

21 de marzo de 2023

El secretario del Gobierno

Acuerdo

del Gobierno por el que se aprueba la Memoria Preliminar del Anteproyecto de Ley de la Actividad de Influencia ante las Administraciones Públicas de Catalunya.

El artículo 36.2 de la Ley 13/2008, del 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno establece que la tramitación de un Proyecto de Ley requiere el Acuerdo Previo del Gobierno sobre la oportunidad de la iniciativa y se inicia a propuesta del Departamento o los Departamentos interesados, a los que corresponde elaborar el Anteproyecto de Ley correspondiente.

El Acuerdo del Gobierno de 22 de enero de 2019, relativo a la Oportunidad de las Iniciativas Legislativas del Gobierno y su Consulta Pública, determina que el Acuerdo Previo del Gobierno sobre la oportunidad de elaborar un Anteproyecto de Ley debe contener una memoria preliminar, y establece su contenido.

En consecuencia, a propuesta de la Consejera de la Presidencia, el Gobierno

Acuerda:

Aprobar la Memoria Preliminar del Anteproyecto de Ley de la Actividad de Influencia ante las Administraciones Públicas de Catalunya, que se adjunta en el anexo.

Annexo

Memoria preliminar del Anteproyecto de Ley de la Actividad de Influencia ante las Administraciones Públicas de Catalunya

1. Los problemas que se pretenden solucionar

En primer lugar, es necesario enmarcar la transparencia de la actividad de influencia en lo que se conoce como “Gobierno Abierto”.

El Gobierno Abierto implica el compromiso que las políticas públicas se configuren, se implementen y den resultados, mediante una comunicación bidireccional, permanente y transparente entre la Administración de la Generalitat y la ciudadanía, entendiendo esta última con carácter amplio, como cualquier persona, con independencia de su naturaleza, condición política, vecindad civil o nacionalidad, de tal forma que la pieza clave del Gobierno Abierto es la presencia de una ciudadanía activa, en el sí de unas políticas públicas compartidas, con el objetivo último de garantizar la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Velar por alcanzar esta confianza ciudadana tan sólo es posible trabajando a fin de que los ciudadanos y ciudadanas estén bien informados y garantizar que puedan participar y colaborar en la toma de decisiones políticas.

Es por este motivo que los grandes retos del Gobierno Abierto pasan por garantizar la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana, como elementos imprescindibles para la consecución de la buena gobernanza pública.

En este marco, es necesario regular el ejercicio legítimo de la actividad de influencia como medida esencial de buena gobernanza en el contexto del cambio cultural que garantice la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas y de diseño de políticas públicas.

Esta necesidad se produce ya que, de un lado, es necesario facilitar y incentivar la colaboración y participación de entidades, organizaciones y personas en igualdad de condiciones, y al mismo tiempo poder mejorar la calidad de las decisiones con sus aportaciones, opiniones y experiencia.

Y de otro, es conveniente asegurar que el ejercicio de la actividad de influencia sea transparente, en beneficio de la confianza ciudadana, con garantía de pleno conocimiento de la trazabilidad de las decisiones públicas a través de la difusión tanto de la identidad de los sujetos que pretenden influir en las políticas públicas, como de los datos de interés público y condiciones de ejercicio de la actividad de influencia.

Con esta Memoria Preliminar se quieren señalar las principales problemáticas que se pretenden solucionar con esta nueva normativa. Concretamente, se plantean los problemas siguientes:

a) Dudas conceptuales en relación con el alcance de la actividad de influencia en la actualidad

A lo largo de estos años, desde de la aprobación de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, se han generado dudas conceptuales importantes en relación tanto con el ámbito subjetivo de aplicación, –delimitación del concepto de grupos de interés– como con el ámbito objetivo –las actividades que se deben inscribir en el Registro de Grupos de Interés–.

a.1) Ámbito subjetivo (quién ejerce la actividad de influencia y sobre quién se ejerce)

a.1.1) Quién ejerce la actividad de influencia

Actualmente, la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, ofrece una definición amplia al mismo tiempo que ambigua o confusa, de lo que, a los efectos de su aplicación, es necesario entender por “grupos de interés”. Se recogen dos definiciones:

Por un lado, el artículo 2.g) define los grupos de interés como “las *personas* físicas o jurídicas de *carácter privado* que hacen actuaciones de participación activa en políticas públicas o en procesos de toma de decisiones en Catalunya con la finalidad de influir en la orientación de estas políticas en defensa de un interés propio o de terceros, o de un interés general”.

Por otro lado, el artículo 47.1 regula cuáles son las personas y actividades que se tienen que inscribir 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 llevan a término 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 o otras formas de actividad colectiva que, *incluso sin tener personalidad jurídica*, constituyen de facto una fuente de influencia organizada y llevan a término actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro.”

Estas definiciones han generado numerosos conflictos interpretativos a la hora de establecer cuáles entidades son grupos de interés y cuáles, no .

- A pesar de la expresión “grupo de interés”, un grupo de interés puede ser un colectivo formado por varias personas, pero también una persona física singular, cosa que se aleja del concepto de “grupo”, entendido como colectividad.
- Si bien, en primera instancia, parece que los grupos de interés tienen que tener personalidad jurídica propia (artículo 2.g) de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre), la Ley también incluye en esta noción las plataformas, redes o otras formas de actividad colectiva a pesar de que no tengan personalidad jurídica, siempre que realicen las actividades de influencia que permitan identificarlas como grupo de interés (artículo 47 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre).
- También plantea dudas la naturaleza privada o pública para la consideración 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 puede desprender lo contrario (artículo 47 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre) .

Se han utilizado argumentos varios para excluir algunos entes públicos y organizaciones de la consideración de grupos de interés. Desde aquellos que excluyen expresamente las funciones públicas en el caso de las corporaciones de derecho público, a los que alegan que son canales y vías de colaboración interadministrativa propias de las relaciones entre Administraciones, o los que aluden a referencias comparadas, como es el caso del régimen a la Unión Europea, que no es aplicable a los servicios gubernamentales” ni “autoridades públicas regionales” –sí locales y municipales–, o a Estados Unidos, que excluye las actividades realizadas por un funcionario que actúe en la función oficial de funcionario. En Francia se inscriben tan sólo empresas públicas de carácter industrial o comercial y cámaras de comercio.

Ninguno de los ordenamientos en España (Aragón, Asturias, C. Mancha, València, Madrid o Navarra) no excluyen explícitamente las Administraciones Públicas.

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

- Otro aspecto suscitado es el relativo a si las fuentes subjetivas de influencia (grupos de interés) tienen que ser o no profesionales y, en este último caso, si merecen un trato diferencial hacia los primeros o no.

La profesionalización caracteriza la actividad de representación de intereses en algunos países: Canadá o EE.UU prevén un porcentaje de dedicación mínima a la actividad de influencia para determinar si se es o no GI (20% o 100 horas año).

En cambio, nuestro ordenamiento no distingue entre los sujetos que tienen la calidad de profesional y los que no la tienen, para dar un concepto de grupo de interés.

Es necesario aclarar pues si el carácter profesional tienen que ser de alguna forma determinante y, en caso afirmativo, en que medida. Conviene pues determinar si los profesionales, y los que no tienen este carácter, persiguen en realidad el mismo objetivo, que es ejercer influencia y, por tanto, si todos ellos tienen que tener, indistintamente, la misma consideración de grupo de interés (fuente de influencia), independientemente de si la actividad de influencia la ejerce una persona física o jurídica en nombre propio o un profesional en nombre de terceros”.

- También ha generado dudas interpretativas los supuestos de exclusión de la inscripción que hacen los artículos 48 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, y el 7.3 del Decreto 171/2015, de 28 de julio. Especialmente, de 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”.
- La confusa redacción de estas exclusiones ha dado lugar a interpretaciones dispares que ponen en peligro la necesaria seguridad jurídica a la hora de exigir los deberes que el actual ordenamiento impone a los sujetos que tienen que tener la consideración de grupos de interés.

Es necesario garantizar la transparencia a través de su inscripción en el Registro, cosa que parece confirmar que en realidad no hablamos de excepciones subjetivas, sino objetivas, porque la excepción tiene que ver con el tipo de actividad, no con un determinado sujeto.

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

Es, por lo tanto, necesario, aclarar qué debe entenderse por fuente de influencia, es decir, cuáles sujetos son susceptibles de hacer actividad de influencia.

a.1.2) Sobre quién se ejerce la influencia

Es necesario aclarar cual es el alcance del concepto Administraciones Públicas de Catalunya, como receptoras de posible actividad de influencia.

Actualmente el concepto es definido de forma amplia, por remisión de la letra f) del artículo 2 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, a las letras a, b) y c) del artículo 3.1, de modo que engloba todos los entes y entidades públicas que se enumeran, y integran un concepto mucho amplio de “Administraciones Públicas”, a los efectos de la aplicación de la totalidad de los preceptos de la Ley.

Sin embargo, la concreta necesidad de regular la materia relativa a la actividad de influencia puede recomendar revisar la amplitud del concepto de Administración Pública en esta materia.

Al mismo tiempo, esta amplitud da lugar a incoherencias que dificultan la aplicación práctica de la actividad de influencia, en la medida que puede comportar considerar un receptor de influencia por el carácter público del ente o entidad, sin fijarnos en su capacidad real de influencia sobre las funciones o servicios públicos.

En segundo lugar, y a parte de tener que delimitar el concepto de Administración Pública, a los efectos descritos, es conveniente también abordar cuáles son los sujetos individuales de la organización de la Administración Pública (servidores públicos) que pueden recibir influencia.

Este extremo también es de dudosa seguridad jurídica de acuerdo con las previsiones normativas actuales:

- El artículo 47.2 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se refiere a la inclusión de los “contactos con autoridades y cargos públicos, diputados, funcionarios y personal al servicio de las instituciones”, por lo tanto, con cualquier servidor público.
- En cambio, el art. 49.2 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se refiere al hecho que el Registro tiene que dar publicidad de las actuaciones de los grupos de interés, especialmente de las reuniones y audiencias realizadas con autoridades, cargos públicos, miembros electos o diputados (en este último caso, es necesario tener en cuenta que el Parlamento queda excluido del régimen), y de las comunicaciones, los informes y otras contribuciones con relación a las materias tratadas.
- El artículo 5 Decreto 171/2015, de 28 de julio, vuelve a referirse a qué “el Registro da publicidad de las actuaciones de los grupos de interés, especialmente de las reuniones y audiencias realizadas con cargos públicos, autoridades y empleados públicos y de las comunicaciones, los informes y otras contribuciones en relación con las materias tratadas.” También el artículo 7.1 alude al ámbito objetivo de aplicación del Registro “incluyendo las comunicaciones con cargos públicos, autoridades y empleados públicos”.

Por lo tanto, en la regulación actual hay cierta vaguedad y incluso incoherencia en la concreción de cuáles pueden ser los servidores públicos que, en representación de las Administraciones Públicas, son susceptibles de ser receptores de actividad de influencia.

a.2) Ámbito objetivo: concretar y aclarar qué es actividad de influencia

Los dudas subjetivas y objetivas antes referidas y puestas de manifiesto los últimos años aconsejan replantear cual es la necesidad a la que es necesario dar respuesta. En este sentido, es necesario valorar si es necesario centrarse en el ejercicio de la actividad de influencia, en detrimento de considerar el sujeto o grupo de interés como fuente subjetiva de la influencia.

Una adecuada seguridad jurídica requiere concretar pues el concepto de "actividad de influencia". Este concepto incorpora la perspectiva del interés de entidades, personas o instituciones de dirigirse a la Administración para intentar influir.

La realidad, demuestra, sin embargo, que este interés en relacionarse con personas, entidades y instituciones puede tener el origen en la propia Administración, que de oficio puede requerir la colaboración de la sociedad civil y personas expertas con la finalidad de explorar o conocer buenas prácticas existentes que impacten en la mejora de las políticas públicas o de la calidad de los servicios públicos en Catalunya. En todos estos supuestos, la exigencia de la inscripción en el Registro de Grupos de Interés de Catalunya puede ser limitativa. Y en todo caso, exige reconsiderar que incentivos tiene que tener la inscripción en el Registro para el grupo de interés, más allá de la mera obligatoriedad, por razones de publicidad de agenda pública.

En otro orden de consideraciones, se ha verificado que la aplicación del régimen propio de la actividad de influencia puede representar una limitación desproporcionada y incluso un obstáculo a la participación de la ciudadanía en consultas públicas y en procedimientos participativos, normativos o no, oficiales o a través de portales de transparencia y/o sedes electrónicas, abiertos a toda la ciudadanía o a un colectivo plural de sujetos. En este sentido, por ejemplo, el régimen aplicable a la Comunitat Valenciana excluye expresamente la "intervención en procesos de participación pública previstos en normas legales o reglamentarias". Es claro que la participación en estos procesos de toma de decisiones públicas no revisten las mismas características que los contactos que se establecen con sujetos de influencia, y que tienen para finalidad influir.

Por otro lado, conviene delimitar el máximo posible el concepto abstracto de actividad de influencia. A estos efectos, es esencial hacer referencia a los múltiples canales de influencia, directos y indirectos, en los que la actividad puede concretarse (escritos/orales, presenciales/electrónicos, contactos/envío de documentación o comunicaciones, reuniones/asistencia a actos, etc.).

b) Necesidad de garantizar la trazabilidad de las decisiones públicas

b.1) Indefinición actual del estatuto jurídico de las personas que ejercen la actividad de influencia, en especial, de su deber de inscripción en el Registro

El Registro de Grupos de Interés tiene naturaleza administrativa y tiene carácter público y gratuito para inscribir y conocer las personas que ejercen la actividad de influencia, así como para dar publicidad de sus actuaciones.

Se detecta que no se hacen constar en el Registro todas las actividades de influencia efectivamente ejercidas. Estas actuaciones se dan a conocer por otras vías como las agendas públicas o a través de la publicidad de ítems de publicidad activa, como los actos de órganos colegiados, los actos administrativos, las memorias en procesos de elaboración de normas, entre otros.

Por otro lado, la normativa vigente no explicita la obligación de inscribirse en el Registro, sino que ha estado a través otros instrumentos como el Código de Conducta de Altos Cargos y Personal Directivo el que ha aclarado que la inscripción de los grupos de interés en el Registro es obligatoria.

Así, la inscripción en el Registro debería de ser explícitamente reconocida como parte de uno derecho a presentarse ante el cargo, la autoridad y el empleado público como grupo de interés inscrito.

Así mismo, se constata que el ordenamiento jurídico actual no ofrece una regulación explícita y completa de los derechos (ventajas) y deberes que deberían de ser reconocidos y exigidos a los sujetos que pretendan relacionarse con las Administraciones con la voluntad de influir en sus decisiones y políticas públicas.

b.2) Control y sanción del incumplimiento

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, acompaña el Registro de Grupos de Interés, de medidas que lo complementan, como un régimen sancionador. Sin embargo, este régimen sancionador se ha mostrado inadecuado, tanto por lo que se refiere a la indefinición de las infracciones como para una incorrecta graduación de las mismas. Es por ello que se constata la falta de imposición de ninguna sanción.

Por otro lado, el régimen sancionador va acompañado por un sistema de alertas concebido para poner en conocimiento del órgano responsable del Registro la existencia de datos y información registral incorrecta o no actualizada, y las denuncias, que permiten al denunciante ser parte en el procedimiento si ha sufrido daños. Sin embargo, la práctica ha constatado su no uso, así como, por otro lado, se constata la carencia de canales anónimos de alerta y denuncia, carencia que es necesario garantizar, en consonancia con los nuevos deberes exigibles en materia de denuncia de infracciones y protección de las personas alertadoras que impone la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, transpuesta por la Ley 2/2023, de 20 de febrero, Reguladora de la Protección de las Personas que informen sobre Infracciones Normativas y de Lucha contra la Corrupción.

2. Los objetivos que se quieren conseguir

Los objetivos que se quieren conseguir son revisar y mejorar la regulación vigente en vistas de la experiencia para 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 inscripción con reducción de cargas administrativas, de modo que se pueda utilizar la información que ya está en manos de la Administración.

De modo específico, se pretenden alcanzar los objetivos siguientes:

- 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 de como lo hacen, para dar trazabilidad a la toma de decisiones y diseño de políticas públicas.
- Contribuir a considerar la actividad de influencia, como legítima, necesaria y, positiva para un mejor diseño de políticas públicas y de toma de decisiones, más informadas, más participadas y más colaborativas.
- Revertir la percepción de carga administrativa que puede tener la obligatoriedad de inscripción en un Registro público, explicitando incentivos reputacionales, derechos y ventajas que tienen que suponer para el grupo de interés, la inscripción en el Registro y la trazabilidad de la actividad de influencia en la toma de decisiones y diseño de políticas públicas.
- Simplificar los deberes tanto formales como sustantivos exigibles a los sujetos que pretenden ejercer influencia.
- Garantizar la transparencia de las actividades de influencia a partir de herramientas, mecanismos y datos disponibles en manos de las Administraciones.
- Afianzar la obligación de determinados servidores públicos de 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 trazabilidad y identificación de los sujetos que pretenden ejercer la influencia en la elaboración y aplicación de las políticas públicas.
- Potenciar las relaciones entre registros y entidades públicas para facilitar la inscripción y recoger datos básicos de los sujetos que pretendan inscribirse al Registro, aplicando el principio de no volver a aportar información que ya dispone la Administración. Facilitar que aquellos entes locales que dispongan de un registro propio puedan conectarse con el Registro de Catalunya, mejorando su utilidad por todas las Administraciones.
- Potenciar el uso de los medios electrónicos para canalizar la relación de los sujetos que pretenden ejercer influencia con el Registro y para simplificar su funcionamiento y su gestión.

- Dotar de legitimación legal el tratamiento de datos personales en relación con las personas físicas que actúan en nombre del grupo de interés.

En definitiva, avanzar en la lógica del “Gobierno Abierto” y al mismo tiempo contribuir a minimizar las oportunidades de un uso deshonesto de la actividad de influencia pública.

Estos objetivos están alineados con la Agenda 2030, y el ODS 16, de Promover sociedades justas, pacíficas y inclusivas.

3. Las posibles soluciones alternativas normativas y no normativas

a) La opción de “no hacer nada” o mantener la situación actual

Optar por no modificar el actual régimen jurídico comporta seguir aplicando unos preceptos que han generado problemas de aplicabilidad, sobretodo en lo referente al concepto amplio de grupo de interés, y de sujetos receptores de la actividad de influencia, directos o indirectos. Esto pondría en riesgo los objetivos de avanzar hacia un sistema que dé conocimiento público de las personas que realizan la actividad de influencia ante las instituciones públicas, de la rendición de cuentas ante la ciudadanía y de la prevención de la corrupción.

Si no se regula adecuadamente la actividad de influencia y las condiciones de su ejercicio, estableciendo derechos y obligaciones para todos los sujetos implicados en las relaciones, públicas y privadas, se ven directamente afectados negativamente y menoscabados los objetivos que persiguen tanto desde del Gobierno Abierto como desde del Buen Gobierno.

b) Opción no normativa y normativa descartada

La opción no normativa sería dejar que el grupo de interés se autorregule, mediante códigos de conducta con niveles de exigencia rigurosos, como forma de rendir cuentas ante la sociedad y garantizar que sus actuaciones se ajustan al ordenamiento jurídico.

Sin embargo, en el ámbito comparado se ha constatado que la regulación normativa de los grupos de interés se justifica por la voluntad de promover la transparencia y reducir la corrupción, garantizar la representación política y el rendición de cuentas por parte de los políticos y mejorar la eficacia y eficiencia en las políticas públicas.

La opción normativa descartada sería limitarse a la modificación del Decreto 171/2015, de 28 de julio, mediante otro reglamento. De este modo se perdería la posibilidad de regular el concepto de actividad de influencia, de sujetos que ejercen influencia y de los sujetos receptores, teniendo en cuenta las incoherencias y ambigüedades que presenta el régimen actual de la Ley 19/2014, cosa que es causa de conflictos interpretativos importantes .

Tampoco se podría establecer un régimen sancionador que tienen que estar regulado mediante Ley y, por lo tanto, no se podría dar solución a la problemática detectada de garantizar un control efectivo de la actividad de influencia, cosa que no favorecería que la ciudadanía confiara en las instituciones públicas.

En definitiva, los conceptos de transparencia, participación, colaboración y grupos de interés están estrechamente relacionados, de modo que la potenciación de uno de los elementos repercute positivamente en el resto y viceversa.

De los varios aspectos que regula la Ley 19/2014, los grupos de interés han estado el ámbito más nuevo y pionero, por lo que contaba con escasos referentes, y los pocos que había eran de países alejados culturalmente y geográficamente, a diferencia de las materias de transparencia y de participación, que contaban con experiencias de regulaciones más cercanas.

La regulación mediante un Decreto no permitiría dar respuesta a varios aspectos que se han definido como problemas, y que precisan de la modificación de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de modo que la regulación por Decreto sólo daría la opción de realizar modificaciones de carácter menor sobre aspectos que no necesitan una previa delimitación o modificación de la ley, por lo que se mantendría la inseguridad jurídica ante las incoherencias y problemáticas que presenta el actual régimen legal de la Ley 19/2014.

c) Opción normativa preferida

Desde del punto de vista del instrumento de intervención, éste tiene que ser normativo vista la necesidad de regular esta cuestión, y concretamente es necesario que se trate de una norma con rango de Ley ya que implica la modificación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, y del Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero .

Esta norma sería necesaria para conseguir que el concepto Gobierno Abierto esté presente de modo transversal en las diferentes reformas que se están impulsando y se alcance una coherencia normativa entre el régimen jurídico de transparencia, participación y actividad de influencia.

Por otro lado, la elección de esta opción de regulación propuesta permitirá alcanzar las ventajas siguientes respecto de la situación actual:

- 1.- Clarificar los sujetos y las actividades obligadas a inscribirse en el Registro por medio de criterios unívocos que comporten el mínimo de interpretaciones posibles, para que los sujetos que realizan actividades de influencia no eludan la obligación de inscripción en el Registro.
- 2.- Contribuir a reducir las cargas administrativas derivadas de la obligación de los sujetos influyentes de informar y comunicar al Registro.

3.- Garantizar por parte de las Administraciones Públicas la transparencia de las informaciones de interés público relativas a la actividad de influencia.

4.- Simplificar los trámites de inscripción y valorar la posibilidad que la inscripción comporte una simple comunicación previa, contenedora de datos básicos descriptivos de la identidad, objeto y contacto del sujeto que pretende influir, a través de formularios electrónicos ágiles y simples.

5.- Garantizar la interoperabilidad del Registro con otros registros públicos, para facilitar a los sujetos interesados el envío de sus datos básicos al Registro de Actividad de Influencia, a los efectos de su inscripción y en cumplimiento del principio de buena administración, según el cual, no se deberían de exigir datos y documentos que ya se encuentren en manos de las Administraciones Públicas.

6.- Preveer una relación de funciones atribuidas al órgano gestor del Registro.

7.- Potenciar las ventajas de la inscripción en el Registro de Actividad de Influencia.

8.- Preveer los deberes exigibles a los sujetos que pretenden ejercer influencia, y también incidir en las obligaciones que al respeto corresponden a los servidores públicos que establezcan contactos y comunicaciones con aquellos sujetos.

9.- Regular un régimen sancionador que sea eficaz y que permita garantizar el efectivo principio de transparencia y buen gobierno, de modo que los sujetos que ejercen influencia y sus receptores no puedan rehuir de las obligaciones impuestas. A este respeto, conviene plantear la posibilidad que sea un organismo o autoridad pública externa y independiente que pueda concentrar la atribución de las competencias sancionadoras en relación con la actividad de influencia a todas las Administraciones Públicas.

10.- Simplificar y garantizar una adecuada actividad de seguimiento del cumplimiento del régimen jurídico. Se propone preveer un informe anual a emitir por el órgano gestor del Registro, para elevarlo al Gobierno por parte de la persona titular de la Consejería correspondiente y a publicar, y mantener la previsión de un informe anual a emitir por Síndic de Greuges para evaluar el cumplimiento del nuevo régimen legal en materia de actividad de influencia, que debería de ser presentado al Parlament de Catalunya, y objeto de publicación.

4. Los impactos más relevantes de las diferentes opciones consideradas

El impacto esperado de la nueva regulación de la actividad de influencia es garantizar la trazabilidad de las decisiones públicas, haciendo emerger y transparentando quién influye, cómo influye y en que medida. Es necesario revertir la percepción negativa de la actividad de influencia y de carga burocrática en relación con el proceso de inscripción en el Registro de Grupos de Interés.

El nuevo marco legal tiene que contribuir a legitimar, incentivar y reconocer esta actividad de influencia, y generar incentivos reputacionales para los grupos de interés. Es necesario tener en cuenta que la Administración Pública requiere generar y incorporar conocimiento y poder valorar visiones y expectativas que provengan de los grupos de interés y de la ciudadanía en general, para un mejor y más informado diseño de políticas públicas y de toma de decisiones.

a) El impacto sobre la Administración de la Generalitat

Este Anteproyecto de Ley, en la medida en que defina de modo claro y unívoco el concepto de sujetos y actividad de influencia, incrementará la seguridad jurídica y permitirá dar una respuesta legal inequívoca por parte de la Administración de la Generalitat a los sujetos respecto de los cuales actualmente se duda de la obligatoriedad de su inscripción registral, así como de sus actividades susceptibles de inscripción. Con esta aclaración se contribuirá a disminuir, y incluso suprimir, las dudas y la resistencia que actualmente existen entre determinados organismos que realizan actividades de influencia o intermediación pero que eluden la inscripción registral por el hecho que la normativa no es clara, y incluso en algunos casos excluyente, por lo que hace referencia a la inscripción en el Registro.

La clarificación del concepto puede comportar un aumento de los sujetos susceptibles de inscripción, como también un incremento de tareas de gestión por parte de las Administraciones en lo referente a la publicidad de los datos para garantizar efectivamente el principio de transparencia de las varias manifestaciones y formas en que se puede traducir la actividad de influencia.

Al mismo tiempo, esta nueva regulación, puede suponer un aumento de las tareas de gestión por parte del órgano responsable del Registro de Grupos de Interés, como también unos costes para, de un lado, interconectar registros públicos y el Registro, y de otro, bases de datos o aplicaciones con el Registro.

En este sentido, el Anteproyecto impactará en el Departamento que tenga las competencias sobre la regulación y supervisión de los grupos de interés, y en la unidad que gestione el Registro sobre la que se preveería un aumento de las tareas de gestión por la posibilidad que actúe definitivamente como registro único frente los entes locales.

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

Este Anteproyecto de Ley tiene un evidente impacto sobre las Administraciones Locales, en el sentido que facilita y adapta las obligaciones de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, a la dimensión y características de los municipios y mejora y precisa el régimen jurídico de la actividad de influencia de Catalunya.

Por otro lado, ante la actual configuración en virtud de la cual el Registro de Grupos de Interés de Catalunya actuaría como registro tanto de la Administración de la Generalitat como de los entes locales y de todos los organismos públicos obligados por la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, y, sin perjuicio que los entes locales y las otras entidades a que hace referencia el artículo 3.1.b) y c) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, puedan crear sus propios registros, por contra, con el Anteproyecto de Ley una de las posibilidades a explorar es que la figura del Registro de los Grupos de Interés de Catalunya pase a actuar definitivamente como registro único, también para los entes locales.

La autonomía local constituye una garantía institucional y se configura como un límite indisponible por el legislador, en este caso autonómico, pero no asegura un haz mínimo de competencias a los municipios. Es el legislador competente quién hace esta concreción competencial, si bien en realizarla no puede desconocer los preceptos estatutarios y de la legislación básica que configuran la autonomía local. Pues bien, ni el EAC, que establece las competencias propias de los Gobiernos Locales de Catalunya, ni la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que contiene el listado de competencias que, en todo caso, ejercerán los municipios, incluyen entre estas competencias la regulación de los grupos de interés, sino que en todo caso sólo se podría entender incluida dentro de la potestad autoorganizativa, respecto la expresión de los principios de transparencia, acceso a la información pública, y buen gobierno.

Así mismo, también es necesario tener en cuenta que desde de la entrada en vigor del Decreto Ley 1/2017 que estableció que los entes locales pudieran cumplir sus obligaciones legales en esta materia por medio del Registro de Grupos de Interés de Catalunya o por medio de un registro propio, que fuera interconectable y interoperable registralmente, tal como indica el Informe del Síndic de Greuges sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del 2019, en los documentos anexos del equipo 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 hacen referencia por primera vez en sus portales de transparencia a la regulación normativa de los grupos de interés y, con la finalidad de facilitar la inscripción, hacen una remisión al Registro de Grupos de Interés de Catalunya, en la mayoría de los casos por medio de un enlace”. Y que “a fecha de hoy, tan sólo el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès dispone de un registro propio, por lo que será necesario establecer los mecanismos necesarios de relación y acceso recíproco entre este registro y el Registro de Grupos de Interés de Catalunya”.

Sin embargo, actualmente la web del Ayuntamiento de Sant Cugat, al mencionar los Registros de Grupo de Interés, hace una remisión al Registro de Grupos de Interés de Catalunya, mediante un enlace, cosa que parece indicar que su registro propio estaría inactivo.

Por lo tanto, las datos actuales evidencian que los entes locales se han acogido a la vía del Registro de Grupos de Interés de Catalunya, y no han creado, en ejercicio de la habilitación legal que establece el Decreto Ley 1/2017, registros locales propios.

Es más, la figura del Registro de Grupos de Interés de Catalunya como registro único, también para los entes locales, es una medida que refuerza la transparencia de las relaciones entre los grupos de interés y las instituciones públicas, al hacer posible que el conjunto de esta información se pueda consultar en uno único punto, y permite un grande ahorro de recursos públicos a los entes locales.

Para acabar, 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) El impacto sobre las medidas de intervención administrativa y desde la perspectiva de la reducción de cargas administrativas para los ciudadanos y para las empresas

La iniciativa legal facilita, mediante la simplificación de los trámites de inscripción y de comunicación al Registro, tanto la inscripción de los sujetos que pretenden ejercer influencia, como su obligación de enviar información, dado que mucha ya obra en poder de las Administraciones Públicas, que han de limitarse sólo requerir al interesado aquella información básica y adicional que sea necesaria para completar la información de identificación de los sujetos, legalmente exigida.

Se pretenden reducir las cargas administrativas, coordinando los varios registros públicos de entidades (asociaciones y fundaciones, básicamente), promoviendo la apertura de datos registrales, con el Registro de Grupos de Interés de Catalunya de modo que la inscripción de las primeras entidades facilite la inscripción como sujeto influyente sólo con la facilitación de los datos adicionales que no sean requeridos por la primera inscripción.

Por otro lado, también la cancelación debería de ser más ágil. Se plantea la posibilidad de simplificar las causas de cancelación actualmente previstas en el artículo 12 del Decreto 171/2015, de 28 de julio, que podrían reducirse, o bien a una mera comunicación a este efecto por parte del sujeto inscrito –de su representante y/o liquidador, si procede–, sin previa motivación, o bien a la posibilidad de cancelación de oficio, por parte del órgano gestor del Registro, en caso de ejecutar una sanción que, de acuerdo con la Ley objeto de esta memoria, imponga esta cancelación registral. Es necesario adicionalmente agilizar la comunicación por la que se manifieste la voluntad de cancelación registral.

Con la aprobación de la Ley que se pretende impulsar se contribuirá al objetivo general de simplificación normativa ya que se derogarán expresamente el resto de normas en materia de actividad de influencia que la contradigan.

- Se regulará de forma coherente y en un cuerpo único la actividad de influencia de forma integrada y para todas las Administraciones de Catalunya, en su concepto amplio, con la concreción de los derechos y de los deberes exigibles que requiere una buena gobernanza.
- Preveerá los derechos y deberes de la ciudadanía y de la sociedad civil a los efectos de relacionarse con los servidores públicos con la finalidad de influir en las decisiones y políticas públicas.
- Comportará la derogación de las normas de igual o inferior rango que la contradigan, vigentes en la materia. Principalmente, derogará explícitamente el Título IV de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, y el Decreto-Ley 1/2017, de 14 de febrero, pero afectará igualmente el Decreto 171/2015, de 28 de julio.

d) Los 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 nueva Ley que se pretende aprobar se concretaría en favorecer el cumplimiento del principio de transparencia, el aumento de la confianza de los ciudadanos en las Administraciones Públicas, la rendición de cuentas ante la ciudadanía y la prevención de la corrupción.

El segundo de los impactos sociales comportaría la reducción flagrante de la conflictividad, derivada de la actual ambigüedad del concepto de grupo de interés, especialmente entre aquellas entidades que defienden, a raíz de esta falta de claridad normativa, 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 Generalitat de Catalunya.

El tercer de los impactos de características tanto económicas, como sociales y ambientales se produciría a través de la robotización, digitalización y simplificación de todo el procedimiento.

5. La procedencia de efectuar o no una consulta pública previa o bien la justificación de las excepciones que puedan concurrir, así como la valoración de la necesidad de emplear, en su caso, otras herramientas y canales de participación complementarios a la publicación en el Portal de la Transparencia

Especialmente en esta iniciativa legislativa que se propone, las implicaciones, efectos y compromisos abarcan una pluralidad de sujetos, de distinta naturaleza, por la cual cosa su impacto social, económico, cultural y normativo es evidente y significativo, cosa que pone de relieve la necesidad de abrir el debate y diálogo con la ciudadanía y, por lo tanto, hace necesario, con mayor medida, permitir la participación en la definición desde necesidades, objetivos y alcance de la iniciativa.

Se considera oportuno dirigirse, pues, a toda la ciudadanía en general, como a los sujetos que potencialmente pueden pretender ejercer influencia en cualquiera momento y, por lo tanto, verse obligados por alguna de las obligaciones y deberes que impone o implica el régimen aplicable a la actividad de influencia.

Especialmente, es necesario que la consulta pública permita la participación a todas las Administraciones de Catalunya, organismos públicos independientes, ente locales, y entidades privadas con funciones públicas como los colegios profesionales y las corporaciones de derecho público en lo que afecta el ejercicio de sus funciones públicas. Igualmente, a las universidades públicas de Catalunya y otros entes dependientes o vinculados. Todos ellos, en su calidad de posibles sujetos pasivos o receptores de la actividad influencia y por lo tanto, incluidos en el Registro de Actividad de Influencia y sometidos al régimen legal que se propone en la materia.

Se considera oportuno dirigirse especialmente a los grupos de interés que actualmente se encuentran inscritos al Registro de Grupos de Interés de Catalunya.

A los efectos de permitir realizar la consulta pública con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de Ley, esta Memoria Preliminar, una vez aprobada por el Gobierno, se pondrá a disposición de la ciudadanía y entidades y sujetos potencial y directamente afectados mediante su publicación en el Portal de la Transparencia. De forma complementaria a esta consulta abierta por Internet, se pueden utilizar otros métodos adecuados para alcanzar los objetivos de la consulta, cómo podrían ser la organización de sesiones presenciales de debate en el territorio.

La realización de la consulta previa mediante el Portal de la Transparencia tendrá una duración de 8 semanas, y la valoración de las aportaciones recibidas en la consulta pública será publicada en el mismo Portal y/o podrá ser objeto de una exposición en una sesión abierta presencial.