**Aportacions de l’Associació Catalana de Municipis i Comarques a la consulta pública prèvia de l’Avantprojecte de llei dels grups d’interès i la representació d’interessos davant les Administracions Públiques de Catalunya.**

Consideracions prèvies

Des de l’ACM compartim plenament els objectius perseguits amb la creació del Registre de Grups d’Interès com a plataforma per donar a conèixer les activitats dels grups d’interès sobre els servidors públics que poden influir en la presa de decisions, i valorem positivament aquesta mesura que contribueix a la creació d’unes administracions públiques més transparents i obertes a la ciutadania i als actors econòmics i socials. L’activitat dels grups d’interès pot contribuir a una millor presa de decisions en tots els àmbits d’actuació de l’administració pública aportant un coneixement especialitzat en cada àmbit. La tipologia de subjectes que poden interactuar amb l’administració és molt heterogènia i la normativa que reguli aquest àmbit haurà de ser sensible a aquesta realitat. Alhora, haurà d’incentivar la inscripció de totes les entitats, organitzacions, plataformes i particulars que exerceixin algun tipus d’influència en la seva relació amb els servidors públics promovent una imatge positiva i constructiva de l’activitat dels grups d’interès, palesant que amb la seva participació en els assumptes públics contribueixen a una millora de l’activitat normativa i de la implementació de polítiques per part de l’administració pública.

Tenint en compte que tradicionalment l’activitat dels lobbies ha tingut una connotació negativa en la societat en percebre’s com una activitat d’influència encaminada a obtenir beneficis particulars i privats dels lobbies, s’ha de fomentar una imatge positiva de la seva activitat fent èmfasis en els aspectes positius de la creació del registre de grups d’interès, que posa llum a una pràctica existent, comuna i transversal en les administracions públiques de tots els nivells territorials, i que no és negativa en si mateixa. Els grups d’interès en moltes ocasions són entitats i plataformes ciutadanes especialitzades en un àmbit o sector concret que per la naturalesa de les seves funcions i interessos interactuen amb les administracions per incidir en la millora de la normativa vigent i de les polítiques públiques ja implementades o en implementació. Els grups d’interès aporten coneixement i especialització en àmbits sectorials en els que l’administració pública no sempre té capacitat per aprofundir. També plantegen problemàtiques polítiques, socials, econòmiques o jurídiques en el debat públic, i representen col·lectius socials i econòmics davant de l’administració assumint la tasca d’interlocució entre aquesta i la societat. La seva actuació en ocasions serveix com a mesura preventiva que pot reduir la “conflictivitat” respecte de determinades polítiques o de l’aprovació de determinades normes, desactivant el conflicte des de l’inici en facilitar que els grups d’interès coneguin la tramitació d’una norma o la implementació d’una política pública i hi puguin fer les seves aportacions.

La virtut principal del registre de grups d’interès és que aquesta activitat de representació social i d’influència sigui transparent, publicant les reunions dels grups d’interès amb els servidors públics, i subjectant-los a tots al compliment d’uns principis ètics i de conducta. Al mateix temps la creació del registre pot desincentivar l’actuació de grups d’interès orientada a obtenir beneficis particulars dels servidors públics.

D’acord amb el que es planteja en la consulta pública prèvia, una de les problemàtiques que cal abordar és la falta d’incentius a la inscripció dels grups d’interès en el registre. Per a que aquest sigui efectiu és necessari que percebin com a positiva la seva inscripció i els reporti algun benefici. Tenint en compte que la finalitat de la majoria de grups d’interès és poder exposar el seu posicionament respecte a determinades polítiques públiques i tramitacions normatives, proposem que la inscripció en el registre estigui vinculada als tràmits normatius i als processos participatius que impulsen les administracions públiques. Els diferents departaments de l’administració de la Generalitat de Catalunya impulsen normes que es sotmeten als tràmits de consulta pública prèvia, informació pública i audiència, i desenvolupen processos participatius per àmbits sectorials que es publiquen en el portal Participa Gencat (juntament amb les consultes públiques prèvies). La inscripció en el registre hauria de comportar que els grups d’interès rebessin automàticament avisos en totes les fases dels tràmits normatius que s’impulsen per poder fer-hi les seves aportacions, i avisos sobre els processos participatius que s’impulsin per valorar si els interessa participar-hi. Aquesta mesura millora la transparència i fomenta la participació ciutadana, i al mateix temps pot suposar un incentiu als grups d’interès que veuen recompensada la seva activitat amb la invitació a participar en la presa de decisions en els àmbits del seu interès. Tenint en compte que el formulari d’inscripció (actual) permet a cada inscrit seleccionar els seus àmbits d’interès, es pot filtrar automàticament per àmbits les normes i processos participatius d’interès per cada inscrit. En definitiva, es proposa com a mesura incentivadora de la inscripció la vinculació del registre amb el portal Participa Gencat per tal que els grups d’interès estiguin sempre informats de les novetats normatives i dels processos participatius que s’impulsen.

Respecte a l’autonomia local

L’Avantprojecte de llei dels grups d’interès i la representació d’interessos davant les Administracions Públiques de Catalunya pretén desenvolupar un àmbit que actualment es troba regulat en la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i en diversos decrets que desenvolupen i concreten la creació del Registre de Grups d’Interès de Catalunya (que actualment integra el de l’administració de la Generalitat de Catalunya i el dels ens locals de Catalunya, entre altres). La legislació vigent fa èmfasis en la necessitat que es respecti l’autonomia dels ens locals en la creació i gestió dels seus propis registres. Des de l’ACM considerem que l’Avantprojecte de llei objecte d’aquesta consulta pública prèvia ha de ser igualment respectuós amb l’autonomia local.

Entenem que l’opció de crear un registre únic per a totes les administracions públiques i subjectes obligats per la Llei de Transparència és una solució adequada per permetre a les administracions amb menys recursos i capacitat poder tenir un registre de grups d’interès. El registre únic garanteix una major transparència si permet consultar individualment en un mateix portal totes les activitats de cadascun dels grups d’interès inscrits en el registre, o bé l’activitat de tots els grups d’interès respecte d’una institució en particular.

En la mateixa línia, s’aprofundeix en el bon govern en disminuir la càrrega administrativa dels grups d’interès, que no es veuen obligats a inscriure’s individualment en tots els registres dels subjectes obligats per la llei amb els que pretenen interactuar. Tanmateix, entenem que el registre de grups d’interès ha de permetre que aquests puguin seleccionar davant de quines administracions públiques i institucions actuen, tenint en compte que hi haurà grups d’interès amb voluntat d’actuar en tot el territori i amb tots els subjectes obligats, i n’hi haurà que limitaran el seu camp d’actuació a un àmbit territorial o a una tipologia d’institucions concretes.

La gestió del Registre de Grups d’Interès de Catalunya hauria de correspondre a la Generalitat de Catalunya, tenint en compte que és l’administració que té més capacitat a nivell de recursos humans i tècnics per crear, gestionar i fer el manteniment d’una plataforma d’aquesta envergadura. Tot i així, fem èmfasis en la necessitat que l’articulat de l’avantprojecte de llei sigui respectuós amb l’autonomia local, permetent als ens locals que ho considerin oportú crear i gestionar els seus propis registres que en qualsevol cas hauran de ser interoperables i estar coordinats amb el registre únic a fi i efecte de poder consultar la informació relativa als grups d’interès i les reunions amb els subjectes obligats a tenir el registre. Això no obsta que els ens locals hagin de complir amb un conjunt d’obligacions sobre el registre. Entre altres, els correspondrà mantenir actualitzada l’agenda institucional en què es publiquin les reunions que mantinguin els servidors públics (càrrecs electes i personal al servei de l’administració local). En relació amb aquesta i altres qüestions, entenem que la Generalitat de Catalunya hauria d’assumir la funció de dur a terme formació i assessorament permanent als servidors públics en matèria de grups d’interès per garantir una gestió eficient del registre i el compliment adequat de les disposicions de la llei que reguli el registre de grups d’interès.

Avaluació d’impacte

La tramitació de la norma relativa al Registre de Grups d’Interès hauria de ser sotmesa a una avaluació de l’impacte que poden tenir sobre l’administració local les mesures previstes en la proposta de llei. Les novacions en la regulació del registre de grups d’interès afecten de forma transversal a tots els ens locals de Catalunya, i comporten un conjunt de obligacions que tenen impacte en la gestió interna de cada institució.

En aquest sentit, s’hauria d’avaluar l’impacte de les obligacions que es puguin derivar de la llei sobre les competències i funcions que la normativa de règim local i la normativa sectorial atribueixen als ens locals. En la mateixa línia, s’hauria d’avaluar l’impacte econòmic que puguin tenir les obligacions derivades de la llei sobre els ens locals, per determinar la necessitat d’acompanyar aquestes obligacions amb alguna línia de finançament econòmic o de suport en forma de recursos destinats al compliment d’aquestes obligacions. És cada cop més habitual que per mitjà de normativa sectorial s’atribueixin noves obligacions o funcions als ens locals que han d’assumir amb recursos propis perquè no van acompanyades de la corresponent línia de finançament, castigant unes hisendes locals que ja de per si es troben en una situació límit en molts casos.

Definició del concepte “grup d’interès”

La legislació actual conté una definició molt àmplia del concepte “grup d’interès” que permet incloure en aquesta categoria un conjunt molt heterogeni d’entitats i subjectes. Entre aquests s’inclouen actors econòmics i socials amb estructures grans i consolidades que poden assumir sense problema la tasca d’inscriure’s i complir amb les obligacions derivades de la seva condició de grup d’interès, i entitats amb o sense personalitat jurídica i particulars que no tenen estructura, capacitat ni coneixements sobre la legislació i/o tramitació administrativa, i respecte dels quals la inscripció i obligacions derivades del registre poden suposar un fre a la seva participació en els assumptes públics. Amb aquesta consideració no es pretén excloure de la consideració de grup d’interès aquestes entitats, plataformes o particulars, ans al contrari, la seva inscripció contribueix a la creació d’unes administracions públiques més transparents i obertes a la ciutadania i als actors econòmics i socials. Tanmateix, valorem positivament la possibilitat d’establir una categorització (poc extensiva) de les tipologies de grups d’interès per concretar les seves obligacions i adaptar-les a la seva estructura i capacitats, a fi i efecte de facilitar la inscripció de les plataformes ciutadanes o particulars que duguin a terme activitats d’influència de forma habitual.

També s’hauria de valorar la possibilitat de crear un tràmit senzill per aquells particulars i entitats que no exerceixen aquestes activitats de forma habitual, sinó puntualment, i respecte de les que la inscripció com a grup d’interès pot no tenir sentit, essent suficient fer constar i publicar la reunió mantinguda amb un servidor públic i les qüestions tractades en la reunió. El Registre de Grups d’Interès no hauria de tenir una vocació quantitativa (nombre de grups d’interès inscrits) sinó qualitativa (tipologia de grups d’interès i conveniència de la inscripció en relació amb els objectius perseguits pel registre), filtrant aquella activitat d’influència real i habitual per diferenciar-la d’actuacions puntuals i concretes de particulars, entitats o plataformes que no interactuen ni pretenen interactuar habitualment amb l’administració pública i els seus servidors.

Les consideracions del paràgraf anterior són especialment rellevants en relació amb la inscripció de grups d’interès en els registres de les administracions locals. En els municipis és habitual que ciutadans individuals, plataformes o entitats d’àmbit local tinguin interès en mantenir una o diverses reunions amb servidors públics per plantejar alguna demanda concreta i particular. La seva inscripció en el registre de grups d’interès per mantenir una reunió amb un electe local o un treballador de l’ens local no ha de suposar un fre a la seva voluntat de plantejar una demanda concreta, i per la poca transcendència de la demanda que poden plantejar pot no tenir sentit la seva inscripció al registre, essent suficient la publicació de la reunió i els temes tractats en l’agenda institucional per garantir el principis de transparència i bona administració perseguits pel registre de grups d’interès.

Tipologia de grups d’interès

Entenem que la naturalesa jurídica pública/privada no hauria de ser un impediment per a inscriure una entitat o organització en el Registre de Grups d’Interès si l’activitat que exerceixen aquestes entitats influeix en la presa de decisions. Aquesta circumstància sumada al fet que la legislació vigent els atribueixi funcions públiques de representació no obsta perquè s’inscriguin en el Registre de Grups d’Interès. La inscripció en el registre hauria de ser una mera formalitat que no s’hauria de percebre com una imposició “negativa” per a les entitats i organitzacions que representen col·lectius determinats, ja que únicament contribueix a donar publicitat de la seva activitat i a mostrar a l’administració pública i a la societat que la seva activitat és transparent i s’ajusta als principis ètics i de conducta derivats de la inscripció al propi Registre.

Seria difícilment comprensible que s’obligui a inscriure en un registre de grups d’interès a particulars, entitats o plataformes d’àmbit local amb poca capacitat d’influir en la presa de decisions més enllà de plantejar demandes concretes als servidors públics, i que actuen en un municipi o en un àmbit territorial concret i limitat, i s’exclogui del registre de grups d’interès a entitats i organitzacions amb una estructura i implantació d’àmbit de Catalunya (o inclús estatal) i amb una forta capacitat d’influir en la presa de decisions per la naturalesa de les seves funcions i dels col·lectius als que representen. Aquesta discriminació en la inscripció en el registre, a més de ser injusta, va en contra de la naturalesa i dels objectius que es persegueixen amb la creació del registre de grups d’interès, i pot generar inseguretat als servidors públics en la seva relació amb aquests grups.

Si el criteri que determina la inscripció en el registre de grups d’interès és la influència en la presa de decisions per part dels servidors públics, entenem que s’hauran d’inscriure en el registre totes les entitats i organitzacions que tinguin capacitat per incidir en la gestió de les administració públiques, en la destinació dels seus recursos, i en general en la presa de decisions públiques, independentment de la seva naturalesa jurídica i de l’origen de les funcions que tenen atribuïdes.

Règim sancionador

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern ja tipifica infraccions i preveu les corresponents sancions en matèria de grups d’interès, regulació que no genera dubtes interpretatius ni d’aplicació. El règim sancionador vigent dóna resposta als objectius perseguits pel registre i és respectuós amb l’autonomia local permetent a cada ens local la valoració de les possibles conductes infractores per part dels subjectes obligats i l’aplicació del règim sancionador. Per tant, no considerem necessari definir un nou règim sancionador.

Com hem exposat anteriorment, considerem que l’avantprojecte de llei ha de tenir una vocació positiva orientada a crear una nova cultura de relació dels grups d’interès amb l’administració que incentivi la seva inscripció en el registre i sigui concebuda com una millora de la gestió pública i de la participació dels actors socials en els assumptes públics.