



21 de març de 2023

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'activitat d'influència davant les Administracions públiques de Catalunya.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera de la Presidència, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'activitat d'influència davant les Administracions públiques de Catalunya, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'activitat d'influència davant les Administracions públiques de Catalunya

1. Els problemes que es pretenen solucionar

En primer lloc, cal emmarcar la transparència de l'activitat d'influència en el que es coneix com a "Govern obert".

El Govern obert implica el compromís que les polítiques públiques es configurin, s'implementin i donin els seus resultats, mitjançant una comunicació bidireccional, permanent i transparent entre l'Administració de la Generalitat i la ciutadania, entesa aquesta darrera amb caràcter ampli, com qualsevol persona, amb independència de la seva naturalesa, condició política, veïnatge civil o nacionalitat, de tal forma que la peça clau del Govern obert és la presència d'una ciutadania activa, en el sí d'unes polítiques públiques compartides, amb l'objectiu darrer de garantir la confiança ciutadana en les institucions públiques.

Vetllar per assolir aquesta confiança ciutadana tan sols és possible treballant perquè els ciutadans i ciutadanes estiguin ben informats i garantir que puguin participar i col·laborar en la presa de decisions polítiques.

És per això que els grans reptes del Govern obert passen per garantir la transparència, la participació i la col·laboració ciutadana, com a elements imprescindibles per a la consecució de la bona governança pública.

En aquest marc, esdevé necessari regular l'exercici legítim de l'activitat d'influència com a mesura essencial de bona governança en el context del canvi cultural que garanteixi la participació de la societat civil en la presa de decisions públiques i de disseny de polítiques públiques.

Aquesta necessitat s'esdevé perquè, d'una banda, cal facilitar i incentivar la col·laboració i participació d'entitats, organitzacions i persones en igualtat de condicions, i alhora poder millorar la qualitat de les decisions amb les seves aportacions, opinions i expertesa.

I de l'altra, convé assegurar que l'exercici de l'activitat d'influència sigui transparent, en benefici de la confiança ciutadana, amb garantia de ple coneixement de la traçabilitat de les decisions públiques a través de la difusió tant de la identitat dels subjectes que pretenen influir en les polítiques públiques, com de les dades d'interès públic i condicions d'exercici de l'activitat d'influència.

Amb aquesta memòria preliminar es volen assenyalar les principals problemàtiques que es pretenen solucionar amb aquesta nova normativa. Concretament, es plantegen els problemes següents:

a) Dubtes conceptuals en relació amb l'abast de l'activitat d'influència en l'actualitat

Al llarg d'aquests anys, des de l'aprovació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i el Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública s'han generat dubtes conceptuals importants en relació tant amb l'àmbit subjectiu d'aplicació, –delimitació del concepte de grups d'interès– com amb l'àmbit objectiu –les activitats que s'han d'inscriure en el Registre de grups d'interès–.

a.1) Àmbit subjectiu (qui exerceix l'activitat d'influència i sobre qui s'exerceix)

a.1.1) Qui exerceix l'activitat d'influència

Actualment, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, ofereix una definició àmplia alhora que ambigua o confusa, del que, als efectes de la seva aplicació, cal entendre per “grups d'interès”. S'hi preveuen dues definicions:

D'una banda, l'article 2.g) defineix els grups d'interès com “les *persones* físiques o jurídiques de *caràcter privat* que fan actuacions de participació activa en polítiques públiques o en processos de presa de decisions a Catalunya amb la finalitat d'influir en l'orientació d'aquestes polítiques en defensa d'un interès propi o de tercers, o d'un interès general”.

D'altra banda, l'article 47.1 regula quines són les persones i activitats que s'han d'inscriure en el Registre de grups d'interès que són: “a) Les persones i les organitzacions que, independentment de llur forma o estatut jurídic, en interès propi, d'altres persones o d'organitzacions duen a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració de lleis, normes amb rang de llei o disposicions generals o en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques. b) Les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva que, *tot i no tenir personalitat jurídica*, constitueixen de facto una font d'influència organitzada i duen a terme activitats incloses en l'àmbit d'aplicació del Registre.”

Aquestes definicions han generat nombrosos conflictes interpretatius a l'hora d'establir quines entitats són grups d'interès i quines, no.

- Tot i l'expressió “grup d'interès”, un grup d'interès pot ser un col·lectiu format per diverses persones, però també una persona física singular, la qual cosa s'allunya del concepte de “grup”, entès com a col·lectivitat.
- Si bé, en primera instància, sembla que els grups d'interès hagin de tenir personalitat jurídica pròpia (article 2.g) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre), la Llei també inclou en aquesta noció les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva encara que no tinguin personalitat jurídica, sempre que duguin a terme les activitats d'influència que permetin identificar-les com a grup d'interès (article 47 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre).
- També planteja dubtes la naturalesa privada o pública per a la consideració com a grup d'interès. De la lectura de la primera definició de grup d'interès (article 2.g) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre), sembla excloure's a les persones jurídiques públiques, mentre que de la resta de definicions es pot despendre el contrari (article 47 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre).

S'han utilitzat arguments diversos per excloure alguns ens públics i organitzacions de la consideració de grups d'interès. Des d'aquells que exclouen expressament les funcions públiques en el cas de les corporacions de dret públic, als que al·leguen que són canals i vies de col·laboració interadministrativa pròpies de les relacions entre Administracions, o els que al·ludeixen a referències comparades, com és el cas del règim a la Unió Europea, que no és aplicable als “serveis governamentals” ni “autoritats públiques regionals” –sí locals i municipals–, o a Estats Units, que exclou les activitats realitzades per un funcionari que actuï en la funció oficial de funcionari. A França s'inscriuen tan sols empreses públiques de caràcter industrial o comercial i cambres comerç.

Cap dels ordenaments a Espanya (Aragó, Astúries, C. Manxa, València, Madrid o Navarra) no exclouen explícitament les Administracions públiques.

També s'han produït dubtes interpretatius en relació amb l'obligatorietat d'inscripció d'entitats de naturalesa privada, constituïdes per ens del sector públic.

- Un altre aspecte suscitat és el relatiu a si les fonts subjectives d'influència (grups d'interès) han de ser o no professionals i, en aquest darrer cas, si mereixen un tracte diferencial envers els primers o no.

La professionalització caracteritza l'activitat de representació d'interessos a alguns països: Canadà o EUA preveu un percentatge de dedicació mínima a l'activitat d'influència per determinar si s'és o no GI (20% o 100 hores l'any).

En canvi, el nostre ordenament no distingeix entre els subjectes que tenen la qualitat de professional i els que no la tenen, a l'hora de donar un concepte de grup d'interès.

Cal aclarir doncs si el caràcter professional ha de ser d'alguna forma determinant i, en cas afirmatiu, en quina mesura. Convé doncs determinar si els professionals, i els qui no tenen aquest caràcter, persegueixen en realitat el mateix objectiu, que és exercir influència i, per tant, si tots ells han de tenir, indistintament, la mateixa consideració de grup d'interès (font d'influència), independentment de si l'activitat d'influència l'exerceix una persona física o jurídica en nom propi o un professional en nom de tercers”.

- També ha generat dubtes interpretatius els supòsits d'exclusió de la inscripció que fan els articles 48 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, i el 7.3 del Decret 171/2015, de 28 de juliol. Especialment, de les activitats realitzades per les administracions corporatives en el marc de les funcions públiques que els atribueix l'ordenament jurídic i les activitats realitzades pels sindicats de treballadors i les associacions empresarials “en defensa i promoció dels interessos econòmics i socials que els són propis”.
- La confusa redacció d'aquestes exclusions ha donat lloc a interpretacions dispars que posen en perill la necessària seguretat jurídica a l'hora d'exigir els deures que l'actual ordenament imposa als subjectes que han de tenir la consideració de grups d'interès.

És necessari garantir la transparència a través de la seva inscripció en el Registre, la qual cosa sembla confirmar que en realitat no parlem d'excepcions subjectives, sinó objectives, perquè l'excepció té a veure amb el tipus d'activitat, no amb un determinat subjecte.

El Síndic de Greuges de Catalunya en el seu *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*, de juliol de 2017 ja va posar de manifest la necessitat de revisar la delimitació del concepte de grup d'interès per tal que s'adeqüi a la finalitat del Registre.

Esdevé doncs necessari aclarir què cal entendre per font d'influència, és a dir, quins subjectes són susceptibles de fer activitat d'influència.

a.1.2) Sobre qui s'exerceix la influència

Cal aclarir quin és l'abast del concepte Administracions públiques de Catalunya, com a perceptores de possible activitat d'influència.

Actualment el concepte és definit de forma ampla, per remissió de la lletra f) de l'article 2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, a les lletres a, b) i c) de l'article 3.1, de manera que engloba tots els ens i entitats públiques que s'hi enumeren, i integren un concepte molt ampli d'“Administracions públiques”, als efectes de l'aplicació de la totalitat dels preceptes de la Llei.

Tanmateix, la concreta necessitat de regular la matèria relativa a l'activitat d'influència pot recomanar revisar l'amplitud del concepte d'Administració pública en aquesta matèria.

Alhora, aquesta amplitud dona lloc a incoherències que dificulten l'aplicació pràctica de l'activitat d'influència, en la mesura que pot comportar considerar un receptor d'influència pel caràcter públic de l'ens o entitat, sense fixar-nos en la seva capacitat real d'influència sobre les funcions o serveis públics.

En segon terme, i a banda d'haver de delimitar el concepte d'Administració pública, als efectes descrits, és convenient també abordar quins són els subjectes individuals de l'organització de l'Administració pública (servidors públics) que poden rebre influència.

Aquest extrem també és de dubtosa seguretat jurídica d'acord amb les previsions normatives actuals:

- L'article 47.2 Llei 19/2014, de 29 de desembre, es refereix a la inclusió dels "contactes amb autoritats i càrrecs públics, diputats, funcionaris i personal al servei de les institucions", per tant, amb qualsevol servidor públic.
- En canvi, l'art. 49.2 Llei 19/2014, de 29 de desembre, es refereix a què el Registre ha de donar publicitat de les actuacions dels grups d'interès, especialment de les reunions i audiències tingudes amb autoritats, càrrecs públics, membres electes o diputats (en aquest darrer cas, cal tenir en compte que el Parlament queda exclòs del règim), i de les comunicacions, els informes i altres contribucions amb relació a les matèries tractades.
- L'article 5 Decret 171/2015, de 28 de juliol, torna a referir-se a què "el Registre dona publicitat de les actuacions dels grups d'interès, especialment de les reunions i audiències tingudes amb càrrecs públics, autoritats i empleats públics i de les comunicacions, els informes i altres contribucions en relació amb les matèries tractades.". També l'article 7.1 al·ludeix a l'àmbit objectiu d'aplicació del Registre "incloent-hi les comunicacions amb càrrecs públics, autoritats i empleats públics".

Per tant, en la regulació actual hi ha certa vaguetat i fins i tot incoherència en la concreció de quins poden ser els servidors públics que, en representació de les Administracions públiques, són susceptibles de ser receptors d'activitat d'influència.

a.2) Àmbit objectiu: concretar i aclarir què és activitat d'influència

Els dubtes subjectius i objectius abans referits i posats de manifest els darrers anys aconsellen replantejar quina és la necessitat a la que cal donar resposta. En aquest sentit, cal valorar si cal

centrar-se en l'exercici de l'activitat d'influència, en detriment de considerar el subjecte o grup d'interès com a font subjectiva de la influència.

Una adequada seguretat jurídica requereix concretar doncs el concepte d'activitat d'influència". Aquest concepte incorpora la perspectiva de l'interès d'entitats, persones o institucions d'adreçar-se a l'Administració per intentar influir.

La realitat, demostra, però, que aquest interès en relacionar-se amb persones, entitats i institucions pot tenir l'origen en la pròpia Administració, que d'ofici pot requerir la col·laboració de la societat civil i persones expertes amb la finalitat d'explorar o conèixer bones pràctiques existents que impactin en la millora de les polítiques públiques o de la qualitat dels serveis públics a Catalunya. En tots aquest supòsits, l'exigència de la inscripció en el Registre de grups d'interès de Catalunya pot ser limitativa. I en tot cas, exigeix reconsiderar quins incentius ha de tenir la inscripció en el Registre pel grup d'interès, mes enllà de la mera obligatorietat, per raons de publicitat d'agenda pública.

En un altre ordre de consideracions, s'ha verificat que l'aplicació del règim propi de l'activitat d'influència pot representar una limitació desproporcionada i fins i tot un obstacle a la participació de la ciutadania en consultes públiques i en procediments participatius, normatius o no, oficials o a través de portals de transparència i/o seus electròniques, oberts a tota la ciutadania o a un col·lectiu plural de subjectes. En aquest sentit, per exemple, el règim aplicable a la Comunitat Valenciana exclou expressament la "intervenció en processos de participació pública previstos en només legals o reglamentàries". És clar que la participació en aquests processos de presa de decisions públiques no revesteixen les mateixes característiques que els contactes que s'estableixen amb subjectes d'influència, i que tenen per finalitat influir.

D'altra banda, convé delimitar el màxim possible el concepte abstracte d'activitat d'influència. A aquests efectes, esdevé essencial fer referència als múltiples canals d'influència, directes i indirectes, en què l'activitat pot concretar-se (escrits/orals, presencials/electrònics, contactes/enviament de documentació o comunicacions, reunions/assistència a actes, etc.).

b) Necessitat de garantir la traçabilitat de les decisions públiques

b.1) Indefinició actual de l'estatut jurídic de les persones que exerceixen l'activitat d'influència, en especial, del seu deure d'inscripció en el Registre

El registre de grups d'interès té naturalesa administrativa i té caràcter públic i gratuït per inscriure i conèixer les persones que exerceixen l'activitat d'influència, així com per a donar publicitat de les seves actuacions.

Es detecta que no es fan constar en el Registre totes les activitats d'influència efectivament exercides. Aquestes actuacions es donen a conèixer per altres vies com les agendes públiques o a través de la publicitat d'ítems de publicitat activa, com les actes d'òrgans col·legiats, els actes administratius, les memòries en processos d'elaboració de normes, entre d'altres.

D'altra banda, la normativa vigent no explicita la obligació d'inscriure's en el Registre, sinó que ha estat a través d'altres instruments com el Codi de conducta d'alts càrrecs i personal directiu el que ha aclarit que la inscripció dels grups d'interès en el Registre és obligatòria.

Així, la inscripció en el Registre hauria de ser explícitament reconeguda com part d'un dret a presentar-se davant del càrrec, l'autoritat i el pleat públic com a grup d'interès inscrit.

Així mateix, es constata que l'ordenament jurídic actual no ofereix una regulació explícita i completa dels drets (avantatges) i deures que haurien de ser reconeguts i exigits als subjectes que pretenguin relacionar-se amb les Administracions amb la voluntat d'influir en les seves decisions i polítiques públiques.

b.2) Control i sanció de l'incompliment

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, acompanya el Registre de grups d'interès, de mesures que el complementen, com és un règim sancionador. No obstant, aquest règim sancionador s'ha mostrat inadequat, tant pel que fa a la indefinició de les infraccions com per una incorrecta gradació de les mateixes. És per això que es constata la manca d'imposició de cap sanció.

D'altra banda, el règim sancionador va acompanyat per un sistema d'alertes concebut per posar en coneixement de l'òrgan responsable del registre l'existència de dades i informació registral incorrecta o no actualitzada, i les denúncies, que permeten al denunciant ser part en el procediment si ha sofert danys. No obstant això, la pràctica ha constatat el seu desús, així com, per contra, es constata la mancança de canals anònims d'alerta i denúncia, mancança que cal garantir, en consonància amb els nous deures exigibles en matèria de denúncia d'infraccions i protecció de les persones alertadores que imposa la Directiva 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, transposada per la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció.

2. Els objectius que es volen assolir

Els objectius que es volen assolir són revisar i millorar la regulació vigent a la vista de l'experiència per tal de reforçar la transparència de l'activitat de l'Administració Pública i les activitats d'influència, consensuant uns criteris d'identificació dels grups d'interès i facilitant la seva

inscripció amb reducció de càrregues administratives, de manera que es pugui utilitzar la informació que ja està en mans de l'Administració.

De manera específica, es pretenen assolir els objectius següents:

- Contribuir a incrementar la confiança de la ciutadania en les institucions públiques per mitjà de la coneixença dels subjectes que incideixen en la presa de decisions públiques, i de com ho fan, per tal de donar traçabilitat a la presa de decisions i disseny de polítiques públiques.
- Contribuir a considerar l'activitat d'influència, com legítima, necessària i, positiva per a un millor disseny de polítiques públiques i de presa de decisions, més informades, més participades i més col·laboratives.
- Revertir la percepció de càrrega administrativa que pot tenir l'obligatorietat d'inscripció en un Registre públic, explicitant incentius reputacionals, drets i avantatges que ha de suposar pel grup d'interès, la inscripció en el Registre i la traçabilitat de l'activitat d'influència en la presa de decisions i disseny de polítiques públiques.
- Simplificar els deures tant formals com substantius exigibles als subjectes que pretenen exercir influència.
- Garantir la transparència de les activitats d'influència a partir d'eines, mecanismes i dades disponibles en mans de les Administracions.
- Refermar l'obligació de determinats servidors públics d'informar sobre els contactes que mantinguin amb grups d'interès.
- Garantir que el Registre sigui un instrument vàlid i eficaç per complir amb l'objectiu de traçabilitat i identificació dels subjectes que pretenen exercir la influència en l'elaboració i aplicació de les polítiques públiques.
- Potenciar les relacions entre registres i entitats públiques per a facilitar la inscripció i recollir dades bàsiques dels subjectes que pretenguin inscriure's al Registre, aplicant el principi de no tornar a aportar informació que ja disposa l'administració. Facilitar que aquells ens locals que disposin d'un registre propi puguin connectar-se amb el Registre de Catalunya, tot millorant la seva utilitat per totes les Administracions.
- Potenciar l'ús dels mitjans electrònics per canalitzar la relació dels subjectes que pretenen exercir influència amb el Registre i per tal de simplificar el seu funcionament i la seva gestió.

- Dotar de legitimació legal el tractament de dades personals en relació amb les persones físiques que actuen en nom del grup d'interès.

En definitiva, avançar en la lògica del “govern obert” i alhora contribuir a minimitzar les oportunitats d'un ús deshonest de l'activitat d'influència pública.

Aquests objectius estan alineats amb l'Agenda 2030, i l'ODS 16, de Promoure societats justes, pacífiques i inclusives.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

a) L'opció de no fer res o mantenir la situació actual

Optar per no modificar l'actual règim jurídic comporta seguir aplicant uns preceptes que han generat problemes d'aplicabilitat, sobretot pel que fa al concepte ampli de grup d'interès, i de subjectes receptors de l'activitat d'influència, directes o indirectes. Això posaria en risc els objectius d'avançar cap a un sistema que doni coneixement públic de les persones que realitzen l'activitat d'influència davant les institucions públiques, del retiment de comptes davant la ciutadania i de la prevenció de la corrupció.

Si no es regula adequadament l'activitat d'influència i les condicions del seu exercici, establint drets i obligacions per a tots els subjectes implicats en les relacions, públics i privats, es veuen directament afectats negativament i menyscabats els objectius que persegueixen tant des del govern obert com des del bon govern.

b) Opció no normativa i normativa descartada

L'opció no normativa seria deixar que el grup d'interès s'autoreguli, mitjançant codis de conducta amb nivells d'exigència rigorosos, com a forma de retre comptes davant de la societat i garantir que les seves actuacions s'ajusten a l'ordenament jurídic.

No obstant, en l'àmbit comparat s'ha constatat que la regulació normativa dels grups d'interès es justifica per la voluntat de promoure la transparència i reduir la corrupció, garantir la representació política i el retiment de comptes per part dels polítics i millorar l'eficàcia i eficiència en les polítiques públiques.

L'opció normativa descartada seria limitar-se a la modificació del Decret 171/2015, de 28 de juliol, mitjançant un altre reglament. D'aquesta manera es perdria la possibilitat de regular el concepte d'activitat d'influència, de subjectes que exerceixen influència i dels subjectes receptors, tenint en compte les incoherències i ambigüitats que presenta el règim actual de la Llei 19/2014, la qual cosa és causa de conflictes interpretatius importants.

Tampoc es podria establir un règim sancionador que ha d'estar regulat mitjançant llei i, per tant, no es podria donar solució a la problemàtica detectada de garantir un control efectiu de l'activitat d'influència, cosa que no afavoriria que la ciutadania confiés en les institucions públiques.

En definitiva, els conceptes de transparència, participació, col·laboració i grups d'interès estan estretament relacionats, de manera que la potenciació d'un dels elements repercuteix positivament en la resta i viceversa.

Dels diversos aspectes que regula la Llei 19/2014, els grups d'interès han estat l'àmbit més nou i pioner, per la qual cosa comptava amb escassos referents, i els pocs que hi havia eren de països allunyats culturalment i geogràficament, a diferència de les matèries de transparència i de participació, que comptaven amb experiències de regulacions més properes.

La regulació per mitjà d'un decret no permetria doncs donar resposta a diversos aspectes que s'han definit com a problemes, i que precisen de la modificació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de manera que la regulació per decret només donaria l'opció de realitzar modificacions de caràcter menor sobre aspectes que no necessiten una prèvia delimitació o modificació de la llei, amb la qual cosa es mantindria la inseguretats jurídica davant les incoherències i problemàtiques que presenta l'actual règim legal de la Llei 19/2014.

c) Opció normativa preferida

Des del punt de vista de l'instrument d'intervenció, aquest ha de ser normatiu atesa la necessitat de regular aquesta qüestió, i concretament cal que es tracti d'una norma amb rang de llei perquè implica la modificació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, i del Decret llei 1/2017, de 14 de febrer.

Aquesta norma seria necessària per tal d'aconseguir que el concepte Govern obert estigui present de manera transversal en les diferents reformes que s'estan impulsant i s'assoleixi una coherència normativa entre el règim jurídic de transparència, participació i activitat d'influència.

D'altra banda, la tria d'aquesta opció de regulació proposada permetrà assolir els avantatges següents respecte de la situació actual:

1.- Clarificar els subjectes i les activitats obligades a inscriure's en el Registre per mitjà de criteris unívocs que comportin el mínim d'interpretacions possibles, per tal que els subjectes que realitzen activitats d'influència no eludeixin l'obligació d'inscripció en el Registre.

2.- Contribuir a reduir les càrregues administratives derivades de l'obligació dels subjectes influents d'informar i comunicar al Registre.

3.- Garantir per part de les Administracions públiques la transparència de les informacions d'interès públic relatives a l'activitat d'influència.

4.- Simplificar els tràmits d'inscripció i valorar la possibilitat que la inscripció comporti una simple comunicació prèvia, contenidora de dades bàsiques descriptives de la identitat, objecte i contacte del subjecte que pretén influir, a través de formularis electrònics àgils i simples.

5.- Garantir la interoperabilitat del Registre amb altres registres públics, per tal de facilitar als subjectes interessats la tramesa de les seves dades bàsiques al Registre d'activitat d'influència, als efectes de la seva inscripció i en compliment del principi de bona administració, segons el qual, no s'haurien d'exigir dades i documents que ja es trobin en mans de les Administracions públiques.

6.- Preveure una relació de funcions atribuïdes a l'òrgan gestor del Registre.

7.- Potenciar els avantatges de la inscripció en el Registre d'activitat d'influència.

8.- Preveure els deures exigibles als subjectes que pretenen exercir influència, i també incidir en les obligacions que al respecte corresponen als servidors públics que estableixin contactes i comunicacions amb aquells subjectes.

9.- Regular un règim sancionador que sigui eficaç i que permeti garantir l'efectiu principi de transparència i bon govern, de manera que els subjectes que exerceixen influència i els seus receptors no puguin defugir de les obligacions imposades. A aquest respecte, convé plantejar la possibilitat que sigui un organisme o autoritat pública externa i independent que pugui concentrar l'atribució de les competències sancionadores en relació amb l'activitat d'influència a totes les Administracions públiques.

10.- Simplificar i garantir una adequada activitat de seguiment del compliment del règim jurídic. Es proposa preveure un informe anual a emetre per l'òrgan gestor del Registre, a elevar al Govern per part de la persona titular de la conselleria corresponent i a publicar, i mantenir la previsió d'un informe anual a emetre per Síndic de Greuges per avaluar el compliment del nou règim legal en matèria d'activitat d'influència, que hauria de ser presentat al Parlament de Catalunya, i objecte de publicació.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

L'impacte esperat de la nova regulació de l'activitat d'influència és garantir la traçabilitat de les decisions públiques, fent emergir i transparentant qui influeix, com influeix i en quina mesura. Cal revertir la percepció negativa de l'activitat d'influència i de càrrega burocràtica envers el procés d'inscripció en el Registre de Grups d'interès.

El nou marc legal ha de contribuir a legitimar, incentivar i reconèixer aquesta activitat d'influència, i generar incentius reputacionals per als grups d'interès. Cal tenir en compte que l'Administració pública requereix generar i incorporar coneixement i poder valorar visions i expectatives provinent dels grups d'interès i de la ciutadania en general, per a un millor i mes informat disseny de polítiques públiques i de presa de decisions.

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat

Aquest Avantprojecte de llei, en la mesura en què defineix de manera clara i unívoca el concepte de subjectes i activitat d'influència, incrementarà la seguretat jurídica i permetrà donar una resposta legal inequívoca per part de l'Administració de la Generalitat als subjectes respecte dels quals actualment es dubta de l'obligatorietat de la seva inscripció registral, així com de les seves activitats susceptibles d'inscripció. Amb aquest aclariment es contribuirà a disminuir, i fins i tot suprimir, els dubtes i la resistència que actualment existeix entre determinats organismes que realitzen activitats d'influència o intermediació però que eludeixen la inscripció registral pel fet que la normativa no és clara, i fins i tot en alguns casos excloent, pel que fa a la inscripció en el Registre.

La clarificació del concepte pot comportar un augment dels subjectes susceptibles d'inscripció, així com un increment de tasques de gestió per part de les Administracions pel que fa a la publicitat de les dades per garantir efectivament el principi de transparència de les diverses manifestacions i formes en què es pot traduir l'activitat d'influència.

Alhora, aquesta nova regulació, pot suposar un augment de les tasques de gestió per part de l'òrgan responsable del Registre de grups d'interès, així com uns costos per tal, d'una banda, d'interconnectar registres públics i el Registre, i de l'altra, bases de dades o aplicacions amb el Registre.

En aquest sentit, l'avantprojecte impactarà sobre el departament que tingui les competències sobre la regulació i supervisió dels grups d'interès, i en la unitat que gestioni el Registre sobre la que es preveuria un augment de les tasques de gestió per la possibilitat que actuï definitivament com a registre únic enfront els ens locals.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona

Aquest Avantprojecte de llei té un evident impacte sobre les administracions locals, en el sentit que facilita i adapta les obligacions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, a la dimensió i característiques dels municipis i millora i precisa el règim jurídic de l'activitat d'influència de Catalunya.

D'altra banda, davant de l'actual configuració en què el Registre de grups d'interès de Catalunya actuaria com a registre tant de l'Administració de la Generalitat com dels ens locals i de tots els organismes públics obligats per la Llei 19/2014, de 29 de desembre, i, sens perjudici que els ens locals i les altres entitats a què fa referència l'article 3.1.b) i c) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, puguin crear els seus propis registres, per contra, amb l'avantprojecte de llei una de les possibilitats a explorar és que la figura del Registre dels grups d'interès de Catalunya passi a actuar definitivament com a registre únic, també pel ens locals.

L'autonomia local constitueix una garantia institucional i es configura com un límit indisponible per al legislador, en aquest cas autonòmic, però no assegura un feix mínim de competències als municipis. És el legislador competent qui fa aquesta concreció competencial, si bé en realitzar-la no pot desconèixer els preceptes estatutaris i de la legislació bàsica que configuren l'autonomia local. Doncs bé, ni l'EAC, que estableix les competències pròpies dels governs locals de Catalunya, ni la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de Règim Local, que conté el llistat de competències que, en tot cas, exerciran els municipis, inclouen entre aquestes competències la regulació dels grups d'interès, sinó que en tot cas només es podria entendre inclosa dins de la potestat autorganitzativa, sota l'expressió dels principis de transparència, accés a la informació pública, i bon govern.

Així mateix, també cal tenir en compte que des de l'entrada en vigor del Decret llei 1/2017 que va establir que els ens locals poguessin complir llurs obligacions legals en aquesta matèria per mitjà del Registre de grups d'interès de Catalunya o per mitjà d'un registre propi, que fos interconnectable i interoperable registralment, tal com indica l'Informe del Síndic de greuges sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern del 2019, en els documents annexos de l'equip investigador "Blanes, Cornellà de Llobregat, Manlleu, Manresa, Martorelles, Matadepera, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Móra d'Ebre, Palafrugell, Ribes de Freser, Rubí, Sabadell, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent Sescebes, Santa Coloma de Gramenet, Sant Joan de les Abadesses fan referència per primer cop en els seus portals de transparència a la regulació normativa dels grups d'interès i, a fi de facilitar la inscripció, fan una remissió al Registre de grups d'interès de Catalunya, en la majoria dels casos per mitjà d'un enllaç". I que "a data d'avui, tan sols l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès disposa d'un registre propi, per la qual cosa caldrà establir els mecanismes necessaris e relació i accés recíproc entre aquest registre i el Registre de grups d'interès de Catalunya".

Tanmateix, actualment la web de l'Ajuntament de Sant Cugat, en esmentar els Registres de grup d'interès, fa una remissió al Registre de grups d'interès de Catalunya, per mitjà d'un enllaç, cosa que sembla indicar que el seu registre propi estaria inactiu.

Per tant, les dades actuals evidencien que els ens locals s'han acollit a la via del Registre de grups d'interès de Catalunya, i no han creat, en exercici de l'habilitació legal que estableix el

Decret llei 1/2017, registres locals propis. A més, la figura del registre de grups d'interès de Catalunya com a registre únic, també pel ens locals, és una mesura que reforça la transparència de les relacions entre els grups d'interès i les institucions públiques, en fer possible que el conjunt d'aquesta informació es pugui consultar en un únic punt, i permet un gran estalvi de recursos públics als ens locals.

Per acabar, l'Avantprojecte de llei no té cap incidència específica sobre el règim especial del municipi de Barcelona, configurat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona i la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.

- c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses

La iniciativa legal facilita, per mitjà de la simplificació dels tràmits d'inscripció i de comunicació al Registre, tant la inscripció dels subjectes que pretenen exercir influència, com la seva obligació de trametre informació, atès que molta ja obra en poder de les Administracions Públiques, que han de limitar-se a només requerir a l'interessat aquella informació bàsica i addicional que sigui necessària per a completar la informació d'identificació dels subjectes, legalment exigida.

Es pretenen reduir les càrregues administratives coordinant els diversos registres públics d'entitats (associacions i fundacions, bàsicament), promovent l'obertura de dades registrals, amb el Registre de grups d'interès de Catalunya de manera que la inscripció de les primeres entitats faciliti la inscripció com a subjecte influent només amb la facilitació de les dades addicionals que no siguin requerides per a la primera inscripció.

D'altra banda, també la cancel·lació hauria de ser més àgil. Es planteja la possibilitat de simplificar les causes de cancel·lació actualment previstes a l'article 12 del Decret 171/2015, de 28 de juliol, que podrien reduir-se, o bé a una mera comunicació a aquest efecte per part del subjecte inscrit –del seu representant i/o liquidador, si escau–, sense prèvia motivació, o bé a la possibilitat de cancel·lació d'ofici, per part de l'òrgan gestor del Registre, en cas d'executar una sanció que, d'acord amb la llei objecte d'aquesta memòria, imposi aquesta cancel·lació registral. Cal addicionalment agilitzar la comunicació per la qual es manifesti la voluntat de cancel·lació registral.

Amb l'aprovació de la llei que es pretén impulsar es contribuirà a l'objectiu general de simplificació normativa ja que es derogaran expressament la resta de normes en matèria d'activitat d'influència que la contradiguin.

- Es regularà de forma coherent i en un cos únic l'activitat d'influència de forma integrada i per a totes les Administracions de Catalunya, en el seu concepte ampli, amb la concreció dels drets i dels deures exigibles que requereix una bona governança.
- Preveurà els drets i deures de la ciutadania i del la societat civil als efectes de relacionar-se amb els servidors públics amb la finalitat d'influir en els decisions i polítiques públiques.
- Comportarà la derogació de les normes d'igual o inferior rang que la contradiguin, vigents en la matèria. Principalment, derogarà explícitament el Títol IV de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, i el Decret-Llei 1/2017, de 14 de febrer, però afectarà igualment el Decret 171/2015, de 28 de juliol.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat anteriorment

El principal impacte social que es produiria com a conseqüència de l'aplicació de la nova llei que es pretén aprovar es concretaria en afavorir el compliment del principi de transparència, l'augment de la confiança dels ciutadans en les Administracions Públiques, el retiment de comptes davant la ciutadania i la prevenció de la corrupció.

El segon dels impactes socials comportaria la reducció flagrant de la conflictivitat, derivada de l'actual ambigüïtat del concepte de grup d'interès, especialment entre aquelles entitats que defensen, arran d'aquesta manca de claredat normativa, que la seva activitat no és d'influència o intermediació en polítiques públiques i la consideració com a grups de pressió per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

El tercer dels impactes de caire tant econòmic, com social i ambiental es produiria a través de la robotització, digitalització i simplificació de tot el procediment.

5. La procedència d'efectuar o no una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació al Portal de la Transparència

Especialment en aquesta iniciativa legislativa que es proposa, les implicacions, efectes i compromisos abasten una pluralitat de subjectes, de molt distinta naturalesa, per la qual cosa el seu impacte social, econòmic, cultural i normatiu és evident i significatiu, la qual cosa posa de relleu la necessitat d'obrir el debat i diàleg amb la ciutadania i, per tant, fa necessari, amb major mesura, permetre la participació en la definició des necessitats, objectiu i abast de la iniciativa.

Es considera oportú adreçar-se, doncs, a tota la ciutadania en general, com a subjectes que potencialment poden pretendre exercir influència en qualsevol moment i, per tant, veure's obligats

per alguna de les obligacions i deures que imposa o implica el règim aplicable a l'activitat d'influència.

Especialment, cal que la consulta pública permeti la participació a totes les Administracions de Catalunya, organismes públics independents, ens locals, i entitats privades amb funcions públiques com els col·legis professionals i les corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques. Igualment, a les universitats públiques de Catalunya i altres ens dependents o vinculats. Tots ells, en llur qualitat de possibles subjectes passius o receptors de l'activitat influència i per tant, inclosos en el Registre d'activitat d'influència i sotmesos al règim legal que es proposa en la matèria.

Es considera oportú adreçar-se especialment als grups d'interès que actualment es troben inscrits al Registre de grups d'interès de Catalunya.

Als efectes de permetre dur a terme la consulta pública amb caràcter previ a l'elaboració de l'avantprojecte de llei, aquesta memòria preliminar, un cop aprovada pel Govern, es posarà a disposició de la ciutadania i entitats i subjectes potencialment i directa afectats mitjançant la seva publicació en el Portal de la Transparència. De forma complementària a aquesta consulta oberta per internet, es poden emprar altres mètodes adients per assolir els objectius de la consulta, com podrien ser l'organització de sessions presencials de debat en el territori.

La realització de la consulta prèvia mitjançant el Portal de la Transparència tindrà una durada de 8 setmanes, i la valoració de les aportacions rebudes en la consulta pública serà publicada en el mateix Portal i/o podrà ser objecte d'una exposició en una sessió oberta presencial.