

**COMENTARIOS DE APRI A LA INICIATIVA PARA LA PRESENTACION
DE UN ANTEPROYECTO DE LEY DE GRUPOS DE INTERES
POR EL GOBIERNO DE GENERALITAT DE CATALUÑA
(diciembre, 2019)**

1. Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

La aprobación de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno supuso una regulación pionera en Cataluña y en el conjunto del Estado, en la línea de la regulación de los países más avanzados. La existencia de la actividad de influencia en políticas públicas e intermediación es una realidad que no se puede evitar, pero sí se puede hacer más transparente mediante la regulación legal.

En este sentido, la citada Ley creó el Registro de grupos de interés con el fin de que los ciudadanos puedan identificar a las personas que actúan como lobbies y conocer las relaciones que tienen con la Administración Pública en defensa de un interés propio o de terceros, o de un interés general, así como las reglas éticas a las que deben ajustarse el comportamiento.

En aplicación de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, la Administración de la Generalitat dio cumplimiento a la obligación impuesta por el artículo 45 de la Ley 19/2014 (actualmente derogado por el Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de Cataluña) creando el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y de su sector público mediante el Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y de su sector público.

En este Registro se inscribían sólo los grupos de interés que se relacionaban con la Administración de la Generalitat y su sector público, pero quedaban fuera los grupos que se relacionaban con los entes locales y demás entidades obligadas.

Sin embargo, la gran mayoría de sujetos obligados a disponer de un registro de grupos de interés no lo habían hecho después de haber expirado el plazo legalmente establecido, y así lo ponía de manifiesto el Informe anual de transparencia del Síndic de Greuges de 2016, que lo atribuía a que los entes locales prevenían cumplir con la obligación legal por medio de la opción de gestión centralizada del Registro por la Administración de la Generalidad, en los términos del artículo 45.3 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre.

Sin embargo, el Decreto 171/2015, de 28 de julio, recondujo esta previsión hacia la figura del encargo de gestión, que debía formalizarse mediante la suscripción de un convenio con cada uno de los entes locales y los organismos interesados y únicamente podía abarcar la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, sin que se pudiera

extender a la responsabilidad de dictar las resoluciones de carácter jurídico, como son las resoluciones de inscripción registral.

Ante estas limitaciones legales, a fin de facilitar el cumplimiento de la Ley a todos los sujetos obligados, el Gobierno de la Generalitat aprobó el Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, que crea y regula el Registro de grupos de interés de Cataluña, organizado y gestionado por la Administración de la Generalidad. La finalidad radica en que este Registro pueda actuar como registro de grupos de interés tanto de la Administración de la Generalidad como de los entes locales y de todos los organismos públicos obligados por la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, y, por tanto, pueda dar cobertura a todos los sujetos obligados a disponer de un registro de esta naturaleza. El Registro de grupos de interés de Cataluña se crea sin perjuicio que los entes locales y las otras entidades a que se refiere el artículo 3.1.b) y c) de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, puedan crear sus propios registros.

APRI comparte que el Registro de la Generalitat debe poder ser el Registro Común de todos los organismos públicos obligados por la ley que sustituya a la Ley 19/2014.

Aunque en el momento de aprobar el Decreto, la experiencia adquirida en el funcionamiento del Registro de grupos de interés había puesto de manifiesto diversas problemáticas derivadas de su regulación, no se pudieron atender por medio de este instrumento legal dado que sólo está previsto para regular aspectos de extraordinaria y urgente necesidad.

En este sentido, el título de la iniciativa normativa, la memoria preliminar de la que se propone aprobar, recoge el término "grupo de interés" junto con la expresión "representación de intereses ante las Administraciones públicas de Cataluña" con el fin de incluir una regulación amplia de este tipo de actuaciones ante las administraciones.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, cabe destacar que la experiencia obtenida desde que entró en funcionamiento el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y de su sector público (con 3.153 grupos inscritos el 31 de diciembre de 2018) ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la regulación de los grupos de interés y, en consecuencia, el Registro de grupos de interés, por los siguientes motivos:

a) Concepto de grupo de interés

Se han generado dudas en relación con la delimitación del concepto de grupos de interés y con las actividades que deben inscribirse en el Registro de grupos de interés.

La Ley 19/2014, del 29 de diciembre, incorporó tres definiciones diferentes de grupos de interés. Por un lado, el artículo 2.g) define los grupos de interés como "las personas físicas o jurídicas de carácter privado que realizan actuaciones de participación en políticas públicas o en procesos de toma de decisiones en Cataluña con el fin de influir en la orientación de estas políticas en defensa de un interés propio o de terceros, o de un interés general". Por otra parte, el artículo 45.2 cuando definía el objeto del Registro de grupos de

interés establecía que su finalidad es "la inscripción y el control de las personas y las organizaciones que trabajan por cuenta propia y participan en la elaboración y la aplicación de las políticas públicas en defensa de intereses propios, de terceras personas u organizaciones ". Y, en último lugar, el artículo 47.1 regula cuáles son las personas y actividades que deben inscribirse en el Registro de grupos de interés que son: "a) Las personas y las organizaciones que, independientemente de su forma o estatuto jurídico, en interés propio, de otras personas o de organizaciones realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración de leyes, normas con rango de ley o disposiciones generales o en la elaboración y la aplicación de las políticas públicas. b) Las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de facto una fuente de influencia organizada y llevan a cabo actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro."

La primera cuestión que se destaca de las diversas definiciones incluidas en la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, es que, a pesar de la expresión utilizada, un grupo de interés puede ser un colectivo formado por varias personas, pero también una persona *uti singuli*.

La segunda cuestión es la relativa a la personalidad jurídica del grupo de interés. Si bien, en primera instancia, parece que los grupos de interés deban tener personalidad jurídica propia, la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, también incluye en esta noción las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva, aunque no tengan personalidad jurídica, siempre que lleven a cabo las actividades de influencia que permitan identificarlas como grupo de interés.

La tercera cuestión se centra en la naturaleza privada o pública que debe tener una persona para ser considerada como grupo de interés. De la lectura de la primera definición de grupo de interés (artículo 2.g) de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre), parece excluirse a las personas jurídico-públicas, mientras que del resto de definiciones se desprende lo contrario (artículos 45.2, actualmente derogado, y 47 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre).

En la práctica, esta duda se ha planteado específicamente en relación con el hecho de si las entidades que conforman la administración corporativa (denominaciones de origen, colegios profesionales, comunidades de regantes, etc.) deben inscribirse en el Registro de grupos de interés.

Esta multiplicidad de definiciones legales para con el concepto de grupos de interés ha generado numerosos conflictos interpretativos a la hora de establecer qué entidades son grupos de interés y cuáles no.

APRI sostiene el principio de que "es lobista quién hace lobby" y, por tanto, grupo de interés, a estos efectos, es quien se hace representar por una persona para trasladar intereses legítimos en su nombre.

La potencial existencia de personas que pueden hacer lobby sin ser considerados lobistas y, por tanto, grupos de interés que no tienen la obligación de registrarse, crea

dos tipos de lobistas y de grupos de interés con derechos, y obligaciones diferentes, creando confusión, conflictos y riesgos jurídicos innecesarios tanto a los responsables públicos como a los propios lobistas.

En cuanto a las entidades que conforman la administración corporativa (denominaciones de origen, colegios profesionales, comunidades de regantes, etc.), ciertos entes contemplados en el artículo 3.1.b) y c) de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, como son, entre otros, los colegios profesionales y las corporaciones de Derecho público y también las universidades públicas o el sector público empresarial, APRI entiende que incluirlas como sujetos obligados a la creación o uso del Registro, exige de un esfuerzo que puede interferir en sus actividades privadas, de gestión administrativa o empresarial.

Desde APRI entendemos la obligación de crear un Registro por parte de estas entidades sólo tendría sentido, como bien dice la actual ley "... en lo que afecta al ejercicio de sus funciones públicas..." para lo cual podría ser suficiente con incluir en la nueva ley que las actividades de dirección de los altos cargos en dichas organizaciones, forman parte de las sujetas a las obligaciones en relación con los grupos de interés que se incluyan en la nueva Ley que se propone, es decir, las obligaciones que la ley impone respecto a los Grupo de Interés también les son de aplicación cuando actúan como representantes de la administración en dichas organizaciones en la dirección de organizaciones de empresas u organizaciones públicas... etc.

También ha generado numerosas dudas interpretativas la exclusión de la inscripción que hace el artículo 7.3 del Decreto 171/2015, de 28 de julio, ya que excluye del ámbito objetivo de aplicación del Registro, entre otros, las actividades, realizadas por las administraciones corporativas en el marco de las funciones públicas que les atribuye el ordenamiento jurídico y las actividades realizadas por los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales en defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. En particular, algunas organizaciones empresariales y sindicales han considerado que no debían inscribirse en el Registro de grupos de interés para que eventualmente esto pudiera constituir una limitación del libre ejercicio de las funciones constitucionalmente reconocidas. No han faltado argumentos en este sentido. Así, por ejemplo, la organización 'Transparencia Internacional', en su informe del año 2015 El lobby en Europa: *influencia encubierta, acceso privilegiado*, reconoce que «ciertas Entidades -como Sindicatos, patronales, colegios profesionales o cámaras de comercio- asumen una función cuasi-pública de configuración del interés general junto a las instituciones del Estado», la participación de las cuales se articula a través de diversos órganos de participación institucional y «como consecuencia, se garantiza una posición institucional a las patronales y sindicatos más representativos».

Se constata, sin embargo, que, a pesar de la reticencia a la inscripción de algunas de estas entidades, otros no se han opuesto a inscribirse en el Registro de grupos de interés de

Cataluña, lo que podría conllevar que se produzcan desigualdades entre entidades de la misma naturaleza.

El Síndic de Greuges en su Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de julio de 2017 ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar la delimitación del concepto de grupo de interés para que se adecúe a la finalidad del Registro.

En este sentido, y para dar cumplimiento a la voluntad de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de hacer transparentes los contactos y las actividades de influencia que ejercen sobre la administración pública y sus responsables, el Comité Asesor de Ética Pública, - creado por el Acuerdo GOV / 82/2016, de 21 de junio, por el que se aprueba el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades del su sector público, y otras medidas en materia de transparencia, grupos de interés y ética pública- ha adoptado el siguiente acuerdo:

"Primero. Las asociaciones empresariales y sindicales que soliciten su inscripción en el Registro de Grupos de Interés de Cataluña serán inscritas en la subcategoría correspondiente (apartado "c") de la categoría II ("Sector empresarial y de base asociativa").

Segundo. En aplicación del artículo 7.3 del Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de Grupos de Interés de Cataluña, quedan excluidas del ámbito objetivo de este Registro las actividades realizadas por los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales en defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Sin embargo, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales podrán hacer constar voluntariamente estas actividades en las declaraciones de actividades que presenten en el Registro de acuerdo con las previsiones del Decreto 171/2015.

Tercero. Se recomienda a los altos cargos incluir en su agenda oficial cualquier tipo de contacto que establezcan con las asociaciones empresariales y sindicales. En cualquier caso, hay que hacer constar necesariamente los contactos que establezcan en todos los casos en que estos contactos no tengan por objeto directo y exclusivo la realización de actividades por parte de estas asociaciones en defensa y promoción de los intereses sociales que los son propios. Se entiende que no tienen este objeto la asistencia o participación en actos públicos organizados por estas asociaciones, así como la celebración de reuniones o la solicitud de opinión, de informes o de propuestas a estas asociaciones sobre proyectos normativos o políticas públicas no incluidas de forma directa dentro del ámbito de intereses propio y específico de las asociaciones referidas ni propias del diálogo social. En caso de duda, se recomienda a los altos cargos dejar constancia del contacto en su agenda oficial, sin perjuicio de consultar previamente a los órganos competentes en materia de agenda pública, grupos de interés y ética pública, que acordarán el procedimiento para dar respuesta de forma coordinada. Los altos cargos de la Administración de la Generalidad deben

tener acceso y orientar su actuación de acuerdo con la respuesta que se dé a estas consultas. "

APRI comparte que las asociaciones empresariales y sindicales no tienen que incluirse en lo dispuesto en el ámbito de la Ley que se propone cuando actúen en el ejercicio estricto de sus funciones en el ámbito del diálogo social que le son propios. Sin embargo, entiende que no deben quedar excluidas del ámbito objetivo de esta propuesta de Ley las actividades realizadas por los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales en defensa y promoción de los intereses económicos y sociales ya que, como dice el Artículo 7 de la Constitución Española, estas actividades han desarrollarse "... dentro del respeto a la Constitución y a la Ley..." (subrayado propio).

En efecto, la capilaridad de dichas organizaciones en todos los sectores y territorios de la vida económica y social de Cataluña y en muchos de sus municipios hace que, como en tantos otros casos, su actividad deba ser regulada legalmente y, por tanto, defendemos, que sus relaciones de influencia política general (excluyendo el dialogo social), deben atenerse a las mismas reglas que el resto de las organizaciones.

De lo contrario, como decíamos anteriormente, los responsables públicos se reunirían con dos clases de lobistas: los que deben atenerse a la regulación prevista en la Ley, en especial cumplir sus códigos éticos o de conducta, su inclusión en la agenda pública y la huella normativa, y los que no. Esta dicotomía genera confusión riesgos innecesarios, y que por ello debe evitarse.

Por esta razón, proponemos que todas las personas físicas o jurídicas, incluyendo asociaciones empresariales y sindicatos, deben quedar bajo el ámbito de la Ley que se propone y, por tanto, sujetos a las mismas obligaciones y sanciones.

Sin embargo, también es cierto que hay una diferencia importante, en lo que respecta a las obligaciones y sanciones aplicables a las organizaciones empresariales. En este punto. APRI entiende que las asociaciones empresariales y sindicales, como tales, no pueden ser sancionadas con la exclusión del Registro, toda vez que ello pudiera mermar sus funciones legítimas en el ámbito del diálogo social. Sin embargo, sí se puede articular un mecanismo mediante el cual las personas físicas que les representen en caso de que cometan las infracciones, puedan ser excluidas in título personal cuando la sanción por la infracción cometida así lo disponga para el resto de lobistas. En tal caso, la asociación o sindicato a los que represente el lobista sancionado tendrá que hacerse representar por otra persona y la sancionada quedaría fuera del Registro.

También se han producido dudas interpretativas en relación con la obligatoriedad de inscripción de entidades de naturaleza privada, constituidas por entes del sector público.

Se constata, pues, que conviene impulsar una modificación del marco normativo existente que cree un concepto robusto, claro y preciso del concepto de grupo de interés, de manera que no se generen dudas interpretativas y sea el máximo unívoco, aunque se puedan tener en cuenta determinados criterios que permitan excluir la inscripción en el Registro de determinadas actividades cuando éstas no sean de influencia o intermediación.

b) Potenciar las ventajas de la inscripción en el Registro de grupos de interés.

La Ley 19/2014, del 29 de diciembre, reguló las obligaciones de los grupos de interés con respecto a su inscripción, pero no las ventajas que se derivaban, que sólo están previstos reglamentariamente el Decreto 171/2015, de 28 de julio (presentarse ante los cargos, autoridades y empleados públicos como grupos de interés; hacer constar su contribución en las consultas públicas en calidad de grupos de interés, etc.). Se considera necesario incluirlos en un texto normativo con rango de ley, desarrollarlos y completarlos, dado que hay que contar con elementos incentivadores de la inscripción dada la falta de cultura de supervisión de los lobbies en nuestra sociedad.

APRI comparte dicho punto de vista y entiende que deben recogerse, al menos, los siguientes derechos:

- ***A actuar en defensa de intereses propios, de terceras personas u organizaciones o incluso de intereses generales ante los responsables públicos como grupo de interés inscrito en el Registro.***
- ***A tener acceso a una tarjeta que les acredite como representante de Grupo de Interés incluido en el Registro a efectos de poder ejercer los derechos que le reconoce la ley.***
- ***A recibir de oficio toda la información pública que se produzca en las instituciones y organismos según lo indicado en la ley y a ser citados, al menos, en los siguientes procesos de participación o audiencia pública:***
 - ***a) Derecho a trámite de audiencia en las políticas públicas, en los anteproyectos y proyectos en cualquier otro tipo de normativa que dicten las administraciones públicas.***
 - ***b) Derecho de participación preferente en los Comités o grupos de trabajo creados por el gobierno para el estudio de nuevas políticas públicas.***
- ***A que le sea reconocida su inscripción a todos los efectos en cualquiera de los registros que con el mismo o similar objetivo se establezcan en la administración de las Corporaciones Locales.***
- ***A modificar y cancelar la información de carácter identificativo y de interés incluido en el registro.***
- ***A informar y reclamar el cumplimiento de cualquiera de los derechos anteriores ante el órgano supervisor***

c) Obligaciones de información de los grupos de interés

La regulación prevista por la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, centra las obligaciones en los propios grupos de interés, tanto en cuanto a la obligación de inscripción como en cuanto a las obligaciones de información periódicas de las actividades de influencia o intermediación que realizan. La experiencia ha puesto de relieve que la información que se reclama a los grupos de interés (básicamente contactos con los altos cargos) obra, en buena parte, en poder de la Administración y que, por tanto, las obligaciones impuestas a los grupos de interés podrían reducirse con una buena gestión de los datos que ya están en manos de la Administración, contribuyendo, de este modo, a la simplificación de las cargas administrativas.

Para garantizar la transparencia de una manera más eficaz, sería conveniente revisar las relaciones entre la publicidad de la agenda oficial de los altos cargos y el carácter de grupo de interés con la posibilidad de que la agenda refleje los contactos con otras entidades que puedan ejercer algún tipo de influencia tal y como se establece en la tercera recomendación del Comité Asesor de Ética Pública.

APRI entiende que todos los que deseen ejercer algún tipo de influencia pública, deben darse de alta en el Registro.

En relación con las obligaciones de actualizar la información del Registro de grupos de interés, también se considera necesario revisar la periodicidad anual que actualmente exige el Decreto 171/2015, de 28 de julio.

El Síndic de Greuges en el Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de julio de 2017, recomendó la revisión del contenido de las anotaciones registrales así como la frecuencia de actualización de los datos para garantizar la finalidad del Registro.

Aparte de lo expuesto, con la normativa actual el régimen de obligaciones es uniforme para todos los grupos de interés y para todas las entidades obligadas a supervisar su actividad, sin atender a las particularidades de cada una. En esta línea se pronunció el Informe del Defensor del Pueblo de 2017, aduciendo que había que ajustar las obligaciones impuestas a la propia finalidad del Registro.

En particular, se considera conveniente analizar la posible adaptación de exigencias a la dimensión tanto de los grupos de interés como de las instituciones públicas obligadas atendiendo a su diversidad y repensando la sujeción de algunas administraciones y órganos estatutarios (Consejo de Garantías Estatutarias, Síndic de Greuges, Sindicatura de Cuentas, Consejo del Audiovisual de Cataluña) sin perjuicio de la publicación en su agenda los contactos mantenidos.

APRI entiende que, existen órganos de diverso tipo. En aquellas organizaciones donde se tomen exclusivamente decisiones administrativas o empresariales no tiene sentido la

necesidad de inscripción en el Registro. Sin embargo, en aquellas que se tomen decisiones políticas o que influyan en las mismas, el ejercicio de influencia para intentar modificar dichas decisiones debería entrar dentro de la obligación de inscribirse en el Registro.

d) Régimen sancionador

El régimen sancionador que contempla la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, se considera deficitario tanto en cuanto a la definición de las infracciones como en cuanto a la definición de las sanciones. Es por ello por lo que la creación de un nuevo régimen sancionador específico que defina la tipificación y el cuadro de graduación de sanciones que incluya cargos públicos, empleados públicos y los propios grupos de interés sería positivo y favorecería la eficacia de la inscripción y la transparencia.

APRI, comparte este criterio. Además, según lo dicho con anterioridad excluiría la sanción de retirada del Registro a Asociaciones empresariales y sindicatos, aunque sus lobistas deberían ser incluidos en el mismo régimen de sanciones que el resto de lobistas.

Asimismo, la entrada en vigor del Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, ha incorporado novedades a implementar:

- El Registro de grupos de interés de Cataluña debe actuar como registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad, los entes locales y de los organismos públicos a que se refiere el artículo 3.1 b y c de la Ley 19 / 2014, del 29 de diciembre.
- La organización del Registro de grupos de interés de Cataluña debe garantizar que se pueda tener conocimiento público de los grupos de interés que actúan ante cada una de las administraciones o instituciones que lo integran, así como de las actividades de influencia o intermediación que desarrollan ante ellas.
- La previsión del Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, relativa a la posibilidad de que los entes sujetos a la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, puedan crear sus propios registros de grupos de interés, requiere un desarrollo reglamentario. En este caso, se deben crear los mecanismos de interoperabilidad necesarios para que el Registro de grupos de interés de Cataluña pueda garantizar la transparencia de la actividad de los grupos de interés, el principio de inscripción única y la interconexión e integración de los diversos registros.
- El Registro de grupos de interés de Cataluña también debe garantizar que la información relativa a los grupos de interés se difunda en formatos reutilizables a través del Portal de la Transparencia mediante datos abiertos y que las administraciones e instituciones que integran el Registro puedan difundir la información que les afecte de forma específica a través de sus portales.
- Asimismo, la Administración de la Generalidad, como encargada de organizar y gestionar el

Registro de grupos de interés de Cataluña, debe promover que la información relativa a los grupos de interés que ya conste o esté en poder de las instituciones públicas sea actualizada, de oficio o a instancia de la persona interesada, en el Registro.

- Se considera una carga administrativa excesiva la obligatoriedad de inscripción de las entidades en varios registros (en el de fundaciones o asociaciones y en el de grupos de interés, en su caso). Es por este motivo que, a fin de contribuir a una mejor gestión administrativa y supresión de trámites para los grupos de interés afectados, hay que considerar la posible solicitud de inscripción en el Registro de grupo de interés simultáneamente a la solicitud de inscripción de constitución de la entidad como tal, por lo que la entidad sólo tenga que completar la información requerida para la inscripción.

Por lo tanto, sería necesario que los registros públicos donde se inscriben entidades de diversa naturaleza pública o privada, con carácter constitutivo o declarativo, ofrezcan la opción de inscribirse en el Registro de grupos de interés de Cataluña.

APRI comparte lo indicado en todos los párrafos anteriores desde su último comentario.

2. Objetivos de la iniciativa

El Anteproyecto de ley tiene como objetivo revisar y mejorar la regulación vigente a la vista de la experiencia con el fin de reforzar la transparencia de la actividad de la Administración Pública y las actividades de influencia, consensuando unos criterios de identificación de los grupos de interés y facilitando su inscripción con reducción de cargas administrativas, de manera que toda la información que está en manos de la Administración es necesario que no sea obligatorio aportarla por parte de los grupos de interés.

De manera específica, se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Contribuir a incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas mediante el conocimiento de los sujetos que inciden en la toma de decisiones públicas y la manera en como lo hacen.
- Afianzar la obligación de los servidores públicos obligando no sólo a los grupos de interés sino también el personal de la Administración Pública, que deben informar sobre los contactos que mantengan con grupos de interés.
- Garantizar que el Registro sea un instrumento válido y eficaz para cumplir con el objetivo de máxima transparencia de las actividades de los grupos de interés de influencia en la elaboración y aplicación de las políticas públicas y en la elaboración de propuestas normativas.
- Incrementar el nivel de supervisión y control de las actividades de influencia e intermediación los grupos de interés.

- Potenciar el uso de los medios electrónicos para canalizar la relación de los grupos de interés con el Registro y para simplificar su funcionamiento y su gestión.
- Incrementar los efectos positivos inherentes al carácter de grupo de interés y que se derivan de la inscripción en el Registro.
- Disponer de una regulación clara que tenga en cuenta las diferencias entre los diversos grupos de presión y las entidades que los han de supervisar en función de los fines que se pretendan conseguir.

APRI comparte lo indicado en todos los párrafos anteriores desde su último comentario, con la salvedad del último, que depende del significado que tenga. Para APRI, como dijimos al principio, debe ser considerado lobista quién hace lobby y, todos ellos deben tener los mismos derechos y obligaciones y ser responder ante la misma autoridad supervisora. No compartimos que se creen distintos tipos de lobistas que responderían ante diferentes supervisores. Sin embargo, compartimos que los grupos de interés y / o sus representantes, deban actualizar o concretar su información de forma diferente en función, por ejemplo, de la intensidad y la variedad de su representación de intereses.

3. Posibles soluciones alternativas normativas y no normativas

Si no se lleva a cabo este desarrollo, tanto del Registro de grupos de interés de Cataluña como de elementos indisociables tales como el concepto de grupo de interés y las actividades de influencia directa o indirecta que realicen estos grupos, se pondrían en riesgo los objetivos previstos por la Ley 19/2014, del 29 de diciembre -dar conocimiento público de las personas que realizan la actividad de influencia o intermediación ante las instituciones públicas-, la rendición de cuentas ante la ciudadanía y la prevención de la corrupción.

Si no se cuenta con este desarrollo legal, se puede consolidar una situación en que determinados colectivos sigan sin inscribirse en el Registro de grupos de interés de Cataluña por la falta de una definición clara, precisa y unívoca de los sujetos y de las actividades que hay que inscribirse.

Asimismo, el Anteproyecto de ley que se pretende impulsar es necesario también para las administraciones públicas y las entidades del sector público catalán que deben utilizar el Registro de grupos de interés y con el fin de que lo puedan gestionar asumiendo las potestades de seguimiento, fiscalización, control y sanción que les correspondan.

La opción de no regulación conllevaría el mantenimiento del régimen actual en que las obligaciones de comunicación de las actividades realizadas por los grupos de interés en el Registro tienen una periodicidad anual y son iguales para todos los grupos de interés, sin tener en cuenta sus características diferenciadoras.

Por lo tanto, la opción de regulación propuesta permitirá alcanzar las siguientes ventajas

respecto de la situación actual:

- Clarificar los sujetos y las actividades obligadas a inscribirse en el Registro de grupos de interés mediante criterios unívocos que conlleven el mínimo de interpretaciones posibles para que los sujetos que realizan actividades de influencia e intermediación no eludan la obligación de inscripción en el Registro.
- Contribuir a reducir las cargas administrativas derivadas de la obligación de los grupos de interés de comunicar al Registro los contactos con servidores públicos. Se pretende lograrlo exigiendo a altos cargos la inclusión en sus agendas oficiales de los contactos que mantienen con grupos de interés y con otras entidades que puedan ejercer algún tipo de influencia y con la comunicación de estos contactos en el Registro.
- Facilitar, mediante la simplificación de los trámites de inscripción y comunicación en el Registro, la inscripción de las personas físicas o jurídicas y de las organizaciones sin personalidad jurídica que realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración y aplicación de las políticas públicas y en la elaboración de propuestas normativas, en defensa de un interés propio o de terceros o de un interés general.
- Crear un régimen sancionador que sea eficaz y que permita garantizar el efectivo principio de transparencia y buen gobierno, de manera que no puedan eludir las obligaciones impuestas a todos los grupos de presión aquellas entidades que no se inscriban.
- Ajustar las obligaciones impuestas a los grupos de interés en función de sus características para evitar que grupos desiguales tengan obligaciones iguales, tal y como sucede actualmente.

APRI comparte lo indicado en todos los párrafos anteriores desde su último comentario, con la salvedad del párrafo anterior sobre el que reiteramos nuestro comentario al final del punto 2.

Este desarrollo normativo permitirá garantizar el principio de transparencia mediante la publicidad de los grupos de interés y de las actividades que realizan, así como la rendición de cuentas ante la ciudadanía a que la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, quiere sujetar la actividad de todos los poderes públicos y sus relaciones con los particulares. En definitiva, se pretende profundizar y contribuir en la regeneración del sistema democrático y recuperar de esta manera la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas con mayor transparencia.

En caso de limitarse a la modificación del Decreto 171/2015, de 28 de julio, mediante otro reglamento, se perdería la posibilidad de regular el concepto de grupo de interés contemplado por la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, que, como ya hemos visto en el apartado primero, presenta incoherencias y causa conflictos interpretativos importantes. Tampoco se podría establecer un régimen sancionador que debe estar regulado mediante ley y, por tanto, no se

podría dar cumplimiento a las necesidades detectadas, lo que no favorecería que la ciudadanía confiara en las instituciones públicas.

En definitiva, los conceptos de transparencia, buen gobierno y grupos de interés están estrechamente relacionados, por lo que la potenciación de uno de los elementos repercute positivamente en el resto y viceversa. De los diversos aspectos que regula la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, los grupos de interés han sido el ámbito más nuevo y que contaba con menos referentes, y los pocos que había eran de países alejados cultural y geográficamente, a diferencia de las materias de transparencia y de buen gobierno, que contaban con experiencias de regulaciones más cercanas. Por todo ello, si no se regulan adecuadamente los grupos de interés se ven directamente afectados tanto la transparencia como el buen gobierno.

APRI comparte lo indicado en todos los párrafos anteriores desde su último comentario.

4. Impactos más relevantes de las diferentes opciones consideradas

a) Impacto sobre la Administración de la Generalidad

Este Anteproyecto de ley, en la medida en que defina de manera clara y unívoca el concepto de grupo de interés y las actividades que deben inscribirse en el Registro, incrementará la seguridad jurídica y permitirá dar una respuesta legal inequívoca por parte de la Administración de la Generalidad a los sujetos respecto de los que actualmente se duda de la obligatoriedad de su inscripción registral, así como de sus actividades susceptibles de inscripción. Con ello se contribuirá a disminuir, e incluso suprimir, las dudas y la resistencia que actualmente existe entre determinados organismos que realizan actividades de influencia o intermediación pero que eluden la inscripción registral debido a que la normativa no es clara, y hasta en algunos casos excluyente, con respecto a la inscripción en el Registro.

La clarificación del concepto puede conllevar un aumento de los grupos de interés susceptibles de inscripción, así como un incremento de tareas de gestión del Registro en cuanto a la publicidad de los datos para garantizar efectivamente el principio de transparencia. Por lo tanto, esta nueva regulación, junto con la existente actualmente, puede suponer un aumento de las tareas de gestión por parte del órgano responsable del Registro de grupos de interés de Cataluña.

La regulación por medio de un decreto no permitiría dar respuesta a diversos aspectos que se han definido como problemas en el apartado primero (el concepto de grupo de interés, el régimen sancionador, la sujeción de varios órganos a la obligación de supervisión de los grupos de interés, etc.) dado que precisan de la modificación de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, y, por tanto, deben articularse por medio de una norma con rango de ley. Así pues, la regulación por decreto sólo nos daría la opción de realizar modificaciones de carácter secundario, además de crear inseguridad jurídica.

La opción de no regulación y, por tanto, de mantener el marco normativo actual, conllevaría el incumplimiento de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, supondría un trato discriminatorio tanto por los grupos de interés como los sujetos obligados a supervisar - ya que el régimen normativo actual utiliza un tratamiento igualitario que no tiene en cuenta las características diversas de cada uno de los grupos de interés y de los sujetos obligados y; por último, consecuencia de lo anterior, causaría un perjuicio al principio de transparencia y mermaría la confianza de la ciudadanía en el sector público.

APRI comparte lo indicado en todos los párrafos anteriores desde su último comentario, con la salvedad ya indicada al final del punto 2.

b) Impacto sobre las administraciones locales, teniendo en cuenta su dimensión y el régimen especial de Barcelona

Este Anteproyecto de ley tiene un impacto sobre las administraciones locales en el sentido de que flexibiliza y adapta las obligaciones de la Ley 19/2014 a la dimensión y características de los municipios y mejora y precisa el régimen jurídico de los grupos de interés de Cataluña.

Por el contrario, el Anteproyecto de ley no tiene ninguna incidencia específica sobre el régimen especial del municipio de Barcelona, configurado por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona.

c) Impacto sobre las medidas de intervención administrativa y desde la perspectiva de la reducción de cargas administrativas para los ciudadanos y para las empresas

- Con la aprobación de la Ley que se pretende impulsar se contribuirá al objetivo general de simplificación normativa ya que se derogarían expresamente las demás normas en materia de grupos de interés que la contradigan.

- Se facilita, mediante la simplificación de los trámites de inscripción y comunicación al Registro, tanto la inscripción de los grupos de interés como la obligación de actualización de la información que ya obra en poder de la Administración Pública. Esta sólo requerirá al interesado aquella información adicional que sea necesaria para completar la información legalmente exigida.

- Se pretenden reducir las cargas administrativas coordinando los diversos registros de entidades (asociaciones y fundaciones, básicamente) con el Registro de grupos de interés de Cataluña por lo que la inscripción en las primeras entidades facilite la inscripción como grupo de interés sólo con la facilitación de los datos adicionales que no sean requeridas para la primera inscripción.

d) Impactos económicos, sociales o ambientales relevantes que no se hayan valorado

anteriormente

El principal impacto social que se produciría como consecuencia de la aplicación de la ley que se pretende aprobar se concretaría en favorecer el cumplimiento del principio de transparencia, el aumento de la confianza de los ciudadanos en la Administración Pública, la rendición de cuentas ante la ciudadanía y la prevención de la corrupción.

El segundo de los impactos sociales conllevaría la reducción de la conflictividad, derivada de la ambigüedad del concepto de grupo de interés, entre aquellas entidades que defienden que su actividad no es de influencia o intermediación en políticas públicas y la consideración como grupos de presión por parte de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

APRI comparte lo indicado en todos los párrafos anteriores desde su último comentario.

5. Procedencia de efectuar una consulta pública previa y valoración de la necesidad de emplear otras herramientas y canales de participación complementarios a la publicación en el Portal de la Transparencia

El Acuerdo del Gobierno de 22 de enero de 2019, relativo a la oportunidad de las iniciativas legislativas del Gobierno y en su consulta pública, prevé la necesidad de efectuar la consulta pública previa en la elaboración de los anteproyectos de ley. Este mecanismo también es necesario para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 64 y 69 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en especial, para garantizar la participación en la elaboración de las memorias de evaluación.

Se considera oportuno dirigirse a los grupos de interés que actualmente se encuentran inscritos en el Registro de grupos de interés de Cataluña, a toda la ciudadanía en general como sujetos que potencialmente pueden actuar como grupos de interés, a los entes contemplados en el artículo 3.1.b) y c) de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, como son, entre otros, los entes locales, los colegios profesionales y las corporaciones de derecho público en lo que afecta a la ejercicio de sus funciones públicas, las universidades públicas de Cataluña y otros entes instrumentales que deben crear su registro de grupos de interés o utilizar el Registro de grupos de interés de Cataluña, entre otros colectivos implicados, durante un período de treinta días.

APRI comparte lo indicado en todos los párrafos anteriores desde su último comentario y, en función de este último párrafo, envía los presentes comentarios a la presente iniciativa con la intención que puedan ser de utilidad para la toma de las decisiones oportunas.