

DICTAMEN AL ANTEPROYECTO DE LEY, DE LA GENERALITAT, DE LA ACTIVIDAD DE LOBBY EN EL ÁMBITO DE LA GENERALITAT Y DE SU SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL

De acuerdo con las competencias atribuidas al Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana por la Ley 1/2014, de 28 de febrero, y previa la tramitación correspondiente, el Pleno del Comité, en su sesión extraordinaria celebrada el día 12 de diciembre de 2017, emite el siguiente Dictamen.

I.- ANTECEDENTES

El día 13 de noviembre de 2017 tuvo entrada en la sede del CES-CV, escrito del Conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, Sr. Manuel Alcaraz Ramos, solicitando la emisión del Dictamen al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de Lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, punto 1, apartado a) en relación con el artículo 24 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

Junto al texto del Anteproyecto de Ley, entre otros, se ha remitido a esta Institución la Resolución del Conseller de inicio del procedimiento de elaboración, el Informe del impacto normativo en la familia, el Informe del impacto normativo en la infancia y la adolescencia, el Informe de impacto de género, el Informe de coordinación informática, el Informe justificativo de necesidad y oportunidad, el trámite de audiencia a Presidència y las Conselleries, el Informe de competitividad, el Informe de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, el Informe de alegaciones de Presidència y las Conselleries, el Informe de l'Advocacia General de la Generalitat, la Memoria económica, el Informe de consideraciones de l'Advocacia General, el Informe de la Direcció General de Pressupostos, el Informe en materia de Función Pública, el Informe relativo a las observaciones sectoriales, el Informe del Subsecretario, el anteproyecto de ley en valenciano y en castellano, el anuncio de información pública en el DOGV, la valoración de la información pública y el Certificado del Consell con el texto elevado al pleno.

De forma inmediata, el Presidente del CES-CV convocó a la Junta Directiva, a la que dio traslado del Anteproyecto de Ley, para elaborar el Borrador de Dictamen, según dispone el artículo 41.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité.

El día 24 de noviembre de 2017, se reunió la Junta Directiva, en funciones de Comisión, para elaborar el Borrador de Dictamen al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de Lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental, anteproyecto que fue expuesto en dicha sesión por la

Secretaria Autònoma de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, Sra. Zulima Pérez Seguí.

Nuevamente, el día 4 de diciembre de 2017, se volvió a reunir la Junta Directiva, en funciones de Comisión, para concluir la elaboración del borrador de Dictamen al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de Lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental.

Este borrador de Dictamen fue elevado al Pleno extraordinario del día 12 de diciembre de 2017 y aprobado por unanimidad, según lo preceptuado en el artículo 17.5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES-CV.

II.- CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley, objeto del presente Dictamen, consta de una Exposición de Motivos y 34 artículos, distribuidos en cinco Capítulos, con sus correspondientes Secciones, dos Disposiciones Adicionales, Disposición Derogatoria Única y dos Disposiciones Finales.

En la **Exposición de Motivos** se indica que el objeto de la ley es que la capacidad de influencia de determinados grupos de interés quede sometida a exigencias de transparencia y a un código de conducta que incluya las prácticas y actitudes que deben seguir los lobbies en su actuación, evitando la opacidad para garantizar el interés general y fiscalizar con buen criterio la actuación de los poderes públicos.

En el **Capítulo I “Disposiciones preliminares”**, artículos 1 a 4, se regula el objeto de la ley y su ámbito de aplicación. Así, se explicita la finalidad que la norma pretende satisfacer e identifica la realidad sobre la que incide, además de delimitar lo que debe entenderse como actividad de lobby y caracterizar a las personas y organizaciones que se consideran grupos de interés o lobbies. En cuanto al ámbito de aplicación, la ley se aplica a los altos cargos de la Generalitat y su sector público instrumental, y a todo el personal empleado público, cualquiera que sea su régimen jurídico.

El **Capítulo II “Registro de lobbies de la Generalitat”**, artículos 5 a 17, se divide en tres secciones. La Sección Primera se refiere al *funcionamiento del Registro de lobbies*, cuya finalidad es dar conocimiento a la ciudadanía de la identidad de esas personas y organizaciones, así como de las actividades que éstas realizan ante la Generalitat. En la Sección Segunda se establece un *código de conducta* para los lobbies y las personas que actúan en su nombre, de obligado cumplimiento, que puede ser completado con códigos de conducta más exigentes aprobados por los mismos lobbies, sus organizaciones profesionales y las personas que las representan o actúan en su nombre. Por último, la Sección Tercera recoge los *sistemas de control y fiscalización* para controlar la veracidad de los datos aportados al Registro de Lobbies, que consistirán en actuaciones de verificación, procedimientos de alerta, tramitación de denuncias e investigaciones.

El **Capítulo III “Publicidad de los contratos mantenidos con lobbies durante la elaboración normativa”** artículos 18 y 19, se refiere a la publicidad de los contactos que la Administración Pública y los cargos y personal público de la Generalitat mantengan con los lobbies durante la elaboración y adopción de los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto. Dichos contactos se plasmarán en un informe que deberá anexarse a los textos normativos y publicarse en el Portal de Transparencia de la Generalitat, con el fin de asegurar que la influencia de estos grupos en el desarrollo de políticas públicas mediante normas sea transparente y no desproporcionada.

El **Capítulo IV “Negociación previa en la elaboración de normas”**, artículos 20 a 23 establece que la posible negociación previa del texto de anteproyectos de ley y de decretos del Consell se incardina en el procedimiento de elaboración de estas normas por el poder ejecutivo, como una fase compatible y que no sustituye la utilización de las herramientas y trámites de participación ciudadana y el trámite de audiencia previstos en la normativa vigente. El resultado del proceso de negociación en ningún caso pone fin al procedimiento ni vinculará el Consell ni a la Administración de la Generalitat.

En el **Capítulo V “Régimen sancionador”**, artículos 24 a 34, se tipifican los hechos que deben considerarse infracción y las sanciones que pueden comportar. Además, se clarifican los órganos competentes, en cada caso, para incoar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores correspondientes.

La **Disposición Adicional Primera** hace referencia a la colaboración con otras administraciones públicas, en concreto a las entidades de la administración local para promover la adopción de normas que regulan la transparencia de la actividad de los lobbies en el ámbito de la administración local.

La **Disposición Adicional Segunda** se refiere al régimen específico de les Corts Valencianes, de acuerdo con su independencia, en relación a la actuación de los lobbies en la actividad legislativa.

Por su parte, la **Disposición Derogatoria Única** indica que quedan derogadas las disposiciones del mismo o de inferior rango que se opongan a lo dispuesto en esta ley.

En la **Disposición Final Primera**, en el punto 1, se indica que se faculta al Consell para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y la aplicación de esta ley, así como establecer los protocolos de actuación que se consideren necesarios para su aplicación. En el punto 2 se dispone que el Consell aprobará el desarrollo reglamentario necesario para la organización y funcionamiento del Registro de Lobbies.

Para concluir, la **Disposición Final Segunda** establece que esta ley entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

III.- OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

El Comité Económico i Social de la Comunitat Valenciana valora positivamente la remisión de toda la documentación incluida en el expediente de elaboración de este Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de Lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental, remitido por la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, a la vez que considera positiva la regulación de la actividad de los grupos de interés, entendida como un elemento de la transparencia y el buen gobierno, dado que se está elevando a rango de ley una práctica habitual que incrementa la seguridad jurídica.

El impacto favorable de este Anteproyecto sobre el conjunto de la sociedad valenciana depende en gran medida del grado de transparencia que se alcance con la aplicación del texto normativo. El Registro de Lobbies debe ser un elemento importante en la política de transparencia y el resultado de la interacción de las distintas administraciones públicas, siendo necesario adoptar medidas activas encaminadas a la efectiva integración entre la Administración de la Generalitat, les Corts Valencianes y otras Administraciones Públicas.

El CES-CV considera que sería conveniente introducir la denominada “*huella legislativa*” en el proceso de elaboración de normas, con el objeto de tener un conocimiento más amplio del proceso de toma de decisiones por parte de la administración y del grado de influencia de los grupos de interés en el mismo, redundando en una mayor transparencia y credibilidad de las instituciones públicas.

En el índice del Anteproyecto de ley, el artículo 5, se denomina “Naturaleza” y en el texto de la ley este artículo aparece denominado “Naturaleza y ámbito”. También en el índice cuando se refiere al artículo 11 aparece como “Adscripción” y en el anteproyecto de ley la denominación viene como “Adscripción e Informe anual”. El Comité considera que esta discrepancia en la denominación debería corregirse tanto en el índice como en el texto del anteproyecto de ley.

IV.- OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Artículo 3. Consideración de lobby

En primer lugar, en cuanto al punto 2 de este artículo, en el que se señalan todos aquellos sujetos que no están obligados a realizar la inscripción en el Registro de Lobbies ni al cumplimiento de las obligaciones que se deriven para la realización de sus funciones, el Comité propone modificar el apartado c) de dicho punto sustituyendo la expresión “*funciones públicas*” por “*las funciones propias atribuidas por la normativa en defensa de los intereses públicos que le son propios*”.

Por otra parte, en relación al apartado e), del citado punto 2, cabe indicar que la Constitución Española en su artículo 7 establece que “*los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses*

económicos y sociales que les son propios”, por lo que la redacción de dicho apartado podría cuestionar que las actuaciones que en un determinado momento pueden estar desarrollando las organizaciones sindicales y empresariales no son las que les atribuye la Constitución.

Por otro lado, la Ley 7/2015, de 2 de abril, de participación y colaboración institucional de las organizaciones sindicales y empresariales representativas en la Comunitat, en su artículo 3.1, en relación a los criterios de representatividad, se remite a lo dispuesto en los artículos 6.2 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y a la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Por lo anteriormente expuesto, el CES-CV propone modificar el mencionado apartado e), con la siguiente redacción:

e) Las organizaciones sindicales y empresariales que ostenten representación institucional en el ámbito de la Administración de la Generalitat y en su sector público instrumental.”

Artículo 4. La actividad de lobby

El CES-CV considera conveniente incluir en su punto 2, en el que se recogen aquellas actividades que no tienen la consideración de actividad de lobby a los efectos de esta ley, un apartado adicional con el siguiente tenor:

“k) La participación en procesos relativos a materias en las que la legislación otorga competencia organizativa y/o prestadora del servicio de forma exclusiva a las entidades participantes.”

Artículo 8. Contenido

En el punto 3 de este artículo se indica que la información publicada en el Registro cumplirá con lo previsto en la normativa vigente de protección de datos de carácter personal.

El Comité considera que estas aseveraciones en el articulado se sobreentienden por el principio de legalidad vigente, por lo que no es necesario que sean incorporadas en un texto legislativo.

Artículo 26. Infracciones de los lobbies

En coherencia con el contenido del artículo 6.1 del texto que estamos dictaminando, el CES-CV entiende que debería modificarse la redacción del punto 1, apartado d), con la siguiente redacción:

d) Mantener contactos o reuniones con las personas del artículo 2.1 con la finalidad de realizar la actividad de lobby sin estar inscrito en el Registro de Lobbies, con una reiteración de dos o más veces en el plazo de un año, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 6.1.

En el mismo sentido, se propone modificar el punto 2, apartado b), con el siguiente tenor:

b) Mantener contactos o reuniones con las personas del artículo 2.1 con la finalidad de realizar la actividad de lobby sin estar inscrito en el Registro de Lobbies, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 6.1.

Artículo 28. Infracciones del personal empleado público

En primer lugar, el Comité considera que las infracciones del personal empleado público deben regirse por lo dispuesto en el régimen disciplinario que en cada caso sea de aplicación, en concordancia con lo establecido en el artículo 31 del Anteproyecto.

Por otra parte, el Comité ha expresado en reiteradas ocasiones que las modificaciones que afecten a la función pública deben ser sometidas a debate previamente e ir siempre acompañadas del preceptivo informe de la Mesa General de Negociación.

Artículo 29. Sanciones a los lobbies

En este artículo en el punto 1, apartado b), ordinal 1, se indica que por la comisión de infracciones leves se podrá aplicar como sanción, alternativa o conjuntamente a la de multa, la declaración de incumplimiento y la publicación en el Portal de Transparencia de la Generalitat.

El Comité, en aras a la transparencia y publicidad, entiende que la sanción de la publicación en el Portal de Transparencia de la Generalitat también debería preverse para la comisión de infracciones graves, previstas en este artículo, en el punto 1, apartado a), sobre todo porque, en la mayoría de casos, la publicación del incumplimiento en el Portal de Transparencia puede tener efectos más disuasorios que las propias sanciones pecuniarias.

Disposición Adicional primera

El CES-CV considera que esta Disposición Adicional es una declaración de interés con poco contenido jurídico, aunque se entiende que tanto en el ámbito de las Corporaciones Locales como en el de otras administraciones públicas, se deberían homogeneizar los mecanismos de colaboración para la gestión centralizada de los registros por parte del Registro de Lobbies, que se regula en esta ley.

Disposició Adicional segunda

El Comité, dentro de la autonomía e independencia de les Corts Valencianes, entiende que se debería establecer un plazo concreto para la adopción de mecanismos de integración y no de colaboración, entre les Corts y la Generalitat para la gestión centralizada de los registros por parte del Registro de Lobbies, que se regula en esta ley.

Disposició Final Primera

Esta Disposición se refiere a la habilitación normativa y al desarrollo reglamentario necesario y desde el Comité se entiende que debería fijarse un plazo para el mismo que fuera lo más breve posible. A estos efectos, al tener esta ley un periodo razonable para la entrada en vigor, se debería acompasar el desarrollo reglamentario en el sentido de dejar claro que una vez entra en vigor la ley estén previstas las disposiciones reglamentarias para su aplicación, para así evitar posibles vacíos legales respecto a ciertos preceptos.

Por otro lado, el Comité considera que cuando se proceda al desarrollo reglamentario de la Ley se establezcan los protocolos necesarios para su aplicación con las especificidades que precise cada una de las consellerias y los organismos de ellas dependientes.

V.- CONCLUSIONES

El Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana considera acertada la remisión de toda la documentación del expediente del Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de Lobby en el ámbito de la Generalitat y entiende que las observaciones contenidas en el presente dictamen contribuirán a mejorar el mismo, sin perjuicio de las consideraciones que puedan realizarse en el posterior trámite parlamentario.

Vº Bº El Presidente
Carlos L. Alfonso Mellado

La Secretaria General
Ángeles Cuenca García