

DICTAMEN A L'AVANTPROJECTE DE LLEI, DE LA GENERALITAT, DE L'ACTIVITAT DE LOBBY EN L'ÀMBIT DE LA GENERALITAT I DEL SEU SECTOR PÚBLIC INSTRUMENTAL

D'acord amb les competències atribuïdes al Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana per la Llei 1/2014, de 28 de febrer, i prèvia la tramitació corresponent, el Ple del Comité, en la seua sessió extraordinària celebrada el dia 12 de desembre de 2017, emet el següent Dictamen.

I.- ANTECEDENTS

El dia 13 de novembre de 2017 va tenir entrada en la seu del CES-CV, escrit del Conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, Sr. Manuel Alcaraz Ramos, sol·licitant l'emissió del Dictamen a l'Avantprojecte de Llei, de la Generalitat, reguladora de l'activitat de Lobby en l'àmbit de la Generalitat i del seu sector públic instrumental, de conformitat amb el que es disposa en l'article 4, punt 1, apartat a) en relació amb l'article 24 de la Llei 1/2014, de 28 de febrer, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

Al costat del text de l'Avantprojecte de Llei, entre altres, s'ha remés a aquesta Institució la Resolució del Conseller d'inici del procediment d'elaboració, l'Informe de l'impacte normatiu en la família, l'Informe de l'impacte normatiu en la infància i l'adolescència, l'Informe d'impacte de gènere, l'Informe de coordinació informàtica, l'Informe justificatiu de necessitat i oportunitat, el tràmit d'audiència a Presidència i les Conselleries, l'Informe de competitivitat, l'Informe de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i els Comunicacions, l'Informe d'al·legacions de Presidència i les Conselleries, l'Informe de l'Advocacia General de la Generalitat, la Memòria econòmica, l'Informe de consideracions de l'Advocacia General, l'Informe de la Direcció General de Pressupostos, l'Informe en matèria de Funció Pública, l'Informe relatiu a les observacions sectorials, l'Informe del Sotssecretari, l'avantprojecte de Llei en valencià i en castellà, l'anunci d'informació pública en el DOGV, la valoració de la informació pública i el Certificat del Consell amb el text elevat al ple.

De forma immediata, el President del CES-CV va convocar a la Junta Directiva, a la qual va donar trasllat de l'Avantprojecte de Llei, per a elaborar l'Esborrany de Dictamen, segons disposa l'article 41.1 del Reglament d'Organització i Funcionament del Comité.

El dia 24 de novembre de 2017, es va reunir la Junta Directiva, en funcions de Comissió, per a elaborar l'Esborrany de Dictamen a l'Avantprojecte de Llei, de la Generalitat, reguladora de l'activitat de Lobby en l'àmbit de la Generalitat i del seu sector públic instrumental, avantprojecte que va ser exposat en aquesta sessió per la

Dictamen a l'Avantprojecte de Llei, de la Generalitat, reguladora de l'activitat de Lobby en l'àmbit de la Generalitat i del seu sector públic instrumental

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

Novament, el dia 4 de desembre de 2017, es va tornar a reunir la Junta Directiva, en funcions de Comissió, per a concloure l'elaboració de l'esborrany de Dictamen a l'Avantprojecte de Llei, de la Generalitat, reguladora de l'activitat de Lobby en l'àmbit de la Generalitat i del seu sector públic instrumental.

Aquest esborrany de Dictamen va ser elevat al Ple extraordinari del dia 12 de desembre de 2017 i aprovat per unanimitat, segons el que es preceptua en l'article 17.5 del Reglament d'Organització i Funcionament del CES-CV

II.- CONTINGUT

L'Avantprojecte de Llei, objecte del present Dictamen, consta d'una Exposició de Motius i 34 articles, distribuïts en cinc Capítols, amb les seues corresponents Seccions, dues Disposicions Addicionals, Disposició Derogatòria Única i dues Disposicions Finals.

En l'**Exposició de Motius** s'indica que l'objecte de la llei és que la capacitat d'influència de determinats grups d'interès quede sotmesa a exigències de transparència i a un codi de conducta que incloga les pràctiques i actituds que han de seguir els lobbies en la seua actuació, evitant l'opacitat per a garantir l'interès general i fiscalitzar amb bon criteri l'actuació dels poders públics.

En el **Capítol I "Disposicions preliminars"**, articles 1 a 4, es regula l'objecte de la llei i el seu àmbit d'aplicació. Així, s'explicita la finalitat que la norma pretén satisfer i identifica la realitat sobre la qual incideix, a més de delimitar el que ha d'entendre's com a activitat de lobby i caracteritzar a les persones i organitzacions que es consideren grups d'interès o lobbies. Quant a l'àmbit d'aplicació, la llei s'aplica als alts càrrecs de la Generalitat i el seu sector públic instrumental, i a tot el personal empleat públic, qualsevol que siga el seu règim jurídic.

El **Capítol II "Registre de lobbies de la Generalitat"**, articles 5 a 17, es divideix en tres seccions. La Secció Primera es refereix al funcionament del Registre de lobbies, la finalitat del qual és donar coneixement a la ciutadania de la identitat d'aqueixes persones i organitzacions, així com de les activitats que aquestes realitzen davant la Generalitat. En la Secció Segona s'estableix un codi de conducta per als lobbies i les persones que actuen en el seu nom, d'obligat compliment, que pot ser completat amb codis de conducta més exigents aprovats pels mateixos lobbies, les seues organitzacions professionals i les persones que les representen o actuen en el seu nom. Finalment, la Secció Tercera arreplega els sistemes de control i fiscalització per a controlar la veracitat de les dades aportades al Registre de Lobbies, que consistiran en actuacions de verificació, procediments d'alerta, tramitació de denúncies i recerques. El Capítol III "Publicitat dels contractes mantinguts amb lobbies durant l'elaboració normativa" articles 18 i 19, es refereix a la publicitat dels contactes que l'Administració Pública i els càrrecs i personal públic de la Generalitat mantinguen amb els lobbies

durant l'elaboració i adopció dels avantprojectes de llei i els projectes de decret. Aquests contactes es plasmaran en un informe que haurà d'annexar-se als textos normatius i publicar-se en el Portal de Transparència de la Generalitat, amb la finalitat d'assegurar que la influència d'aquests grups en el desenvolupament de polítiques públiques mitjançant normes siga transparent i no desproporcionada.

El **Capítol IV “Negociació prèvia en l'elaboració de normes”**, articles 20 a 23 estableix que la possible negociació prèvia del text d'avantprojectes de llei i de decrets del Consell s'incardina en el procediment d'elaboració d'aquestes normes pel poder executiu, com una fase compatible i que no substitueix la utilització de les eines i tràmits de participació ciutadana i el tràmit d'audiència previstos en la normativa vigent. El resultat del procés de negociació en cap cas posa fi al procediment ni vincularà el Consell ni a l'Administració de la Generalitat.

En el **Capítol V “Règim sancionador”**, articles 24 a 34, es tipifiquen els fets que han de considerar-se infracció i les sancions que poden comportar. A més, s'aclareixen els òrgans competents, en cada cas, per a incoar, instruir i resoldre els procediments sancionadors corresponents.

La **Disposició Addicional Primera** fa referència a la col·laboració amb altres administracions públiques, en concret a les entitats de l'administració local per a promoure l'adopció de normes que regulen la transparència de l'activitat dels lobbies en l'àmbit de l'administració local.

La **Disposició Addicional Segona** es refereix al règim específic de Les Corts Valencianes, d'acord amb la seua independència, en relació a l'actuació dels lobbies en l'activitat legislativa.

Per la seua banda, la **Disposició Derogatòria Única** indica que queden derogades les disposicions del mateix o d'inferior rang que s'oposen al que es disposa en aquesta llei.

En la **Disposició Final Primera**, en el punt 1, s'indica que es faculta al Consell per a dictar les disposicions necessàries per al desenvolupament i l'aplicació d'aquesta llei, així com establir els protocols d'actuació que es consideren necessaris per a la seua aplicació. En el punt 2 es disposa que el Consell aprovarà el desenvolupament reglamentari necessari per a l'organització i funcionament del Registre de Lobbies.

Per a concloure, la **Disposició Final Segona** estableix que aquesta llei entrarà en vigor al cap de sis mesos de la seua publicació en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

III.- OBSERVACIONS DE CARÀCTER GENERAL

El Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana valora positivament la remissió de tota la documentació inclosa en l'expedient d'elaboració d'aquest Avantprojecte de Llei, de la Generalitat, reguladora de l'activitat de Lobby en l'àmbit

de la Generalitat i del seu sector públic instrumental, remés per la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, alhora que considera positiva la regulació de l'activitat dels grups d'interés, entesa com un element de la transparència i el bon govern, atés que s'està elevat a rang de llei una pràctica habitual que incrementa la seguretat jurídica.

L'impacte favorable d'aquest Avantprojecte sobre el conjunt de la societat valenciana depèn en gran manera del grau de transparència que s'aconsegueix amb l'aplicació del text normatiu. El Registre de Lobbies ha de ser un element important en la política de transparència i el resultat de la interacció de les diferents administracions públiques, sent necessari adoptar mesures actives encaminades a l'efectiva integració entre l'Administració de la Generalitat, les Corts Valencianes i altres Administracions Públiques.

El CES-CV considera que seria convenient introduir la denominada "petjada legislativa" en el procés d'elaboració de normes, amb l'objecte de tenir un coneixement més ampli del procés de presa de decisions per part de l'administració i del grau d'influència dels grups d'interés en el mateix, redundant en una major transparència i credibilitat de les institucions públiques.

En l'índex de l'Avantprojecte de llei, l'article 5, es denomina "Naturalesa" i en el text de la llei aquest article apareix denominat "Naturalesa i àmbit". També en l'índex quan es refereix a l'article 11 apareix com a "Adscripció" i en l'avantprojecte de llei la denominació ve com a "Adscripció i Informe anual". El Comitè considera que aquesta discrepància en la denominació hauria de corregir-se tant en l'índex com en el text de l'avantprojecte de llei.

IV.- OBSERVACIONS A L'ARTICULAT

Article 3. Consideració de lobby

En primer lloc, quant al punt 2 d'aquest article, en el qual s'assenyalen tots aquells subjectes que no estan obligats a realitzar la inscripció en el Registre de Lobbies ni al compliment de les obligacions que es deriven per a la realització de les seues funcions, el Comitè proposa modificar l'apartat c) d'aquest punt substituint l'expressió "funciones públiques" per "les funcions pròpies atribuïdes per la normativa en defensa dels interessos públics que li són propis".

D'altra banda, en relació a l'apartat i), del citat punt 2, cal indicar que la Constitució Espanyola en el seu article 7 estableix que "els sindicats de treballadors i les associacions empresarials contribueixen a la defensa i promoció dels interessos econòmics i socials que els són propis", per la qual cosa la redacció d'aquest apartat podria qüestionar que les actuacions que en un determinat moment poden estar desenvolupant les organitzacions sindicals i empresarials no són les que els atribueix la Constitució.

D'altra banda, la Llei 7/2015, de 2 d'abril, de participació i col·laboració institucional de les organitzacions sindicals i empresarials representatives a la Comunitat, en el seu article 3.1, en relació als criteris de representativitat, es remet al qual es disposa en els articles 6.2 i 7.1 de la Llei Orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de Llibertat Sindical i a la Disposició Addicional Sexta del Reial decret Legislatiu 1/1995, de 24 de març, pel qual es va aprovar el Text Refós de la Llei de l'Estatut dels Treballadors.

Per l'anteriorment exposat, el CES-CV proposa modificar l'esmentat apartat i), amb la següent redacció:

i) Les organitzacions sindicals i empresarials que ostenten representació institucional en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i en el seu sector públic instrumental."

Article 4. L'activitat de lobby

El CES-CV considera convenient incloure al punt 2, en el qual s'arreglen aquelles activitats que no tenen la consideració d'activitat de lobby a l'efecte d'aquesta llei, un apartat addicional amb el següent tenor:

"k) La participació en processos relatius a matèries en les quals la legislació atorga competència organitzativa i/o prestadora del servei de forma exclusiva a les entitats participants."

Article 8. Contingut

En el punt 3 d'aquest article s'indica que la informació publicada en el Registre complirà amb el previst en la normativa vigent de protecció de dades de caràcter personal.

El Comité considera que aquestes asseveracions en l'articulat se sobreentenen pel principi de legalitat vigent, per la qual cosa no és necessari que siguen incorporades en un text legislatiu.

Article 26. Infraccions dels lobbies

En coherència amb el contingut de l'article 6.1 del text que estem dictaminant, el CES-CV entén que hauria de modificar-se la redacció del punt 1, apartat d), amb la següent redacció:

d) Mantenir contactes o reunions amb les persones de l'article 2.1 amb la finalitat de realitzar l'activitat de lobby sense estar inscrit en el Registre de Lobbies, amb una reiteració de dues o més vegades en el termini d'un any, tenint en compte l'establert en l'article 6.1.

En el mateix sentit, es proposa modificar el punt 2, apartat b), amb el següent tenor:

b) Mantenir contactes o reunions amb les persones de l'article 2.1 amb la finalitat de realitzar l'activitat de lobby sense estar inscrit en el Registre de Lobbies, tenint en compte l'establert en l'article 6.1.

Article 28. Infraccions del personal emprat públic

En primer lloc, el Comit  considerava que les infraccions del personal empleat públic han de regir-se pel que es disposa en el règim disciplinari que en cada cas siga aplicable, en concordança amb l'establert en l'article 31 de l'Avantprojecte.

D'altra banda, el Comit  ha expressat en reiterades ocasions que les modificacions que afecten la funció pública han de ser sotmeses a debat prèviament i anar sempre acompanyades del preceptiu informe de la Taula General de Negociació.

Article 29. Sancions als lobbies

En aquest article en el punt 1, apartat b), ordinal 1, s'indica que per la comissió d'infraccions lleus es podrà aplicar com a sancio, alternativament o conjuntament a la de multa, la declaració d'incompliment i la publicació en el Portal de Transparència de la Generalitat.

El Comit , en llaures a la transparència i publicitat, entén que la sancio de la publicació en el Portal de Transparència de la Generalitat també hauria de preveure's per a la comissió d'infraccions greus, previstes en aquest article, en el punt 1, apartat a), sobretot perquè, en la majoria de casos, la publicació de l'incompliment en el Portal de Transparència pot tenir efectes més dissuasius que les mateixes sancions pecuniàries.

Disposició Addicional primera

El CES-CV considera que aquesta Disposició Addicional és una declaració d'inter s amb poc contingut jurídic, encara que s'entén que tant en l'àmbit de les Corporacions Locals com en el d'altres administracions públiques, s'haurien d'homogeneitzar els mecanismes de col·laboració per a la gestió centralitzada dels registres per part del Registre de Lobbies, que es regula en aquesta llei.

Disposició Addicional segona

El Comit , dins de l'autonomia i independència de Les Corts Valencianes, entén que s'hauria d'establir un termini concret per a l'adopció de mecanismes d'integració i no de col·laboració, entre Les Corts i la Generalitat per a la gestió centralitzada dels registres per part del Registre de Lobbies, que es regula en aquesta llei.

Disposició Final Primera

Aquesta Disposició es refereix a l'habilitació normativa i al desenvolupament reglamentari necessari i des del Comité s'entén que hauria de fixar-se un termini per al mateix que fóra el més breu possible. A aquests efectes, en tenir aquesta llei un període raonable per a l'entrada en vigor, s'hauria d'compassar el desenvolupament reglamentari en el sentit de deixar clar que una vegada entra en vigor la llei estiguen previstes les disposicions reglamentàries per a la seua aplicació, per a així evitar possibles buits legals respecte a certs preceptes.

D'altra banda, el Comité considera que quan es procedisca al desenvolupament reglamentari de la llei s'establisquen els protocols necessaris per a la seua aplicació amb les especificitats que precise cadascuna de les conselleries i els organismes d'elles dependents.

V.- CONCLUSIONS

El Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana considera encertada la remissió de tota la documentació de l'expedient de l'Avantprojecte de llei, de la Generalitat, reguladora de l'activitat de lobby en l'àmbit de la Generalitat i entén que les observacions contingudes en el present dictamen contribuiran a millorar el mateix, sense perjudici de les consideracions que puguen realitzar-se en el posterior tràmit parlamentari.

Vº Bº El President
Carlos L. Alfonso Mellado

La Secretària General
Ángeles Cuenca García