrregues administratives, la millora de la transparència i la supressió de les barreres digitals, establint els següents principis⁸:

- Enfocament central en l'usuari.
- Efectivitat i eficiència.
- Simplificació i proporcionalitat.
- Seguretat i privacitat.
- Transparència i accessibilitat.
- Obertura
- Reutilització
- Convergència.

Més tard, l'any 2009, es redacta el llibre blanc del Comitè de les Regions de la UE sobre la governança multinivell⁹, que la defineix com l'acció coordinada de la Unió, els Estats membres, els ens regionals i locals, basada en l'associació i destinada a elaborar i aplicar les polítiques de la U.E. Aposta per la coparticipació dels diferents nivells de governança en l'elaboració de polítiques. Es fonamenta en el respecte al principi de subsidiarietat, pel que fa a les competències dels diferents nivells de poder (i per tant, apostant sempre pel més proper al ciutadà), i la interacció. En conseqüència, podem concloure que el concepte de governança multinivell està dissenyat i pensat més per la participació dels diferents poders en la elaboració de polítiques i de normativa, que no pas en la participació de tots els actors afectats per les mateixes.

2.- Marc Normatiu Espanyol i Català

La Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment administratiu de les administracions públiques catalanes (LRJPAC) va començar a configurar a través de la llei un model cap a la governança. En aquest sentit, el seu article 22, dins el capítol dels drets dels ciutadans, incorpora el ret a una bona administració, que entra d'altres preveu el dret a participar en la presa de decisions, així com l'obligació de les administracions públiques catalanes de fomentar la participació ciutadana mitjançant un procés previ de debat i d'informació¹⁰.

⁸ Extret de la tesi doctoral de Francesc Mancilla i Muntada, "la configuració del dret a la bona administració en l'ordenament jurídic de la Unió Europea i la seva projecció en el dret públic espanyol i català". La major part de l'anàlisi sobre governança i dret europeu s'inspira en aquesta tesi doctoral, de molt recomanable lectura.

⁹ Informat per la Mesa del Parlament de Catalunya en la seva sessió de 24 de novembre de 2009.

¹⁰ **Article 22**

Dret a una bona administració

1. El dret dels ciutadans a una bona administració inclou:

a) El dret que l'actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat perseguida.

Entre els principis generals d'actuació de les administracions públiques catalanes, l'article 31 preveu de forma expressa els d'eficiència, proximitat, simplificació, transparència i accessibilitat i participació ciutadana, tots ells relacionats amb el concepte de governança.

A partir d'aquestes previsions genèriques, el major desenvolupament del concepte de governança el trobem amb les lleis de transparència, accés a la informació pública i bon govern¹¹, que ens obren un nou concepte, similar i inclusiu d'aquell, com és el de govern obert, perquè incorpora els principis bàsics de la governança: la transparència, la participació, l'avaluació i qualitat, i l'administració electrònica.

Podríem definir el govern obert com la conjunció de quatre elements:

1. Transparència
2. Participació
3. E-administració
4. Dades obertes.

L'exposició de motius de la Llei 19/2014 en fa una referència explícita:

Des d'aquesta perspectiva, adquireixen especial rellevància principis com són el de transparència, accés a la informació pública i bon govern, com a principis bàsics que permeten avaluar la qualitat democràtica del funcionament de les administracions públiques. I també la té el de **govern obert**, com a concepte que permet aprofitar els avantatges dels mitjans electrònics per a configurar un sistema de relacions entre les administracions i la ciutadania més interactiu i més participatiu...

7. La facilitat d'interrelació entre l'Administració i la ciutadania que afavoreixen els mitjans electrònics permet aplicar el govern obert, entès com un sistema d'actuació i gestió dels afers públics que fa possible un diàleg permanent entre

b) El dret a participar en la presa de decisions i, especialment, el dret d'audiència i el dret a presentar al·legacions en qualsevol fase del procediment administratiu, d'acord amb el que estableix la normativa aplicable.

c) El dret que les decisions de les administracions públiques estiguin motivades, en els supòsits establerts legalment, amb una referència succinta als fets i als fonaments jurídics, amb la identificació de les normes aplicables i amb la indicació del règim de recursos que escaigui.

d) El dret a obtenir una resolució expressa i que se'ls notifiqui dins del termini legalment establert.

e) El dret a no aportar les dades o els documents que estiguin en poder de les administracions públiques o dels quals aquestes puguin disposar.

f) El dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments en què són persones interessades.

2. Les administracions públiques de Catalunya han de fomentar la participació ciutadana en les actuacions administratives de llur competència, per tal de recollir les propostes, els suggeriments i les iniciatives de la ciutadania, mitjançant un procés previ d'informació i debat.

¹¹ Llei Estatal 19/2013, 19/2013, i Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre. El concepte de govern obert es desenvolupa de forma especial a la llei catalana.

l'Administració i els ciutadans, la participació i la col·laboració d'aquests en la definició de les polítiques públiques i una millor transparència en el retiment de comptes i l'exigència de responsabilitats.

Per tant, els mitjans electrònics són l'instrument, i un sistema interactiu i participatiu de les relacions entre les administracions i la ciutadania, l'objectiu.

El concepte de govern obert, com a sistema d'actuació i gestió dels afers públics incorpora:

- Un diàleg permanent entre l'administració i els ciutadans
- La participació i col·laboració dels ciutadans en la definició de polítiques públiques.
- Millor transparència en el retiment de comptes i l'exigència de responsabilitats.

En sentit similar l'article 2.e de la Llei, que defineix el concepte de govern obert:

e) Govern obert: les mesures per a establir una relació i un diàleg permanents i bidireccionals entre l'Administració i les persones a l'hora de definir i aplicar les polítiques públiques, i per a introduir i desenvolupar instruments de participació i col·laboració ciutadana en els assumptes públics.

L'article 65 de la Llei 19/2014 en defineix els principis:

- a) El diàleg permanent entre l'Administració pública i els ciutadans.
- b) La presa de decisions públiques tenint en compte les necessitats i les preferències manifestades pels ciutadans.
- c) La participació i la col·laboració ciutadana en la definició de les polítiques públiques més rellevants, de caràcter general i sectorial.
- d) La transparència i la informació pública com a marc de referència per a fer possible l'efectivitat del govern obert.
- e) La millora continuada de la qualitat dels serveis.
- f) L'avaluació permanent de la gestió administrativa i dels processos de participació, per mitjà d'indicadors objectius en l'establiment dels quals cal garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans.
- g) El retiment de comptes i l'assumpció de responsabilitat davant els ciutadans derivada de les decisions adoptades.

El segon punt de l'article 65 preveu l'impuls del govern obert preferentment (que no exclusivament) amb l'ús de mitjans electrònics i les tecnologies de la informació i la comunicació.

Podem observar com la llei prescindeix del concepte de dades obertes. No obstant, es pot entendre incorporat en el proposat de diàleg permanent i bidireccional entre l'administració i les persones. Malgrat això, la llei només desenvolupa instruments de participació i col·laboració ciutadana.

L'article 66 de la Llei regula les mesures de foment del govern obert, totes elles encaminades a la participació dels ciutadans en el procés de definició i aplicació de

polítiques públiques, el seu seguiment i avaluació, i amb uns instruments de participació i col·laboració de caràcter generalista, adreçats a tota la ciutadania¹².

Segons l'article 67 de la llei 19/2014, l'administració pública té l'obligació d'establir procediments de participació i col·laboració ciutadana en elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants. En l'àmbit local això afectaria als pressupostos, als instruments de planejament, programes plurianuals d'actuació i d'inversió, plans estratègics plurianuals, plans estratègics de subvencions, enter d'altres¹³. Les obligacions concretes pel que fa a procediments de participació i col·laboració ciutadana són:

- a) Donar informació, amb antelació suficient, sobre les propostes sotmeses a la consideració dels ciutadans.
- b) Subministrar d'una manera adequada, sistemàtica i entenedora la informació relativa a les propostes que sigui necessària per tal de poder-les valorar adequadament.
- c) Valorar el resultat del procés participatiu en el moment de la presa de decisió.
- d) Informar els ciutadans que han participat en el procés sobre les decisions adoptades i els motius que les justifiquen.

L'article 68 de la Llei 19/2014 remet a la legislació de règim jurídic i procediment administratiu, la normativa de règim local, la de participació ciutadana i la sectorial, l'establiment dels procediments de participació i col·laboració ciutadanes.

Les lleis 39/2015, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPA) i 40/2015, de règim jurídic de les administracions públiques (LRJ), no fan una referència expressa al concepte de Governança¹⁴, tot i que del seu articulat se'n poden desprendre alguns dels seus principis.

¹² **Article 66**

Mesures de foment del govern obert

1. Els ciutadans poden intervenir, de manera individual o col·lectiva, per mitjà d'entitats de caràcter representatiu, en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques.
2. L'Administració pública ha de fomentar la participació i la col·laboració ciutadanes en la presa de decisions públiques i en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació d'aquestes decisions.
3. Els instruments i les formes de participació i col·laboració ciutadanes s'han de donar a conèixer per mitjà del Portal de la Transparència i de la resta de canals de difusió per a permetre'n un coneixement tan generalitzat com sigui possible.
4. Els instruments de participació i col·laboració s'han d'adreçar al conjunt de la ciutadania, i l'Administració ha de posar a la seva disposició les eines de formació pertinents perquè en pugui dominar l'ús. També es poden destinar als sectors de la ciutadania i d'entitats directament afectats per les polítiques públiques.

¹³ En l'àmbit urbanístic aquesta participació ciutadana està ben desenvolupat a través dels programes de participació ciutadana regulats als articles 59 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme, i 16 i següents del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme

¹⁴ Tant sols a l'exposició de motius de la LRJ:

L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (d'ara endavant OCDE), ha valorat de manera molt positiva la reforma administrativa empresa per la CORA. En l'informe emès sobre aquella, assenyala que el paquet de reforma és resultat d'un procés rigorós de recol·lecció de dades, diàleg entre professionals i diagnòstic de les debilitats de les administracions públiques espanyoles. L'OCDE considera que el conjunt d'affers polítics inclosos

Així per exemple, l'article 3 LRJ fa referència als principis de responsabilitat per la gestió pública, planificació, control de la gestió, avaluació de resultats (entre d'altres), que han de respectar les administracions públiques. La LPA regula abastament la participació ciutadana en el procés d'elaboració normativa.

L'article 71.1 LPA sembla apostar per un model de govern obert, ja que estableix que l'impuls del procediment ho ha de ser per mitjans electrònics i respectant els principis de transparència i publicitat. L'art. 75 LPA preveu que els actes d'instrucció s'han d'efectuar per mitjans electrònics. Les aplicacions i sistemes d'informació que s'utilitzin han de permetre el control de temps i de terminis, la identificació dels òrgans responsables i la tramitació ordenada dels expedients, així com facilitar la simplificació i publicitat dels procediments. Segurament aquesta publicitat està directament relacionada amb els conceptes de transparència i d'accés a la informació pública.

L'article 133 LPA, que fa referència al procediment d'elaboració normativa, preveu una actuació prèvia de participació ciutadana, a afegir als tràmits procedimentals d'audiència i informació pública. En aquest sentit, preveu que amb caràcter previ a l'elaboració d'un projecte de reglament s'ha d'efectuar una informació pública mitjançant el portal web per obtenir l'opinió de subjectes i organitzacions representatives referents a:

- Problemes que es pretenen solucionar.
- Necessitat i oportunitat de l'aprovació.
- Objectius de la norma.
- Possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

A més, quan la norma afecti a drets i interessos legítims de persones, se n'ha de publicar el text al portal web per donar audiència als ciutadans afectats. Aquesta actuació que es preveu com a preceptiva, a Catalunya la podem considerar ja contemplada a l'article 10 de la Llei 19/2014. A més, i de forma potestativa (entenc que en base al principi de bona regulació, s'hauria de fer sempre), s'hi poden dirigir directament.

Aquesta consulta i informació pública ha de possibilitar que els destinataris potencials de la norma facin aportacions i pugui emetre la seva opinió.

a la reforma (per exemple, govern electrònic, relacions de **governança** multinivell, bona regulació, reformes pressupostàries), juntament amb les iniciatives paral·leles adoptades en els dos últims anys en àrees com estabilitat pressupostària, transparència i regeneració democràtica, explica un dels processos de reforma més ambiciosos portats a terme en un país de l'OCDE. Aquesta Llei, per tant, no representa l'únic instrument normatiu que materialitza la reforma, però sí que constitueix, juntament amb la que ha de disciplinar el procediment administratiu, de tramitació paral·lela, i les ja aprovades sobre transparència i bon govern i estabilitat pressupostària, la pedra angular sobre la qual s'ha d'edificar l'Administració Pública espanyola del futur, al servei dels ciutadans.

En el Butlletí Oficial de l'Estat de 14 de novembre de 2017 es va publicar el R.D. 931/2017, de 27 d'octubre, pel qual es regula la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu.

Tot i que aquest real Decret només és d'aplicació a l'Estat, ja que desenvolupa les previsions de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, en el que fa referència a la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu que ha d'acompanyar els avantprojectes de llei o projectes de reals decrets llei, legislatius o normes reglamentàries, les seves previsions ens poden servir de guia en aplicació dels principis de bona regulació en l'exercici de la potestat reglamentària regulats a l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP).

D'acord amb l'article 129 LPACAP, en l'exposició de motius o preàmbul del reglament s'haurà de justificar la seva adequació als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica transparència i eficiència, com a principis de bona regulació. S'haurà de justificar la iniciativa identificant les finalitats perseguides i la seva relació amb l'interès general.

L'article analitza cadascun dels principis esmentats, i com es compleixen correctament:

- Principis de necessitat i eficàcia:
 - o Justificació per una raó d'interès general.
 - o Identificació clara dels fins perseguits.
 - o Justificar que és l'instrument més adequat per assolir els fins.
- Principi de proporcionalitat: la regulació haurà de ser la imprescindible per satisfer les necessitats a cobrir.
- Principi de seguretat jurídica:
 - o Ha de ser coherent amb l'ordenament jurídic nacional i europeu.
 - o Si s'estableixen nous tràmits de procediment, s'ha de justificar per la seva singularitat o necessitat
- Principi de transparència:
 - o S'ha de possibilitar l'accés senzill, universal i universal a la normativa en vigor i als documents del seu procés d'elaboració. D'acord amb l'article 7 de la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació i bon govern, i article 10 de Llei Catalana 19/2014, s'ha de publicar en el portal de transparència:
 - Normes aprovades per l'administració pública
 - Procediments normatius en curs d'elaboració, indicant-ne l'estat de tramitació.
 - Memòries i documents justificatius de la tramitació de projectes normatius, els diferents textos i les valoracions dels documents originats.
 - o Definició clara dels objectius de la norma i justificació en el preàmbul o exposició de motius.
 - o Possibilitar la participació activa dels destinataris de la norma.
- Principi d'eficiència: S'han d'evitar càrregues administratives innecessàries o accessòries i racionalitzar la gestió de recursos públics.

Si la norma pot comportar despeses o ingressos, s'han de quantificar i valorar-ne les repercussions i efectes. En tot cas, se supediten als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

També s'ha de tenir present que d'acord amb l'article 130 LPACAP s'ha d'efectuar una avaluació periòdica de la normativa en vigor per adaptar-la als principis de bona regulació descrits, i l'emissió d'un informe en aquest sentit, que s'ha de fer públic. La periodicitat d'aquests informes els fixa l'administració corresponent.

L'article 132 LPACAP preveu que anualment les administracions faran públic un pla normatiu amb les iniciatives legals o reglamentàries que vulguin tramitar l'any següent. Aquest es publicarà en el portal de transparència. No obstant no es preveuen les conseqüències de l'incompliment d'aquest requisit, que interpreto que no afectaran ni a la capacitat normativa ni a la validesa dels reglaments aprovats.

Doncs bé, per a l'aplicació d'aquest principis pot ser de gran utilitat el RD 931/2017, que dissenya l'estructura i contingut de la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, i que s'adequa plenament als principis de bona regulació. En conseqüència, aquest contingut es pot utilitzar perfectament en la documentació de justificació en l'exercici de la potestat reglamentària i de la seva adequació als esmentats principis.

L'article 2 RD 931/2017 preveu que la memòria ha de tenir els següents apartats:

- a) Oportunitat de la proposta, que ha d'incloure:
 - 1. Identificació de finalitats i objectius
 - 2. Adequació als principis de bona regulació
 - 3. Anàlisi d'alternatives
 - 4. Previsió (o no i justificació en altre cas) en el pla anual normatiu.
- b) Contingut i anàlisi jurídica, resumint principals novetats i la seva relació amb la normativa d'aplicació.
- c) Adequació de la norma a l'àmbit competencial.
- d) Impacte econòmic i pressupostari.
- e) Detecció i mesurament de les càrregues administratives de la proposta
- f) Impacte per raó de gènere, en la infància i adolescència i en la família.
- g) Altres impactes.
- h) Anàlisi (potestativa) dels costos i beneficis de la norma.
- i) Descripció de la tramitació i consultes, fent referència al resultat del procediment de participació aplicat.
- j) Avaluació *ex post* de la norma. Es pot preveure com s'avaluaran els resultats de l'aplicació de la norma.

Com es pot constatar, aquest Real Decret incorpora les previsions sobre governança en el procediment d'elaboració de normes, preveient conceptes com poden ser els de transparència, eficiència, participació i avaluació.

3.- La confusió entre política i gestió

Aquest punt l'analitzaré des d'una òptica local, pel motiu de la meva especialització professional. El punt de partida de la tesi que defensaré, és una coincidència entre tots els que han estudiat la funció directiva en l'àmbit local: la necessitat d'institucionalitzar la funció directiva professional. Fins i tot, hi ha coincidència en les característiques principals d'aquesta funció directiva:

- Capacitat de gestió, que comporta atribució o delegació de poders
- Responsabilitat en la gestió, en base a indicadors que s'han d'avaluar.
- Professionalitat, que requereix uns coneixements i unes habilitats.

Si per les característiques essencials ¹⁵ hi ha coincidència, en teoria, no hauria d'ésser excessivament difícil trobar solucions d'encaix de les diferents postures, estudiat en un article publicat per Carles Ramió al número extraordinari de 2014 de la Revista d'Estudis CUNAL¹⁶, en el que posa sobre la taula els principals defectes d'ambdues teories i s'aventura a possibles solucions.

Ramió distingeix entre tres rols professionals en el nivell estratègic dels ens locals¹⁷:

- El polític, que té legitimitat democràtica, però no té coneixements ne matèria de gestió pública.
- Els FHN, amb els coneixements tècnics, jurídics i econòmics necessaris.
- Gestors a nivell estratègic, capacitats en l'àmbit funcional, incorporant gerents i/o directors generals. És el rol menys regulat, basat en la legitimació professional i la confiança política.

Tot i que la majoria de corporacions locals no tenen massa crítica suficient per tenir aquest rols. En aquest supòsits, segons Ramió, el rol de gerent, normalment, l'assumeix el secretari-interventor¹⁸.

En l'anàlisi dels problemes de la direcció pública professional, Ramió emfatitza que per aconseguir eficàcia, eficiència, intel·ligència i ètica professional, es requereixen bons professionals intel·ligents i amb bons valors, tot i que no és suficient. Es requereix a més, lideratge institucional, amb la dualitat de lideratge polític (aporta legitimitat democràtica) i lideratge professional (aporta coneixements tècnics de gestió i capacitat

¹⁵ On no hi ha coincidència és en la temporalitat (per uns, règim estatutari, per altres, limitat en el temps) i pel sistema de selecció.

¹⁶ El títol de l'article publicat és "*Direcció pública: model gerencial versus model institucional intel·ligent. El rol dels habilitats estatals.*"

¹⁷ Ramió opina que amb aquests tres rols es pot aconseguir un còctel institucional perfecte: legitimitat i visió política, seguretat jurídica i management. Però al mateix temps, comparteixen un mateix espai estratègic, generant-se lluites de poder i conflictes. Tot i que aquests conflictes afirma Ramió que són més corrents entre polítics i FHN que els arraconen per poder actuar amb una absoluta discrecionalitat, que moltes vegades comporta irregularitats formals i corrupció. Aquests conflictes no són usals entre polítics i gerent, perquè la supervivència d'aquests últims depèn dels primers: això en garanteix la complicitat.

¹⁸ Coincideixo plenament amb aquesta afirmació, des de la meua pròpia experiència professional, en municipis petits (Camprodon, Montblanc, Vilanova de Prades), mitjans (Valls) i grans (Tarragona). Els ajuntaments petits, s'estructuren en base a Alcalde (i pocs regidors), algun funcionari de perfil auxiliar o administratiu (entre 1 i tres, quan no són laborals), i el Secretar-interventor (quan el tenen). El Secretari-Interventor no només aporta coneixements, sinó que efectua les tasques generals de direcció de serveis, de recerca de finançament, d'anàlisi d'actuacions, a més de les funcions reservades, cada vegada més complexes pel que fa a les tasques directament relacionades amb la tramesa d'informació a l'administració de l'Estat.

operativa). Aquest doble lideratge pot comportar condicionants negatius¹⁹. Per aquest motiu, per evitar aquests condicionants, Ramió opina que s'ha de regular la direcció pública professional, regulació totalment inexistent a l'estat espanyol²⁰. Els motius de la falta de regulació de l'espai directiu públic, opina que són dos: maca de generositat institucional de la classe política (volen continuar gaudint de la discrecionalitat); i maca de motivació dels empleats públics per tenir una aristocràcia directiva.

En la implantació del model gerència, incorporant les tendències de la Nova Gestió Pública, Ramió opina que hi ha hagut un greu problema de fons, que ha estat la confusió entre organització i institució. Els únics problemes semblaven que només eren de caràcter organitzatiu, i així, mitjançant instruments de gestió, es permetria reforçar les institucions. Però s'ha obviat que una administració, a més de prestar serveis sota criteris d'eficàcia i eficiència, és una institució pública.²¹ L'eficàcia i eficiència no s'han d'assolir a través de la reducció de la seguretat institucional i jurídica. Els postulats de la Nova Gestió Pública condueixen, a través de la recerca de la flexibilitat i la discrecionalitat, a la desregulació i impliquen desinstitucionalització. Per tant, la solució és abordar les qüestions d'organització i de gestió, en paral·lel a les estratègies d'enfortiment institucional.²²

Tenint en compte que un dels grans problemes del lideratge institucional descrits per Ramió és la manca d'intel·ligència institucional, proposa que a les administracions públiques s'hi incorporin gestors de la informació professionals i la utilització de dispositius tecnològics que fomentin la intel·ligència institucional. I això per la falta d'informació sobre costos econòmics reals de programes, sobre impactes de polítiques,

¹⁹ Ramió ho resumeix amb la frase "*l'inexpert dirigeix a l'expert*", ja que el polític dirigeix al professional, que és el que té els coneixements.

²⁰ Ramió identifica 4 grans problemes a nivell de lideratge institucional, provocats per aquesta manca de regulació: el travestisme institucional, entès com la transmutació de rols entre polítics i funcionaris (opina que a Espanya aquesta confusió de rols és espectacular); l'infantilisme, entès com no assumptió de responsabilitats per part dels directius públics polítics i professionals (molts càrrecs polítics han fet de la política una professió, de la qual en depèn el seu benestar econòmic); falta d'intel·ligència institucional, entesa com a manca de capacitat analítica per ser proactius, definir problemes i dissenyar estratègies; i finalment, mala gestió de l'amor, que comporta desmotivació. Afirmar Ramió que ser directiu o funcionari implica més que una professió, una vocació i un sentiment, ha de ser un "enamorat" del servei públic, però quan no hi ha retorn, acumula desenganys, provocant el directiu "passota", o fins i tot, generant "l'odi" a l'administració.

²¹ Segons Ramió aquesta institució pública té com a objectiu fonamental aportar a la societat seguretat institucional i jurídica per fomentar i afavorir el desenvolupament econòmic de la ciutat, per assolir el màxim desenvolupament humà i el major índex de felicitat dels ciutadans.

²² Ramió ho descriu en un exemple gràfic molt clar: "*... Vamos a utilizar otra metáfora: las mejoras por la vía de la organización y la gestión son como una lentes para mirar de cerca que permiten mejorar las operaciones, los procesos, las estructuras, etc., permiten leer con mayor claridad la letra pequeña de las administraciones públicas. Esas lentes son totalmente necesarias e imprescindibles para la mejora administrativa. Pero en paralelo debemos utilizar otras lentes para mirar lejos, para poder percibir los problemas y las soluciones de carácter institucional que requieren una visión más general, más estratégica, más política, más social e incluso histórica del fenómeno. Hay que utilizar al alimón las lentes para mirar de lejos y las lentes para mirar de cerca (para algo existen en el mercado conceptual las lentes bifocales o las progresivas), poseer a la vez una visión institucional y una visión organizativa.*"

sobre les percepcions dels ciutadans, o sobre el funcionament i resultats de les entitats a les que s'externalitzen serveis. Aquest dèficit d'informació genera una manca d'intel·ligència institucional²³. Per tant, per resoldre aquest problema, s'ha de crear un nou perfil professional, els gestors de la informació, que segons Ramió pot ser protagonitzat en municipis petits per secretaris-interventors, i pels interventors en els municipis mitjans i grans²⁴.

En conclusió, podem constatar com un model de gestió pública professional, ens apropa més cap a un model de governança, que permeti aportar expertesa en el procés de presa de decisions i de disseny i implantació de polítiques públiques, sobre el seu seguiment, avaluació i millora, i en definitiva, per al manteniment i gestió de la intel·ligència institucional a la que s'ha fet referència.

4.- La irreal implantació d'un model de governança

Tot i que la normativa, sobretot la desenvolupada a Catalunya, però també a l'Estat espanyol a través de la transparència, dissenya un model de govern obert, la realitat de la pràctica de les administracions està força allunyada de la seva implantació real.

Hauríem de ser capaços d'analitzar si els actuals portals de transparència compleixen amb aquests objectius de forma clara i segura. I si els procediments de participació són generals i tenen efectes sobre la definició o implantació de polítiques públiques.

També hauríem de ser capaços d'implantar processos realment participatius. Fernando Pindado ho defineix com la dimensió dialògica²⁵, que s'expressa en els debats que els representants polítics "*haurien d'establir de manera ordinària i continuada per preguntar i escoltar les opinions, propostes i iniciatives de la ciutadania*".

L'àmbit local és on més s'ha experimentat en procediments participatius. En aquest sentit, entre els anys 2005 i 2010, la Generalitat de Catalunya va subvencionar més de 1000 projectes promoguts per ens locals²⁶. Tot i que aquestes experiències han tingut escassa incidència sobre les polítiques locals²⁷.

Pel que fa als procediments de participació i col·laboració ciutadana, per ara estan desvinculats dels procediments administratius. Això dificulta la implantació d'un veritable model de participació, més enllà dels tràmits obligatoris d'informació pública previstos a la normativa de procediment. Segurament es requereix un canvi de

²³ Com a exemple gràfic, afirma que els polítics han de tenir capacitat suficient per fer el *power point*, i als empleats públics els correspon escriure el *word*, o sigui, el relat tècnic per assolir els objectius descrits al *power point*. Però sempre ens oblidem de l'*excel*, que justifica els impactes de les actuacions.

²⁴ Els instruments que permeten una major intel·ligència institucional, segons Ramió van des de la comptabilitat analítica, fins el *warehouse* (magatzem de dades sistema integrat d'informació de dades, que permet creuar les bases de dades d'una organització), l'*open data* (dades obertes: les dades han d'estar disponibles en de forma lliure) i el *big data* (tractament i anàlisi de grans repositoris de dades).

²⁵ Al Capítol I de l'obra col·lectiva de Quim Brugué, Fernando Pinsado, Oscar Rebollo, "*Democràcia local en temps d'incertesa*", de la col·lecció d'estudis locals, editada per l'ACM (juny 2015)

²⁶ Óscar Rebollo, Capítol III obra col·lectiva citada.

²⁷ Rebollo la descriu com a participació anecdòtica que en molts cassos ha servit per legitimar el que el govern volia fer.

mentalitat pel que fa a forma de govern, que incorpori com a metodologia la participació ciutadana en totes aquelles fases en que pugui ser efectiva (fase de proposta, d'elaboració, de tramitació, d'implantació i d'avaluació i de revisió)²⁸. Per tant, hauríem de ser capaços d'incorporar-los en els propis procediments administratius en els àmbits afectats i des d'un inici. Tenint en compte que aquests es tramiten electrònicament, s'ha de preveure també, des del moment inicial, la seva publicació en els portals de transparència.

I és aquí on adquireixen rellevància els conceptes d'administració electrònica i de dades obertes: la major part de dades dels portals de transparència provenen de procediments: ja sigui de constitució d'entitats i organismes, ja siguin de contractació, pressupostaris, de planificació, ... La incorporació de l'administració electrònica hauria de possibilitar els mecanismes i automatismes necessaris per tal que les dades que es desprenen dels procediments tramitats electrònicament, s'incorporin de forma automàtica al portal de transparència, si n'han de formar part, i al mateix temps passin al sistema de dades obertes, si en contenen. És la idea que una dada només es tracta una vegada (*once only*), ja que com més processos manuals hi hagi, més possibilitat d'error o manipulació.

Per tant l'administració electrònica esdevé estratègica, per tal de dissenyar-la no només com un gestor electrònic d'expedients o documental, sinó com la part d'un tot, que és el govern obert, i que permet, de forma automàtica, tractar totes les dades, oferir-les a les persones, ja sigui per la seva utilització, ja sigui pel seu coneixement, ja sigui per possibilitar la seva participació en els procediments de disseny i implantació de polítiques públiques.

Malgrat tot, ens trobem davant d'una carrera d'obstacles difícils de vèncer, tot i que a mig termini, amb la implicació dels governs respectius, tot és possible. Són diferents els obstacles per aconseguir-ho:

- La normativa de protecció de dades, excessivament rigorosa, i que fa prevaldre la dada personal, tot i que intranscendent, sobre la informació pública o la seva utilització pública. Ens trobem en el contrasentit que molta gent cedeix les seves dades a les xarxes socials, sense cap mena de pudor, però és rigorosament gelosa de l'ús de les seves dades per part de l'administració. I la normativa de protecció de dades coadjuva a aquesta percepció, limitant de forma important la transparència i l'accés a la informació pública.
- La manca de definició d'un model global de govern obert. No em refereixo a una definició només conceptual, sinó d'entorn tecnològic. Les bases i els instruments tecnològics de govern obert haurien de ser únics per totes les administracions catalanes. I això per una qüestió de costos, de possibilitat d'accés a les millors tecnologies i d'unitat d'imatge de l'administració davant les persones.
- La possible fractura digital. Si tot es basa en administració electrònica, podem privar l'accés a la informació i la participació a un sector important de la població, provocant una manca clara d'accessibilitat a l'actuació de les

²⁸ Quim Brugué, al Capítol IV de l'obra col·lectiva esmentada, fa referència a una necessitat de transformació de l'administració, revolucionar la seva manera de treballar: *"La participació en aquest sentit, no és només una manera d'escoltar als de fora sinó, també, una forma diferent de treballar des de dins. La participació és l'argument que articula una administració que incorpora la transparència, la transversalitat o el bon govern."*

administracions per part d'un sector de la població. Per tant, s'ha de preveure i habilitar els mecanismes que possibilitin la participació directa i l'accés a la informació per part d'aquest sector de població.

- La manca de cultura de la governança. El model de presa de decisions estratègiques de les administracions, no preveu de forma efectiva la participació de tots els actors implicats o afectats. Entre els actors polítics, protagonistes directes de la presa de decisions, no s'ha incorporat encara la necessitat ni la voluntat d'obrir el model a d'altres actors. Actualment es fonamenta en programes polítics, moltes vegades incomplets sense una sistemàtica clara pel que fa a formació, seguiment, implantació i avaluació. Aquest canvi de cultura només es pot produir a través d'un canvi de sistema polític, que afecti a les lleis fonamentals que regulen el nostre sistema democràtic: Llei Orgànica 5/1985, de 19 juny, de règim electoral general; Llei Orgànica 6/2002, de 27 de juny, de partits polítics, les lleis de transparència, accés a la informació pública i bon govern, la mateixa Constitució espanyola, entre d'altres.
- La manca d'un model de gestió professional, que provoca masses vegades una manca de metodologia i desconeixement en el procés de disseny i implantació de polítiques públiques.

Tarragona, 26 de febrer de 2018