



Ref.: Aportacions de l'Oficina a la consulta pública prèvia de l'Avantprojecte de llei de l'activitat d'influència (exp. 2/2023)

Sra. Laura Vilagrà i Pons

Consellera de la Presidència

Benvolguda consellera,

El passat 12.04.2020 el Departament de la Presidència de l'Administració de la Generalitat de Catalunya va iniciar una consulta pública prèvia a l'elaboració de l'Avantprojecte de la llei de l'activitat d'influència davant les Administracions Públiques de Catalunya.

En aquest tràmit i a l'empara dels articles 1 i 3 de la Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (en endavant LOAC), us faig arribar les observacions i els suggeriments que ha formulat la Direcció de Prevenció de l'Oficina Antifrau de Catalunya (l'Oficina, en endavant), d'acord amb les previsions de l'article 13.2 d) de les Normes d'actuació i règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya, i que en allò substancial es transcriuen a continuació:

"

1. L'àrea de riscos on s'ubica el risc d'influència indeguda

En qualsevol democràcia, una de les grans àrees de risc per al bon govern i la bona administració és que els interessos privats arribin a prevaler sobre l'interès general. La **prevalença dels interessos privats en perjudici de l'interès públic**¹ inclou tots els riscos de favoritismes en les decisions dels poders públics; abusos potencials que quan es materialitzen comporten danys directes i

¹ En aquest document, el concepte *interès general* propi del nostre ordenament jurídic i el d'*interès públic*, habitual en la normativa i la recerca internacionals, s'empren com a sinònims.

indirectes per a la cosa pública i la societat d'un país, al temps que erosionen la confiança ciutadana.

En el poder executiu, aquests riscos són omnipresents: afecten els processos d'elaboració de normes legals (iniciativa) o reglamentàries, els de disseny de polítiques públiques i els procediments administratius per implantar-les (contractació, subvencions, urbanisme, etc.).

Per això, l'actuació per prevenir-los és fonamental per a la bona governança i esdevé peremptòria en situacions de crisi: «Tal com ha demostrat la crisi de la COVID-19, els riscos de pressió persisteixen, en particular quan cal una presa de decisions ràpida i una despesa pública elevada, i també està canviant de naturalesa i format amb evolucions socials més àmplies (digitalització, globalització, etc.)»².

La manca d'una actuació preventiva sistèmica en aquesta àrea de riscos pot portar al cas més extrem de prevalença dels interessos privats sobre l'interès general: la captura de l'Estat o «exercici del poder per part dels actors privats —a través del control dels recursos, l'amenaça de violència o altres formes d'influència— per conformar polítiques o implementar-les al servei dels seus reduïts interessos»³.

1.1 La prevenció tradicional: regulació i eines preventives al sector públic

Històricament, l'actuació dels Estats contra la prevalença dels interessos privats sobre l'interès general ha posat el focus principal en les vulnerabilitats internes de les institucions públiques que fan possible aquesta àrea de riscos (factors interns). S'ha centrat especialment en les persones que ocupen càrrecs o llocs de treball públics i tenen el deure de servir l'interès general: les autoritats electes o designades políticament i el personal al servei de les administracions públiques.

Des d'aquesta perspectiva interna centrada en la figura del servidor públic, la prevalença dels interessos privats sobre l'interès general es concreta en **un risc** que en la darrera dècada ha concentrat bona part de les mesures preventives: el **conflicte d'interès**. Aquest risc fa referència a la possibilitat que l'interès particular de les persones servidores públiques pugui esbiaixar les decisions o judicis que han d'emetre en nom de la institució on serveixen, tot vulnerant els principis d'imparcialitat i objectivitat que tenen el deure d'observar, i amb l'objectiu d'afavorir-se elles mateixes o terceres persones.

Les pràctiques de nepotisme i amiguisme són clars exemples de les conseqüències d'una mala gestió d'aquest risc; abusos de la posició pública en benefici privat que contribueixen de forma important al descrèdit de les institucions públiques. Per això, les democràcies més avançades han prioritzat l'adopció

² OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris.

³ World Bank Group (2017) *World Development Report 2017: Governance and the Law*. © Washington, DC: World Bank.



de mesures preventives⁴ cada cop més eficaces i exhaustives tractant els factors causals d'aquest risc.

1.2. La prevenció impulsada en la darrera dècada: regulació i eines preventives al sector privat

Per contra, l'actuació preventiva adreçada a tractar les vulnerabilitats externes al sector públic (factors externs de risc) durant molt de temps va quedar relegada a un segon pla, malgrat la preocupació internacional creixent per abordar l'altre subjecte responsable en aquesta àrea de risc: el sector privat⁵.

Des d'aquesta perspectiva externa, centrada en el subjecte privat, aquesta àmplia àrea de riscos de la prevalença dels interessos privats sobre l'interès general es concreta en el risc específic de la **influència indeguda**. Aquest fa referència a la possibilitat que determinades persones físiques, jurídiques o grups de les anteriors influeixin en les decisions públiques en benefici propi i en perjudici de l'interès general. El terme popular castellà *cabildeo*⁶ és un bon exemple de les pràctiques amb què es materialitza aquest risc.

Atesos els dubtes plantejats en la consulta sobre l'àmbit subjectiu («qui exerceix l'activitat d'influència»), es necessari especificar que entre els subjectes privats hi ha una casuística específica: la d'aquells a qui l'arquitectura constitucional reconeix un paper diferenciat i fonamental en la formació i la manifestació de la voluntat popular i la participació política (art. 6 CE) i en la defensa i la promoció dels interessos econòmics i socials (art. 7 CE): és a dir, els **partits polítics** i els **sindicats** respectivament. Tot i ser ens privats de base associativa, la importància constitucional de les respectives missions els facilita una interlocució privilegiada amb els poders legislatius i executius en comparació amb la resta de subjectes del sector privat: els vestíbuls⁷ i els passadissos, els despatxos i les sales de reunions de les assemblees legislatives i de les seus dels executius, de les administracions territorials i llurs sectors públics instrumentals. Conseqüentment, el risc rau en el fet que l'interès particular de partits polítics i sindicats com a organitzacions —créixer en

⁴ En essència, millorar la regulació de les obligacions i prohibicions en matèria de conflictes d'interès (elegibilitat dels càrrecs electes, incompatibilitats d'aquests i del personal al servei de les administracions, transparència i retiment de comptes sobre les decisions públiques, l'abstenció i la recusació, etc.) i millorar l'eficàcia de l'ampli ventall d'eines preventives, que redueixen la probabilitat que el risc de conflicte d'interès es materialitzi (avaluació periòdica d'aquests riscos a les institucions públiques, plans de tractament, sensibilització i formació periòdiques, declaracions d'interessos, declaracions d'absència d'interessos, etc.), i contingents, que redueixen el termini de detecció de la materialització dels riscos i la gravetat de les conseqüències (canals interns de denúncia, protecció dels alertadors, eines de *data mining* per ajudar als òrgans de control intern en la detecció, etc.).

⁵ Des de 2010, les veus internacionals reclamant una regulació que garanteixi major transparència, integritat i igualtat d'accés s'han anat multiplicant. Vegeu OCDE, 2010; Consell d'Europa, 2017; OCDE, 2021, i Comissió Europea, 2022.

⁶ Activitats o maneigs fets amb astúcia i amagadament per guanyar voluntats dins un cos col·legiat o corporació.

⁷ *Lobbies* en la nomenclatura anglosaxona, d'aquí el terme per referir-se a la representació d'interessos privats davant els poders públics.



representació o, com a mínim, perdurar— els porti a abusar d'aquest accés *privilegiat* en benefici propi i en perjudici de l'interès general. Un exemple seria quan en reunions de direcció administrativa de les institucions, hi participen persones amb responsabilitats dins el partit polític però sense càrrec en l'executiu, amb l'objectiu que les instruccions s'alineïn amb els interessos del partit. En el cas dels sindicats, l'exemple d'influència indeguda seria el corporativisme, entès com a pràctica d'un grup o sector professional de defensa a ultrança dels interessos dels seus membres contravenint els codis deontològics que vetllen pel bé o la finalitat social que aquella professió aconsegueix.

Les dues perspectives preventives exposades fins aquí, la interna o pública i l'externa o privada, es connecten a l'hora d'abordar el fenomen de les portes giratòries. Aquest fa referència als riscos inherents al moviment de persones del sector públic al privat i viceversa, i, conseqüentment, la prevenció efectiva requereix tractar tant el risc de conflictes d'interès dels servidors públics com el risc d'influència indeguda per part dels subjectes privats.

1.3. Característiques del risc d'influència indeguda que condicionen l'efectivitat en la seva prevenció

El risc d'influència indeguda és inherent a l'exercici del **dret a participar en condicions d'igualtat en els afers públics**, de manera directa o bé per mitjà de representants (art. 29.1 EAC). La representació d'interessos particulars davant els poders públics (*lobbying* en anglès) no només és una activitat legítima; és una contribució valuosa. De l'experiència, coneixement i punt de vista dels subjectes privats, els governs i les administracions al seu servei poden obtenir dades, opcions alternatives i advertències de potencials repercussions no previstes que els permetran dissenyar polítiques públiques més eficients i ajustades a l'impacte que es pretén aconseguir a la societat, regular de forma més eficaç i, en general, prendre decisions públiques més informades.

Per això, en democràcia, la representació d'interessos particulars pot constituir una aportació substancial al bon govern i la bona administració si es garanteixen **tres principis fonamentals**: integritat, transparència i equitat en l'accés a les autoritats o el personal responsable d'aquelles decisions. Tant les institucions de la Unió Europea com les organitzacions internacionals especialitzades en bona governança i lluita contra la corrupció coincideixen que la regulació de la representació d'interessos ha de descansar sobre aquells tres pilars.

El consens internacional en la tria d'aquests tres principis no és casual. Són la resposta, el contrapès als **tres factors generadors del risc** d'influència indeguda:

1. La **desigual capacitat dels subjectes privats a l'hora d'accedir a les autoritats o el personal** amb responsabilitats en el disseny i la implantació de les polítiques públiques, en l'elaboració dels projectes normatius o en la presa de decisions administratives amb l'objectiu d'exposar les seves



necessitats legítimes i la seva visió. L'OCDE reconeix aquesta desigualtat: «l'evidència ha demostrat que el disseny de les polítiques públiques no sempre és inclusiu i, de vegades, pot tenir en compte només els interessos d'uns pocs, normalment aquells més poderosos econòmicament o financera, en detriment de l'interès públic»⁸. Ens recorda que hi ha persones físiques o jurídiques amb més capacitat adquisitiva, més capacitat d'influència social, política, mediàtica, més capacitat de contacte amb servidors públics per les relacions personals o professionals que mantenen. Capacitats que, en definitiva, poden comportar un accés privilegiat —més fàcil, més ràpid, menys visible— i una influència **desproporcionada**. Però no podem oblidar que correspon als poders públics promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives, així com remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social (art. 9.2 CE). Per això, la bona regulació de l'activitat de representació d'interessos ha d'establir unes condicions de participació que atorguin a totes les parts interessades un accés just i equitatiu al disseny i implantació de polítiques públiques, al desenvolupament de la normativa legal i reglamentària i a les decisions administratives.

2. **L'opacitat dels processos de decisió.** La lògica és senzilla: com més opacitat, més oportunitats d'influència indeguda o desproporcionada; com més transparència i retiment de comptes, més dificultats per a la materialització d'aquest risc. Per això, la regulació ha d'incloure mesures que permetin a les parts interessades —organitzacions de la societat civil, empreses, mitjans de comunicació i la ciutadania en general— l'escrutini de les activitats de representació d'interessos. El dret a saber com les institucions i els seus servidors públics han pres les decisions ha d'**incloure qui ha suggerit o modificat qüestions rellevants** en els projectes normatius (l'empremta legislativa o reglamentària) o en els processos de formulació de polítiques públiques (persones consultades informalment, encàrrecs externs d'estudis, informes o esborranys previs). Garantir l'accés a aquesta informació permet incloure i mostrar visions diverses de la societat i proporcionar informació equilibrada per a la presa de decisions públiques. En aquest sentit, les eines de govern obert que faciliten dades obertes són fonamentals perquè l'escrutini públic sigui senzill i rendible.
3. La **deshonestat** d'alguns individus o, més habitualment, la **manca de reflexió ètica sobre** com ha de ser la **representació d'interessos per ser legítima**. Per això, la regulació ha d'aclarir la importància del principi d'integritat en la representació d'interessos i establir mesures preventives de guiatge (per exemple codis ètics, codis de conducta, recopilacions de bones pràctiques) i de sensibilització de les persones que es relacionen amb les autoritats i el personal al servei de les institucions públiques. A

⁸ Op. Cit. OCDE, 2021: 189.



més, la normativa ha d'incloure les previsions correlatives en els instruments de guiatge ètic per als servidors públics.

2. Anàlisi de les dades obertes actuals sobre «grups d'interès» i activitats de representació d'interessos

En obrir la consulta pública s'indica que l'objectiu és avançar en la lògica del «govern obert». Les dades obertes són un dels pilars essencials del govern obert en la mesura que permeten copsar i interpretar la realitat de l'actuació pública, actualment molt complexa, amb multiplicitat d'actors i d'interaccions entre ells.

En el portal de dades obertes de Catalunya, hi ha dos conjunts de dades rellevants des del punt de vista del risc d'influència indeguda: el conjunt *Registre de grups d'interès de Catalunya* (RGI)⁹ i el conjunt *Agenda pública amb grups d'interès dels alts càrrecs i personal directiu; subdirectors/es i llocs assimilats de la Generalitat de Catalunya* (Agenda)¹⁰. Caldria afegir a aquests conjunts les dades del Registre del Parlament de Catalunya.

El creuament d'aquests tres conjunts de dades esmentats permet arribar, a judici de l'Oficina Antifrau de Catalunya, a les conclusions següents:

- Tot i que quantitativament no és significatiu (72 entitats sobre un total de més de 9.000), qualitativament sí que és rellevant que hi hagi **entitats que sistemàticament i reiterada es reuneixen** o interactuen amb alts càrrecs i/o càrrecs directius de la Generalitat de Catalunya **sense estar inscrites en el RGI**. Aquestes 72 entitats representen en el seu conjunt 1.422 reunions, és a dir, de l'ordre d'un 3,3% del total de reunions; algunes de les entitats són al nostre judici entitats amb una rellevància socioeconòmica significativa. Caldria, per tant, reforçar i desenvolupar els mecanismes de control de l'efectiva inscripció en el RGI de les entitats que interactuen amb el sector públic.
- Quant a les dades econòmiques enregistrades, sens dubte constitueixen una informació d'indubtable rellevància a l'hora de valorar les repercussions i la influència que puguin tenir les interaccions d'una entitat amb el sector públic. Per això, caldria concretar de manera més acurada les dades de rellevància econòmica que s'han d'inscriure en el RGI, i la interpretació dels diversos conceptes en aquest àmbit.
- També és constatable la **no concordança plena entre** els conjunts de dades **RGI i Agenda**. Les reunions que apareixen al RGI semblen alimentar-se principalment de les entrades proporcionades des de les agendas dels

⁹ Accés el 15.05.2023, a les 19.30h, a <https://analisi.transparenciacatalunya.cat/Legislaci-just-cia/Registre-de-grups-d-inter-s-de-Catalunya/gwpn-de62>

¹⁰ Accés el 15.05.2023, a les 19:35h, a <https://analisi.transparenciacatalunya.cat/Sector-P-blic/Agenda-p-blica-amb-grups-d-inter-s-dels-alts-c-rre/hd8k-v28e>



subjectes públics obligats, si bé resulta que per a un mateix «grup d'interès» el total de contactes no coincideix.

- És significatiu l'**escàs nombre** d'entrades respecte **contactes mantinguts amb subdireccions i assimilats**, així com la inexistència referència a aquest perfil de servidors públics en el visor d'activitat directiva. Caldria, doncs, avaluar les causes d'aquestes mancances.
- Pel que fa a l'explotació i reutilització de les dades del RGI (una de les dimensions més importants del paradigma del govern obert, en el marc del qual se situa la consulta pública que origina d'aquest document), tot i la qualitat molt acceptable de les dades disponibles en el portal de dades obertes, convindria automatitzar l'extracció de les dades del RGI per a la seva publicació en aquell portal, per tal d'assolir una coincidència del 100% entre les dades disponibles en una i altra font.
- Respecte a les possibilitats d'explotació i reutilització ciutadana de les dades d'agenda dels alts càrrecs i càrrecs directius de la Generalitat, es detecten algunes mancances. El visor de l'activitat directiva¹¹ no permet a la ciutadania un coneixement efectiu de l'eventual influència dels «grups d'interès» donat que:
 - No disposa d'una eina que permeti fer cerques i filtrar les dades per diferents paràmetres. Ofereix només dues funcionalitats: per una banda, la cerca puntual de les interaccions d'un alt càrrec concret, i per l'altra, les dades agregades (però no el detall) de les reunions d'una entitat, a partir del llistat ordenat per nombre de reunions.
 - No permet explotar altres dades que consten al RGI.
 - No permet identificar fàcilment la influència exercida per una entitat, tant en termes de petjada normativa, com d'influència en d'altres àmbits.
- Finalment, més enllà de les estrictes dades disponibles (identificació cronològica i subjectiva de les interaccions entre «grups d'interès» i càrrecs públics), per poder determinar les repercussions d'aquelles interaccions i potencials influències indegudes és molt important el camp de descripció del contingut de la reunió. Malauradament, els 200 descriptius que més es repeteixen en el camp «Tema» no aporten informació rellevant en aquest sentit («Reunió de treball», «Presentació institucional», «Presentació», «Presentació projecte», «Diversos», «Reunió institucional», «Presentació de l'entitat», «Actualitat», «Reunió de seguiment», «Presentació projectes», «Temes diversos», «Presentació empresa», «Presentació dels serveis de l'empresa», «Reunió», «Intercanvi d'impressions»...). Cal, per tant, exigir un major grau de concreció i de detall en aquests descriptius.

¹¹ Accés el 15.05.2023, a les 19:45h, a <https://direcciopublica.transparencia.gencat.cat/?locale=ca>



3. Advertiments i recomanacions generals per a una regulació efectiva en la prevenció del risc d'influència indeguda

Fetes aquestes reflexions sobre el risc d'influència indeguda en les decisions públiques i sobre la disponibilitat actual de dades obertes, i a la vista de la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de l'activitat d'influència davant les Administracions públiques de Catalunya, des de l'Oficina Antifrau de Catalunya formulem els advertiments i les recomanacions generals següents.

3.1. Sobre el terme «activitat d'influència»

En la memòria preliminar sotmesa a consulta pública es parla d'*activitat d'influència* enlloc d'activitat de representació d'interessos. La tria d'aquesta expressió és perillosa perquè pot portar a mal interpretar el dret a participar en els afers públics i a representar els interessos legítims com a *dret* a influir. La reiteració d'aquesta expressió pot portar a normalitzar o, fins i tot, legitimar un **suposat dret a influir**¹². Pot fer oblidar que **els servidors públics no han de ser influïts sinó informats** per poder obtenir una perspectiva àmplia i equilibrada de les diverses parts interessades, atès el seu deure de prendre decisions amb objectivitat i imparcialitat, i vetllant sempre per l'interès general. Pot portar a l'error de confondre les contribucions legítimes al govern obert i a la presa de decisions informada amb activitats per «guanyar voluntats».

Atesa la capacitat del llenguatge per crear un efecte marc¹³ que faciliti aquesta interpretació, des de l'Oficina Antifrau de Catalunya recomanem emprar el terme *activitat de representació d'interessos*, en línia amb les institucions de la Unió Europea i països del nostre entorn, com França amb el seu *répertoire des représentants d'intérêts*.

3.2. Sobre els principis que han de regir l'activitat de representació

En la consulta, en referir-se a les comunicacions per participar en els afers públics s'insisteix en la transparència i els instruments que la despleguen (traçabilitat de les decisions públiques, registre, etc.). En canvi **no hi ha cap referència** als altres dos principis clau en la regulació de la representació d'interessos davant els poders públics: la integritat i l'equitat en l'accés.

Recomanem que el **principi d'integritat** s'inclogui com a principi rector de l'activitat de representació d'interessos particulars i que es reguli l'adopció de mecanismes de guiatge i orientació (codi ètic, guies de bones pràctiques, etc.) sobre l'activitat de representació que recordin:

- Que la finalitat de la comunicació dels interessos és contribuir que les decisions públiques es puguin adoptar de forma plenament informada i en benefici de l'interès general;

¹² Cfr. sisè paràgraf de la pàgina 2 de la memòria preliminar o el segon guió de la pàgina 9.

¹³ L'efecte marc és un biaix cognitiu pel qual la forma com es presenta la informació a les persones (el marc) condiciona les seves preferències i les seves decisions.



- el deure de les persones que es comuniquen amb els servidors públics d'aportar informació sobre els seus interessos que sigui **honest i veraç**;
- la **prohibició** de les persones que es comuniquen amb els servidors públics **de formular pressions** que les afavoreixin perjudicant l'interès general.

Recomanem també incloure **l'equitat en l'accés** als afers públics com a principi rector de l'activitat de representació d'interessos. Aquest principi és particularment important en els contactes orals o escrits fora de les seus públiques o oficials i hauria d'ajudar a interpretar els deures de transparència i integritat quan les comunicacions d'interessos es produeixen en espais privats, als quals els servidors públics són convidats en atenció o consideració al càrrec o lloc de treball públic que ocupen. Caldria regular també la promoció de l'equitat en l'accés per tal que:

- la participació en els processos de desenvolupament normatiu i de disseny de polítiques públiques sigui, **per defecte, oberta i inclusiva**;
- els servidors públics tinguin com a bona pràctica la cerca proactiva de l'equilibri en les contribucions a les decisions públiques, en particular quan les contribucions fetes per un o uns pocs representants d'interessos presenten una visió parcial o desproporcionada respecte a altres subjectes afectats per aquell projecte normatiu, política pública o qualsevol altra decisió.
- el contingut de les **comunicacions orals** sigui degudament documentat aprofitant les tecnologies de la informació i la comunicació, i
- la **conservació de la documentació** garanteixi un termini ampli per permetre l'eventual investigació en cas d'indicis o alertes d'influència indegudes.

3.3. Sobre la responsabilitat compartida entre sector públic i privat

En democràcia, vetllar perquè l'interès general prevalgui en les decisions públiques no és una responsabilitat exclusiva dels poders públics. En 2010, l'OCDE en la seva Recomanació del Consell sobre Principis de Transparència i Integritat en el *lobbying* partia del reconeixement d'una responsabilitat compartida: «els funcionaris públics i els *lobbies* comparteixen la responsabilitat d'aplicar els principis de bon govern, en particular la transparència i la integritat, per mantenir la confiança en les decisions públiques».

Per això, des de l'Oficina Antifrau recomanem incloure en el text de l'avantprojecte el recordatori explícit de la responsabilitat compartida entre subjectes privats i públics per garantir una representació d'interessos íntegra, transparent i equitativa, que contribueixi a decisions públiques millor informades.



3.4. Sobre el què i el qui del registre de representació d'interessos

Els registres de representants d'interessos s'estan convertint en una de les eines de transparència més habituals per prevenir el risc d'influència indeguda. El repte està a convertir-los en eines efectives de retiment de comptes. En aquest sentit, l'estudi que Transparència Internacional va dur a terme al 2015 va concloure que els representants d'interessos, els objectius de la seva activitat i les seves activitats de representació sovint es defineixen de forma excessivament restrictiva a la regulació. Com a resultat, els registres no aconsegueixen captar tots els subjectes que actuen per influir sobre els projectes normatius i la definició de polítiques públiques.

3.4.1. Sobre les persones que cal registrar com a representants d'interessos

La nova regulació no hauria de restringir la praxis actual de subjectes que s'estan registrant com a representants d'interessos (actualment *grups d'interès*). Una altra qüestió és que l'amplitud de la informació demanada en el formulari actual per inscriure-s'hi pot estar desencoratjant o frenant el registre. En aquest sentit, recomanem no demanar als subjectes que s'hi hagin d'inscriure informació que ja està en disposició de l'Administració. Per exemple, es demana «Heu rebut fons públics de la Generalitat o del seu sector públic?» i, en cas afirmatiu, es demana desglossar l'import per la naturalesa dels ingressos (subvencions, contractes, convenis, altres) i pel departament de procedència. Aquesta informació és rellevant per a l'escrutini d'eventuals influències indegudes, però no caldria demanar-la al subjecte que s'ha d'inscriure com a representant d'interessos sinó obtenir-la de les pròpies bases de dades de l'Administració de la Generalitat.

3.4.2. Sobre les activitats de representació d'interessos que cal registrar

La regulació d'aquest registre hauria de garantir la inclusió de totes les activitats que cada representant duu a terme. Per aconseguir-ho recomanem:

1. Aclarir quines activitats de comunicació, orals i escrites, constitueixen representacions d'interessos i com registrar-les de forma adequada i suficient.
2. Explicar quines no cal incloure, bé perquè no suposen cap risc de prevalença dels interessos privats sobre l'interès general, bé perquè són objecte de publicitat activa i suficient a través d'altres registres o canals diferents del registre de representació d'interessos. Per exemple, comunicacions escrites i publicades en el marc del tràmit d'informació pública d'un projecte normatiu; comunicacions escrites en processos de participació ciutadana en el disseny de polítiques públiques, o comunicacions orals en processos deliberatius, quan aquests s'enregistren o quan s'elaboren actes o memòries sobre aquests processos; comunicacions escrites dels operadors econòmics en resposta a consultes preliminars de mercat realitzades pels ens públics en el marc de procediments de contractació i publicades en el



perfil del contractant; comunicacions com a resultat d'invitacions dels ens públics a subjectes privats per comparèixer davant de comitès, comissions o grups de treball quan aquestes compareixences es publicitin de forma suficient, s'enregistri documentalment el contingut de la informació comunicada, i s'arxivi i es conservi adientment, etc.

3. Regular que la càrrega burocràtica i la responsabilitat de registrar les activitats recau en els empleats públics, els quals haurien d'informar els representants d'interessos que l'acte de comunicació oral i escrita que s'agenda s'incorporarà a un registre publicat en format de dades obertes i reutilitzables.
4. Establir l'obligació de documentar el contingut de les activitats de representació d'interessos, registrar tota la documentació intercanviada i conservar-la tot durant un termini suficient per donar transparència als interessos particulars que representa i, si s'escau, permetre l'escrutini en cas de sospites d'influències indegudes o desproporcionades en les decisions públiques.

3.4.2. Sobre la decisió pública objecte de l'activitat registrada

Per garantir la integritat i la transparència, cada activitat registrada hauria d'estar clarament correlacionada amb la decisió pública a la qual es vol contribuir (projecte normatiu, política pública, procediment administratiu) i les persones servidores públiques a qui es trasllada la informació.

3.5. Sobre la necessitat de conscienciar del risc d'influència indeguda

La regulació de la representació d'interessos està directament vinculada a la prevenció del risc d'influència indeguda o desproporcionada. Com s'ha explicat abans, les obligacions i els instruments creats per garantir la integritat, la transparència i l'equitat en l'accés persegueixen actuar sobre els tres principals factors causals d'aquell risc. Per això, és imprescindible que la regulació faciliti la conscienciació sobre aquest risc tant als servidors públics, com a les persones que els contacten per representar interessos propis o de terceres persones.

En aquest sentit, recomanem regular **mesures de conscienciació** sobre el risc d'influència indeguda en l'exercici d'activitats de representació d'interessos com per exemple:

- formació específica per als servidors públics (formació inicial en el termini de tres mesos des de la presa de possessió dels alts càrrecs o en l'accés a la funció pública, i formació periòdica per als empleats públics);
- recordatoris periòdics als subjectes representants d'interessos propis o aliens sobre on consultar el codi ètic que han d'observar, sobre els principis que han de guiar les seves comunicacions amb els servidors públics, etc.



3.6. Sobre la traçabilitat de la petjada normativa

Un altre aspecte encara ara deficitari és la traçabilitat de la petjada normativa. L'Oficina Antifrau va publicar al 2017 l'estudi Grups d'interès a Catalunya i elaboració de normes sobre la rellevància d'aquesta dimensió de la transparència com a mesura preventiva de la corrupció i potenciadora del retiment de comptes. Aquest estudi constata importants mancances, entre elles la nímia concreció a les agendes públiques de l'objecte de les reunions i els contactes mantinguts, molts d'ells de caràcter informal. També contenia propostes i recomanacions bona part de les quals encara avui són vigents. La memòria preliminar que dona peu a la present consulta no sembla parar especial atenció a aquesta mesura preventiva, tot i ser crítica per al risc que es pretén tractar amb el futur avantprojecte de llei.

D'altra banda, fa anys que l'Administració de la Generalitat treballa en la coneguda com a **política de millora de la regulació**, orientada a assolir els objectius públics de forma eficient i eficaç, sense crear distorsions en altres béns o interessos socials. En el marc d'aquesta política, s'han desenvolupat eines entre les quals destaca l'elaboració de memòries **d'avaluació de l'impacte normatiu**.

Atesa la naturalesa de la iniciativa regulatòria ara impulsada des de l'Executiu, cobra especial rellevància aplicar sistemàticament les pautes contingudes en el document Recomanacions sobre l'anàlisi des de la perspectiva de la integritat pública i la prevenció del frau i la corrupció en el procés normatiu, de data 1.12.2021. En ell s'emfasitza la importància de fer constar la **petjada normativa** per donar transparència a la intervenció dels representants d'interessos en l'iter regulador. Precisament quan la norma que ara es comença a gestar és la que ha de definir un nou marc regulador de l'activitat de representació d'interessos davant els poders públics de Catalunya, l'aplicació de les esmentades recomanacions en les fases ulteriors d'elaboració del text tindrà un efecte exemplar.

Finalment, el fet que l'activitat normativa tingui com a protagonistes tant l'executiu com el legislatiu ha de fer reflexionar sobre el repte que representa la convivència de règims registrals diferenciats. En aquest sentit, recomanem que la nova regulació contempli mecanismes que garanteixin les mesures **d'interconnexió i interoperabilitat efectiva** entre el Registre de Grups d'Interès de Catalunya (RGI) i el Registre de grups d'interès del Parlament.

3.7. Sobre la garantia de compliment del sistema

3.7.1. Sobre el model de supervisió i control i la seva governança

L'efectiva aplicació de la llei no pot dependre exclusivament de mesures sancionadores. És necessari **definir un model de supervisió i control** que afavoreixi un clima de confiança i de compliment voluntari, basat en



l'acceptació de les noves regles del joc, i previ a la posada en marxa dels mecanismes coercitius.

En el vessant de **supervisió**, l'experiència actual aconsella que l'autoritat o l'òrgan que assumeixi les funcions sancionadores compti amb la corresponent habilitació legal per desplegar funcions de seguiment i inspecció. A més, cal explicitar també les d'acompanyament, sensibilització i assessorament, que juguen un paper determinant per garantir l'eficàcia del model. En definitiva, recomanem establir amb norma de rang legal les potestats concretes que habilitin l'autoritat o òrgan a exercir aquestes funcions.

Pel que fa al **control**, recomanem garantir la separació entre autoritat de control i subjectes supervisats, com s'explica amb detall en el següent subapartat.

Un model interessant és l'exemple francès esmentat anteriorment, que es basa en un registre electrònic i en l'atribució de la supervisió i control del sistema a la *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, i que ha estat recentment reconegut com a bona pràctica per la Comissió de la UE (2022).

3.7.2. Sobre el règim sancionador dels incompliments

La inoperància del règim sancionador previst a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTAIPBG) pel que fa als grups d'interès es constata ja en la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'activitat d'influència, en esmentar la manca d'imposició de cap sanció, la indefinició de les infraccions i llur incorrecta gradació. Els informes d'avaluació de la LTAIPBG del Síndic de Greuges de Catalunya ho han assenyalat també de manera reiterada i en recullen les causes, així com recomanacions per tal que el règim sancionador pugui actuar realment com a garantia del compliment de la llei.

En síntesi, les causes destacades en aquells informes d'avaluació són:

- Un règim sancionador singularment sever en un context de notables dificultats per articular i implementar una llei que exigeix transformacions organitzatives i processals substancials i la dedicació de recursos de forma sostinguda i en un context restrictiu.
- La quasi **absència** de criteris específics de **proporcionalitat i gradació** de les sancions, que dificulten una aplicació ponderada.
- La **manca de criteris per delimitar la responsabilitat** entre personal tècnic i responsables polítics que intervenen en l'aplicació de la norma, de manera més clara en les infraccions relatives a les obligacions de publicitat i l'exercici del dret d'accés.
- Un sistema de competències per instruir i sancionar que genera supòsits propers al **fenomen de l'auto sanció**, quan l'òrgan que ha de resoldre és el mateix (o molt proper) al presumpte responsable de la infracció.

- La **discrecionalitat de la decisió d'incoar** un procediment sancionador per part d'un òrgan competent que, sens perjudici dels instruments de control de la discrecionalitat, és susceptible d'interferències polítiques, sobretot quan la presumpta infracció és imputable a un alt càrrec i el competent per ordenar la incoació és l'òrgan superior i responsable polític de l'administració corresponent.
- La instrucció dels procediments està encarregada a òrgans tècnics, subordinats jeràrquicament, en molts casos, als possibles responsables de la infracció, de manera que la investigació de la infracció podria estar **mancada de la necessària independència** de criteri.
- Les dificultats per identificar el responsable de la presumpta infracció i l'òrgan encarregat d'investigar i decidir si hi ha indicis d'infracció que justifiquin incoar procediment sancionador.

En el document *Propostes de l'Oficina Antifrau per a una política d'integritat a Catalunya*, adreçat al 2017 al Govern de la Generalitat amb motiu de l'elaboració de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública, es recomanava revisar i precisar els elements que conformen el règim sancionador previst a la LTAIPBG per tal d'abordar-ne les seves mancances i possibilitar-ne l'aplicació. D'acord amb aquestes propostes, recomanem que la regulació del règim sancionador dels grups d'interès tingui en compte el següent.

- I. **Establir sancions efectives, proporcionades i dissuasives.** La gradació de les sancions, en funció de les circumstàncies objectives i subjectives que puguin concórrer en el fet constitutiu d'infracció, garanteixen una aplicació ponderada del règim sancionador i l'adequada proporcionalitat entre el fet constitutiu d'infracció i la responsabilitat exigible.
- II. **Concretar els subjectes responsables de les infraccions.** En revisar els elements que conformen el règim sancionador, recomanem identificar clarament els subjectes obligats i sobre qui recau la responsabilitat de la comissió de les infraccions, tenint en compte la diferent naturalesa dels possibles subjectes infractors («grups d'interès» o servidors públics). Si no es poden identificar els subjectes obligats i els responsables de les infraccions, pot esdevenir impossible exigir responsabilitats derivades de la comissió d'infraccions dels deures i de les obligacions legals.
- III. **Delimitar amb claredat les competències d'investigació i sanció.** Recomanem que la distribució de competències investigadores i sancionadores eviti que es produeixin situacions properes a l'auto sanció. La memòria preliminar contempla la possibilitat que sigui un organisme o autoritat pública externa i independent qui pugui concentrar l'atribució de competències sancionadores en relació amb l'activitat d'influència. Cal recordar que ja al 2017, l'Informe de la Comissió d'estudi de les mesures de lluita contra la corrupció per a la regeneració democràtica (CEMCORD), creada per Resolució 5/XI del Parlament de Catalunya en sessió de 20 de gener de



2016, conclouïa la necessitat d'un **organisme investigador i sancionador extern i independent** de l'administració investigada¹⁴. En el mateix sentit es pronunciava l'Informe d'avaluació del Síndic de Greuges de Catalunya de 2019, que plantejava una proposta semblant, que ja havia estat recollida en informes d'avaluació anteriors¹⁵.

Aquesta autoritat externa i independent de les administracions públiques i del poder executiu bé podria situar-se dins de les entitats públiques de l'òrbita parlamentària i, específicament, entre les que tenen competències atribuïdes en matèria de transparència i bon govern.

3.7.3. Sobre altres mecanismes de detecció d'incompliments

Per garantir el compliment de la normativa és necessari articular instruments que permetin detectar indicis d'incompliment per vies diferents del seguiment, la inspecció i els controls formals. Actualment, aquests instruments són el procediment «d'alertes» i el procediment d'investigació i tramitació de denúncies, establerts ambdós al Decret 171/2015, de 28 de juliol, i que permeten a altres persones contribuir a la detecció d'incompliments.

Aquestes persones poden ser externes al sector públic o bé poden treballar en o per a l'Administració. En previsió d'aquest segon tipus de perfil, recomanem que els instruments que es prevegin en la nova normativa, es configurin d'acord amb allò previst a la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció. És a dir, que es garanteixi l'opció d'alertar o denunciar de forma anònima i que les persones que comuniquin incompliments gaudeixin de la protecció prevista en aquesta norma. En aquesta matèria ens remetem a les aportacions que l'Oficina Antifrau ha fet a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives.

Fets els anteriors advertiments i recomanacions, des de l'Oficina Antifrau continuem a disposició del Govern per contribuir, d'acord amb les nostres

¹⁴ «117. Cal promoure les modificacions legislatives pertinents per tal que l'organisme investigador i sancionador dels incompliments de la Llei 19/2014 sigui independent i extern de l'administració investigada i sancionada.»

¹⁵ En el punt 6.6, relatiu a les recomanacions pel que fa al sistema de garanties previst a la LTAIPBG, diu: «3. Garantir la independència dels responsables d'incoar el procediment i de la seva instrucció; singularment quan el presumpte responsable és un alt càrrec o un càrrec electe. A aquests efectes, caldria valorar l'oportunitat d'assignar competències d'investigació de denúncies en aquest supòsits a un organisme independent, la proposta del qual hauria de ser objecte de resolució motivada, i sens perjudici de mantenir la competència per instruir i resoldre el procediment en els òrgans de l'administració en què s'hagi comès la presumpta infracció.

»També convé recordar que, malgrat que el règim sancionador no pot ser la resposta a les dificultats per complir determinats aspectes de la Llei, un règim sancionador globalment inoperant contribueix a deslegitimar davant la ciutadania el model de governança que la Llei 19/2014 ha volgut implantar i genera desconfiança.»



funcions, a la consecució d'una norma més eficaç per prevenir el risc d'influència indeguda.”

Ben cordialment,

Oficina Antifrau de Catalunya, a la data de la signatura

Ribes 3
08013 Barcelona
T +34 935 545 555
bustiaoac@antifrau.cat
www.antifrau.cat

