



INFORME JURÍDIC

Assumpte: Projecte de decret llei pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya

Sol·licitant: Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques

1.- ANTECEDENTS

La Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques ha tramès a aquesta Assessoria Jurídica, en data 31 de gener de 2016, el Projecte de decret llei pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya, acompanyat d'un informe justificatiu sobre la necessitat de crear el Registre esmentat mitjançant un decret llei.

L'esmentat Projecte de decret llei ha d'ésser sotmès a informe dels serveis jurídics, de conformitat amb el que disposa l'article 38.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, en relació amb l'article 4.1.a) de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

2.- CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera. Marc competencial i marc normatiu

El Projecte de decret llei té per objecte crear i regular el Registre de grups d'interès de Catalunya.

L'article 4 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (en endavant, EAC), relatiu als drets i principis rectors, disposa que els poders públics de Catalunya han de promoure el ple exercici de les llibertats i els drets que reconeixen l'Estatut, la Constitució, la Unió Europea i els altres tractats i convenis internacionals subscrits per Espanya que reconeixen i garanteixen els drets i les llibertats fonamentals.

Al seu torn, l'article 29 de l'EAC proclama el dret de participació dels ciutadans de Catalunya en els afers públics de Catalunya. Per tal que la participació dels ciutadans sigui realment efectiva, aquests han de disposar d'una informació veraç, accessible i comprensible. L'article 71 de l'EAC, relatiu a les disposicions generals i principis d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat estableix, a l'apartat 4,

que "l'Administració de la Generalitat d'acord amb el principi de transparència, ha de fer pública la informació necessària perquè els ciutadans en puguin avaluar la gestió".

D'altra banda, de conformitat amb l'article 150 de l'EAC, correspon a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva sobre les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa (lletra b).

L'article 159 de l'EAC regula la competència de la Generalitat en matèria de règim jurídic, procediment, contractació i responsabilitat en les administracions públiques catalanes, quan diu que *"Correspon a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, la competència exclusiva en allò no afectat per l'article 149.1.18 CE"*.

I, d'acord amb l'article 110 de l'EAC, corresponen a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Així mateix, estableix aquest precepte que correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies.

Quant al marc normatiu, la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, es configura en bona part com a bàsica, de conformitat amb la disposició final vuitena que prescriu que la Llei es dicta a l'empara del que disposen els articles 149.1.1ª, 149.1.13ª i 149.1.18ª, i que resten excepcionats el segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 6, l'article 9, els apartats 1 i 2 de l'article 10, l'article 11, l'apartat 2 de l'article 21, l'apartat 1 de l'article 25, el títol III i la disposició addicional segona.

En l'àmbit normatiu autonòmic, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, Llei 19/2014).

La Llei 19/2014 té com a finalitat establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública (article 1.2).

Pel que fa als grups d'interès, com recorda el seu preàmbul: *"El desenvolupament de l'activitat política i administrativa posa en relleu l'existència de persones i organitzacions que, de manera lícita, porten a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en benefici i interès d'altres persones o organitzacions."*

Aquesta és una realitat que no es pot evitar, però sí que es pot fer més transparent mitjançant l'adopció de mesures legals. En aquest sentit, la Llei crea el Registre de grups d'interès, amb la finalitat de donar coneixement públic de les persones que realitzen l'activitat d'influència o intermediació, i estableix les obligacions a les quals resten subjectes els grups d'interès, entre les quals destaquen la d'acceptar i complir un codi de

conducta que ha d'assegurar que l'activitat desenvolupada davant les autoritats, els càrrecs públics i els funcionaris respecti sempre el marc legal."

En aquest marc, el títol IV de la Llei 19/2014 regula el Registre de grups d'interès amb la finalitat d'inscriure determinats actes, activitats i informació relativa a aquests subjectes de dret, un codi de conducta comú, alhora que encomana també al Registre el seu control i la fiscalització, d'acord amb l'article 49.1 de la Llei. La regulació dels grups d'interès va ser capdavantera a l'Estat espanyol.

Així, pel que fa a la creació del Registre, l'article 45 (d'acord amb la correcció d'errades publicada al DOGC de 8.4.2015) de la Llei 19/2014 estableix:

- "1. L'Administració de la Generalitat, els ens locals i els organismes públics a què fa referència l'article 3.1.b i c ¹ han de crear un registre de grups d'interès.
2. El registre té com a finalitat la inscripció i el control de les persones i les organitzacions que treballen per compte propi i participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en defensa d'interessos propis, de terceres persones o d'organitzacions.
3. És responsabilitat de cada ens obligat la incorporació en el registre de les dades que s'hi han d'incloure d'acord amb aquesta llei, sens perjudici que l'Administració de la Generalitat en faci una gestió centralitzada."

En allò que fa referència les persones i activitats incloses en el Registre, l'article 47 de la Llei 19/2014 determina les que s'hi han d'inscriure. Pel que fa a l'activitat registral, l'article 49 estableix el contingut del registre. I l'article 53 es dedica al desplegament normatiu del referit títol IV.

En ús de l'habilitació de l'article 53 es va aprovar el Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic. D'acord amb l'article 6 del Decret, s'han d'inscriure en el Registre els grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic els grups d'interès

¹ Pel que fa a l'àmbit d'aplicació, l'article 3 de la Llei 19/2014 estableix:

"1. Aquesta llei és aplicable:

- a) A l'Administració de la Generalitat i els ens que integren l'Administració local a Catalunya.
- b) Als organismes i ens públics, les societats amb participació majoritària o vinculades, les fundacions del sector públic, les entitats de dret públic dependents o vinculades amb les administracions a què fa referència la lletra a, les entitats de dret públic que actuen amb independència funcional o amb una autonomia especial reconeguda per llei que exerceixen funcions de regulació o supervisió externa sobre un determinat sector o activitat, les institucions de la Generalitat a què fa referència el capítol V del títol II de l'Estatut d'autonomia, els col·legis professionals i les corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques i els consorcis o altres formes associatives i llurs ens vinculats i societats mercantils en què participa de manera majoritària alguna d'aquestes administracions.
- c) A les universitats públiques de Catalunya i els ens que en depenen o hi estan vinculats o participats, incloses les societats mercantils, les fundacions i altres ens instrumentals.
- d) A les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, que presten serveis públics o que perceben fons públics per a funcionar o per a dur a terme llurs activitats per qualsevol títol jurídic.
- e) A les persones físiques o jurídiques que duen a terme activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal.
- f) Als grups d'interès, en els termes que estableix el títol IV."

definitos d'acord amb la lletra a) de l'article 2 (les persones físiques i les organitzacions que treballen per compte propi i participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic en defensa d'interessos de terceres persones o organitzacions).

Segona. El pressupòsit habilitant, els límits materials i el control dels decrets llei

Pel que fa als decrets llei, l'article 64 de l'EAC estableix el següent:

- "1. En cas d'una necessitat extraordinària i urgent, el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decret llei. No poden ser objecte de decret llei la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets dels deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat.
2. Els decrets llei resten derogats si en el termini improrrogable dels trenta dies subsegüents a la promulgació no són validats expressament pel Parlament després d'un debat i una votació de totalitat.
3. El Parlament pot tramitar els decrets llei com a projectes de llei pel procediment d'urgència, dins el termini establert per l'apartat 2."

També l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, preveu que el Govern, en cas d'una necessitat extraordinària i urgent, pugui dictar disposicions legislatives provisionals, sota la forma de decret llei, en els termes de l'article 64 de l'Estatut.

Pel que fa als requisits que han de concórrer per poder dictar un decret llei, ens trobem, a banda de la concurrència del pressupòsit habilitant (necessitat extraordinària i urgent), que el decret llei no pot tenir per objecte les matèries excloses pel dit article 64 EAC i haurà de ser validat pel Parlament de Catalunya, convalidació aquesta que, com recorda la jurisprudència constitucional, no modifica la naturalesa jurídica del decret llei, això és, el decret llei no es transforma en llei formal sinó que la convalidació atribueix vigència definitiva a una norma amb força de llei que fins llavors tenia una vigència provisional. Ara bé, un cop convalidat el decret llei, aquest es podrà tramitar com a projecte de llei pel procediment d'urgència (article 136 del Reglament de Parlament de Catalunya), i el resultat final d'aquest procediment legislatiu sí serà una llei formal del Parlament que substituirà en l'ordenament jurídic, un cop publicada, al decret llei.

D'altra banda, el control jurisdiccional de la validesa dels decrets llei correspon en exclusiva al Tribunal Constitucional, que podrà "*<<en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada>> y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ3)>>*" (STC 31/2011, de 17 de març).

Però també existeix, al nostre àmbit, un altre control sobre els decrets llei, en aquest cas, de caràcter consultiu, com el defineix el propi Consell de Garanties Estatutàries (CGE) en el seu Dictamen 7/2010, de 22 d'abril, sobre el Decret llei 2/2010, de 30 de març, pel qual

es modifica la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, i que atribueix l'article 76.2.b) de l'EAC al CGE, per tal que dictamini sobre l'adequació del decret llei a l'Estatut i a la Constitució, prèviament al pronunciament del Parlament sobre si el convalida o no.

Com s'ha dit, el primer requisit que estableix l'article 64 EAC és la concurrència del pressupòsit habilitant per tal que el Govern pugui dictar el decret llei, això és, que es doni el cas d'una necessitat extraordinària i urgent.

D'acord amb la jurisprudència constitucional, la competència per apreciar, amb un marge raonable, si ens trobem davant una situació extraordinària i urgent correspon al Govern.

També ha matisat la jurisprudència constitucional (STC 29/1982, de 31 de maig) que l'extraordinària i urgent necessitat no es pot concretar en una clàusula tan genèrica que doni al Govern un marge d'apreciació tan ampli que no tingui cap tipus de restricció. De manera que el Tribunal Constitucional també controla el correcte exercici d'aquest judici polític del Govern, a fi de garantir que aquest fa un ús del decret llei adequat a la Constitució.

No es pot dictar un decret llei davant qualsevol necessitat, sinó que ha de ser una necessitat extraordinària i urgent, de manera que *"no pueda ser atendida por el procedimiento legislativo de urgencia"* (entre d'altres, STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3; STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5; STC 189/2005, de 7 de juliol, FJ 3; i STC 329/2005, de 15 desembre). En aquest mateix sentit, i com ha assenyalat el Consell Consultiu (DCC 292, de 8 d'abril de 2009, F II), *"ha de tractar-se d'una mesura improrrogable en el temps que no es pot satisfer pel procediment parlamentari d'urgència o ordinari (o fins i tot, pel procediment de lectura única)"*.

Pel que fa a la concurrència d'aquest pressupòsit habilitant formal d'una necessitat extraordinària i urgent, la jurisprudència constitucional afirma que el pes de la seva apreciació, amb un raonable marge de discrecionalitat, correspon a l'òrgan que exerceix la direcció política. Com posa de relleu el CGE, aquesta rellevància o pes polític l'ha considerat més determinant sobretot en matèries socials i econòmiques (la majoria de decrets llei).

Com explica el Consell de Garanties Estatutàries², amb la STC 68/2007 es va produir un punt d'inflexió en la doctrina del Tribunal Constitucional, en tant que en l'esmentada sentència, l'Alt Tribunal va declarar la inconstitucionalitat del Reial decret llei 5/2002, de 24 de maig, de mesures urgents per a la reforma de la protecció de l'atur i millora de l'ocupabilitat, en considerar que el Govern no aportava cap justificació que permetés apreciar la concurrència del pressupòsit formal habilitant que exigia l'article 86.1 CE.

D'acord amb la doctrina del CGE, l'objectiu de la regulació governamental ha de ser, doncs, garantir la preservació de l'interès general que, com a tal, requereix una resposta urgent del Govern, sens perjudici dels controls subsegüents del Parlament, del que

² Dictamen 7/2010, de 22 d'abril, sobre el Decret llei 2/2010, de 30 de març, pel qual es modifica la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals.

eventualment pugui efectuar el Tribunal Constitucional i, lògicament, també del que realitzi el Consell en exercici de la seva funció consultiva. Precisament, amb aquest objectiu, el Consell, després de recordar que el pressupòsit que habilita el Govern per dictar un decret llei engloba dos conceptes jurídics indeterminats –el caràcter extraordinari i urgent de la necessitat- de difícil delimitació i concreció, va donar unes pautes per a dotar-los de contingut. El Consell ha definit la “necessitat urgent” com “[...] aquella situació en què es verifica una determinada condició fàctica que expressa la manifestació explícita i categòrica d'una exigència social imprevista i imprevisible, de la qual es deriva de forma immediata i directa una norma obligatòria a la qual l'ordenament jurídic no es pot sostreure. D'altra banda, la urgent necessitat de proveir de norma reguladora una determinada situació fàctica s'ha d'identificar i concretar en el contingut de les disposicions generals emanades a aquest efecte” (DCC 268, F II i, en el mateix sentit, DCC 292, F II).”

És a dir, continua el CGE, “no n'hi ha prou amb qualsevol necessitat, sinó que l'article 64.1 EAC exigeix que sigui inusual i imprevisible i és per això que la qualifica d'extraordinària i d'urgent, en el sentit, segons assenyala reiteradíssima jurisprudència constitucional, que sigui «[...] de tal naturaleza que no pueda ser atendida por el procedimiento legislativo de urgencia» (per totes STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3; 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5; 189/2005, de 7 de juliol, FJ 3; 329/2005, de 15 de desembre, FJ 5). Per tant, que la mateixa finalitat no es pugui assolir en seu parlamentària per un procediment abreujat que tingui en compte aquestes raons d'urgència.”

D'acord amb la doctrina constitucional (per totes, la STC 31/2011, de 17 de març), són dos els aspectes que el Tribunal Constitucional té en compte en la determinació de la concurrència de l'extraordinària i urgent necessitat als efectes de determinar la constitucionalitat de la regulació: “En primer lugar, los motivos que, habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada [...] y, en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma [...] En lo que respecta a la primera de las cuestiones mencionadas, la exigencia de que el Gobierno explicita de forma razonada los motivos que le impulsan a acudir a la figura del Decreto-ley para dar respuesta a una determinada situación, hemos partido tradicionalmente del examen del propio preámbulo del Decreto-ley impugnado, del debate parlamentario de convalidación y de su propio expediente de elaboración para valorar conjuntamente los factores que han llevado al Gobierno a acudir a esta concreta fuente del Derecho”.

Una síntesi de la doctrina constitucional l'exposa el TC a la Sentència 51/2013, de 28 de febrer:

“Nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o

en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta" (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a "situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes" (SSTC 11/2002, de 17 de enero [RTC 2002, 11], FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio [RTC 2003, 137], FJ 3).

(...)

La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere que la definición por los órganos políticos de una situación "de extraordinaria y urgente necesidad" sea "explícita y razonada", del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de "una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan", de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar". En cuanto a los instrumentos de los que puede valerse este Tribunal, se añade en el mismo fundamento jurídico 4 de la STC 137/2011 (RTC 2011, 137), que "el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del Decreto-ley"» (FJ 3).

Igualment, convé tenir present el Dictamen 1/2012, de 10 de gener, del CGE³:

"A tall recordatori, cal assenyalar que el decret llei, per a la correcta adequació estatutària, requereix l'observança curosa de dos elements essencials: un de formal, és a dir, l'existència del pressupòsit habilitant; i un altre de material, que implica el respecte de les matèries que actuen com a límit i, en conseqüència, són vedades al seu contingut.

1. El pressupòsit habilitant consisteix, d'acord amb l'article 64.1 EAC, en la imprescindible concurrència d'una necessitat extraordinària i urgent que doni empara i, per tant, habiliti el Govern per aprovar-lo. La doctrina del Consell, així com la jurisprudència constitucional en aquells aspectes en què és traslladable, han precisat la distinció entre l'element de la urgència i el del caràcter extraordinari. La urgència es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules, d'assolir la finalitat desitjada o cercada, mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives. Així, i d'acord amb aquestes condicions, el Govern únicament estaria legitimat per exercir la seva potestat normativa mitjançant decret llei quan per la via de la tramitació parlamentària de naturalesa més urgent no fos raonablement viable o possible assolir els objectius perseguits per l'acció normativa (en aquest sentit, vegeu les STC 137/2011, de 14 de desembre, FJ 4; 68/2007, de 28 de març, FJ 6; 137/2003, de 3 juliol, FJ 3; 11/2002, de 17 de gener, FJ 4, i 6/1983, de 4 de febrer, FJ 6).

³ Emès sobre el Decret llei 3/2011, de 20 de desembre, de mesures urgents en matèria de tresoreria.

Quant a la naturalesa extraordinària de la necessitat, ha estat interpretada com el supòsit excepcional en el qual la conjuntura circumstancial requereix una intervenció normativa immediata per part del poder executiu. Generalment, el caràcter extraordinari ha estat acceptat quan està connectat a situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social. En aquests contextos, l'apreciació deferent respecte del marge de decisió del Govern, a l'hora d'exercir la seva capacitat legislativa, ha prevalgut per damunt d'altres interpretacions de caire més restrictiu. Així, la doctrina constitucional va considerar aquestes situacions com a <coyunturas económicas problemáticas> per al tractament de les quals és adequada i pertinent la legislació d'urgència (per totes, vegeu la STC 23/1993, de 21 de gener, FJ 5). Tot i així, cal esmentar que, d'ençà de l'any 2007, l'alt tribunal en diverses resolucions (STC 68/2007, de 28 de març; 31/2011, de 17 de març, i 137/2011, de 14 de setembre) s'ha inclinat per un control més intens del pressupòsit formal i ha declarat contraris a l'article 86 CE determinats decrets llei que no responien a una situació econòmica problemàtica i respecte dels quals no estava suficientment justificada, de forma explícita i raonada, la necessitat urgent i extraordinària.”

Per acabar, i a manera de conclusió, hem de referència al Dictamen 15/2014, de 3 de juliol, també del CGE⁴:

“La doctrina d'aquest Consell, així com la jurisprudència constitucional en aquells aspectes en què és traslladable, han precisat la distinció entre l'element de la urgència i el del caràcter extraordinari.

Amb referència a la naturalesa extraordinària de la necessitat, tant el Tribunal Constitucional com nosaltres l'hem interpretada com el supòsit excepcional en el qual una situació conjuntural de difícil previsió requereix una intervenció normativa immediata per part del poder executiu per fer front als objectius de governabilitat. Generalment, la jurisprudència constitucional ha acceptat el caràcter extraordinari quan està raonablement i explícitament motivat per situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social, i, per contra, l'escrutini ha estat més estricte en supòsits de normativa orientada a reformes estrictament organitzatives o instrumentals mínimament previsibles i que no exigeixen una acció normativa immediata.

(...)

En aquesta mateixa línia, malgrat que no totes les condicions dels decrets llei estatals i catalans són coincidents (la configuració de la urgència variaria sensiblement per la naturalesa unicameral del legislador ordinari català) però sí molt similars, la nostra posició, tot i que és partidària d'un escrutini exigent de les condicions formals del decret llei, també s'ha manifestat deferent amb la legislació governamental en situacions vinculades a les circumstàncies econòmiques excepcionals o problemàtiques, sempre que siguin suficientment justificades (DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 2, i 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5). Així, hem coincidit amb el Tribunal Constitucional, entenent que: «[...] ha establert una doctrina jurisprudencial molt consolidada en la qual afirma que el pes de la seva apreciació —de la necessitat extraordinària i urgent—, amb un raonable marge de discrecionalitat, correspon a l'òrgan que exerceix la direcció política. Aquesta rellevància o pes polític l'ha considerat més determinant sobretot en matèries socials i econòmiques (la majoria de decrets llei), tal com resulta de la Sentència 68/2007, de 28 de març [...]» (FJ 3).

⁴ Emès sobre el Decret llei 2/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Seguidament, pel que fa al cànon d'estatutarietat del pressupòsit habilitant, segons l'article 64.1 EAC, ens hem de referir a l'element de la urgència. Aquest es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules, d'assolir la finalitat desitjada o cercada, mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives. Així, i d'acord amb aquestes condicions, el Govern únicament estaria legitimat per exercir la seva potestat normativa mitjançant decret llei quan per la via de la tramitació parlamentària de naturalesa més urgent no fos raonablement viable o possible assolir els objectius perseguits per l'acció normativa (en aquest sentit, vegeu les STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 4; 68/2007, de 28 de març, FJ 6; 137/2003, de 3 de juliol, FJ 3; 11/2002, de 17 de gener, FJ 4, i 6/1983, de 4 de febrer, FJ 6). Sobre aquesta qüestió concreta ens remetem, per tots, al DCGE 7/2010, de 22 d'abril, on vàrem posar de manifest que en el nostre sistema institucional, d'assemblea legislativa unicameral, es preveuen procediments legislatius específics que faciliten la celeritat en la tramitació d'iniciatives legislatives d'origen governamental, com seria el cas del procediment d'urgència i del de lectura única, aquest darrer per a projectes de formulació i contingut simple (FJ 3 i 4).

Per finalitzar, hem de fer esment a la connexió de sentit o la congruència entre les mesures adoptades per la norma i la finalitat perseguida per aquesta. En altres paraules, a la idoneïtat de la regulació que s'adopta mitjançant la legislació provisional per fer front a la situació extraordinària i urgent que motiva l'aprovació del decret llei. La doctrina emanada amb relació a aquest element es pot trobar recollida, a tall d'exemple, en el DCGE 6/2012, d'1 de juny (FJ 2), on recordem que el pressupòsit habilitant també exigeix una «correspondència» de congruència amb la regulació que incorpora el decret llei». Així, amb citació de doctrina constitucional (STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 6, 7 i 11), es diu que «una adequada connexió de sentit [...] no s'ha d'identificar amb un control sobre l'oportunitat, l'eficàcia o la bondat tècnica de les mesures adoptades, sinó únicament com l'existència d'un vincle raonable entre aquestes i la situació que exigeix l'acció normativa reformadora».

Pel que fa la concurrència de la necessitat extraordinària i urgent del Projecte de decret llei, el preàmbul del Projecte manifesta el següent:

“A la vista d'aquesta situació es considera inajornable adoptar mesures extraordinàries i urgents per garantir la transparència efectiva de les relacions entre els grups d'interès i els servidors públics i que aquesta transparència es faci realitat amb el major estalvi possible de recursos públics i de càrregues per als ciutadans. Amb aquesta finalitat, el present Decret llei crea el Registre de grups d'interès de Catalunya com a registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i del conjunt d'institucions i entitats obligades a disposar d'un registre d'aquesta naturalesa per part de la Llei de transparència.

Aquesta mesura té un caràcter extraordinari perquè es tracta d'implantar, per una única vegada i per a totes les Administracions catalanes una solució institucional com el registre de grups d'interès, mesura que no té un caràcter merament organitzatiu, sinó la finalitat cabdal de garantir la transparència de les activitats d'influència que s'exerceixen davant les Administracions públiques. El registre esdevé, així, un element essencial dins del sistema d'integritat pública adoptat per aprofundir i regenerar el sistema democràtic i per recuperar la confiança de la ciutadania en les institucions públiques. Es fa front, alhora, a una situació de difícil previsió, com ho és la manca de creació efectiva del registre de grups d'interès per part de la gran majoria d'Administracions obligades, fins i tot per part de les de major

dimensió i capacitat, i que les fórmules de cooperació previstes pel marc regulador dels grups d'interès, en les quals confiaven legítimament les diverses Administracions implicades per complir llurs obligacions legals, s'hagin revelat finalment com a mecanismes impracticables per assegurar el compliment de la Llei per part de tots els subjectes obligats.

La intervenció normativa és, així mateix, urgent, perquè si no s'ofereix una solució de caràcter general de forma immediata, s'ha constatat que la voluntat de complir la Llei portarà algunes de les Administracions obligades a la creació de registres propis de grups d'interès. Aquesta iniciativa, que exigeix una gran inversió de recursos públics de tota mena, podria resultar supèrflua amb la creació d'un registre comú o compartit poc temps després i també faria més complexa la implantació d'aquest registre, per les dificultats que sorgirien a l'hora de garantir la coordinació i la interoperabilitat registrals.

Aquesta intervenció és igualment inajornable si es vol evitar la situació de desigualtat en què es troben actualment el conjunt de persones físiques i jurídiques que tenen la condició legal de grups d'interès, les quals han d'assumir obligacions i càrregues sensiblement diferents a l'hora de relacionar-se amb unes o altres institucions públiques, en funció que la institució afectada disposi o no d'un registre de grups d'interès. En el primer cas, se'ls pot exigir la inscripció en aquest registre com a requisit previ a l'establiment de qualsevol contacte amb el personal de la institució, l'assumpció obligatòria d'un codi de conducta –l'incompliment del qual pot ésser objecte de sanció–, la declaració periòdica de llurs activitats d'influència i la divulgació pública d'aquestes activitats per mitjà de la seva constància en les agendes oficials dels càrrecs afectats. Regles com aquestes han estat recollides per la normativa de transparència i pels codis de conducta adoptats pel Parlament de Catalunya i el Govern en els darrers mesos, en la mateixa línia de la proposta d'Acord Interinstitucional del Parlament Europeu, el Consell i la Comissió, de 28 de setembre de 2016, sobre un Registre de transparència obligatori. En cas contrari, és a dir, si no existeix el registre, encara que la Llei l'imposi, no cal assumir cap d'aquestes càrregues i obligacions, una diferència de tracte que pot contradir clarament el dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics, que l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeix a totes les persones.

Per tot això, i per evitar, així mateix, la inseguretat jurídica que genera, tant als servidors públics com als propis grups d'interès, l'existència d'una regulació molt desigualment implantada, es considera urgent la creació i la posada en funcionament immediata del Registre de grups d'interès de Catalunya.”

Pel que fa la concurrència de la necessitat extraordinària i urgent del Projecte de decret llei que ara s'informa, cal fer les consideracions següents:

- Quant a la necessitat urgent, el preàmbul posa de relleu “*l'incompliment del mandat expressat pel Parlament en el sentit que les institucions públiques disposin d'un registre de grups d'interès i en la frustració de la finalitat perseguida per la Llei de transparència de garantir el coneixement públic de totes les activitats d'influència i intermediació*”, com també que “*aquesta intervenció és igualment inajornable si es vol evitar la situació de desigualtat en què es troben actualment el conjunt de persones físiques i jurídiques que tenen la condició legal de grups d'interès, les quals han d'assumir obligacions i càrregues sensiblement diferents a*

l'hora de relacionar-se amb unes o altres institucions públiques, en funció que la institució afectada disposi o no d'un registre de grups d'interès”.

D'altra banda, pel que fa a l'element de la urgència, entès com a exigència que impossibilita la tramitació de la norma amb rang de llei pel procediment legislatiu ordinari, d'urgència o, fins i tot, de lectura única, per tal d'evitar el perjudici o els possibles obstacles que afectarien o impedirien l'assoliment dels seus objectius, l'informe justificatiu que acompanya el Projecte de decret reconeix que *“resta oberta la possibilitat d'iniciar l'elaboració i tramitació d'un avantprojecte de llei fins a la seva aprovació, ja sigui a través del procediment ordinari o per mitjà de la tramitació d'urgència o l'aprovació en lectura única”*, per afirmar tot seguit que *“no obstant això, en la situació que ens trobem, la necessita de comptar amb una solució amb rang de llei ha esdevingut urgent i té un caràcter clarament extraordinari”*.

Aquesta Assessoria Jurídica entén que al preàmbul del Projecte de decret llei es justifica, de conformitat amb els criteris de la jurisprudència constitucional i de la doctrina del CGE, la concurrència de la urgència en l'adopció de la norma, si bé fora desitjable la tramitació de la iniciativa pel procediment parlamentari d'urgència i, fins i tot, de lectura única.

Val a dir que l'aprovació del Projecte de decret ha d'incidir en una major qualitat democràtica de l'organització i funcionament de les administracions públiques, en tant que afecten el coneixement per part de la ciutadania de les dades i de la informació de què disposen les administracions i els poders públics, que són determinants per a la seva presa de decisions i que els ciutadans també han de conèixer per tal de poder avaluar les actuacions públiques i garantir un exercici del poder públic responsable, com ja va posar de manifest la Llei 19/2014.

Quant a la necessària connexió entre la situació d'urgència i la mesura concreta adoptada, cal fer notar que s'aprecia la congruència de la mesura amb la finalitat última que es persegueix i la pròpia disposició transitòria del Projecte de decret llei preveu que mentre no sigui modificat el Decret 171/2015, de 28 de juliol, les referències que conté al Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic s'entenen fetes al Registre de grups d'interès de Catalunya i les referències a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic s'entenen fetes als ens públics, les entitats i els organismes inclosos a l'article 3.1, lletres a, b i c, de la Llei 19/2014.

- Quant al caràcter extraordinari de la necessitat, ja hem vist que, d'acord amb la doctrina exposada, ha de tractar-se situació conjuntural de difícil previsió que requereix d'una intervenció normativa immediata per part del poder executiu per fer front als objectius de governabilitat. Acceptada pel TC i pel CGE la seva concurrència normalment quan ens trobem davant de situacions fàctiques amb una especial repercussió o transcendència en l'àmbit econòmic i social; per contra, llur control ha estat més rigorós en supòsits de normativa orientada a reformes estrictament organitzatives o instrumentals mínimament previsibles i que no exigeixen una acció normativa immediata. El caràcter extraordinari de la

necessitat exigeix que aquesta sigui inusual i imprevisible (o, en tot cas, excepcional).

En aquest punt, aquesta Assessoria Jurídica adverteix que, si bé en el preàmbul s'expressen de manera extensa els motius que justificarien la concurrència d'una necessitat extraordinària, la situació fàctica a la qual es pretén donar solució mitjançant l'aprovació del decret llei, no semblaria que, en principi, es pogués qualificar d'imprevisible o excepcional, almenys no amb base en els motius que s'invoquen en el preàmbul de la norma projectada. Tanmateix, és el Govern a qui correspon, en últim terme, apreciar, amb un raonable marge de discrecionalitat, si ens trobem davant una situació extraordinària.

Per acabar, quant als límits materials que el Govern de la Generalitat ha de respectar a l'hora de dictar un decret llei, hem de fer notar que la regulació que es proposa en el Projecte de decret llei no es troba en cap de les matèries excloses per l'article 64.1 de l'EAC, d'acord amb el qual *"no poden ser objecte de decret llei la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat"*.

Tercera. Procediment de tramitació i contingut del Projecte de decret llei

L'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, estableix els requisits per a la tramitació i aprovació dels projectes de decret llei:

- "1. El Govern, en cas d'una necessitat extraordinària i urgent, pot dictar disposicions legislatives provisionals, sota la forma de decret llei, en els termes de l'article 64 de l'Estatut.
2. La tramitació d'un decret llei s'inicia a proposta del departament o els departaments competents per raó de la matèria, als quals correspon d'elaborar el projecte corresponent. L'inici de la tramitació s'ha de comunicar al secretari o secretària del Govern.
3. Els projectes de decret llei han d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i han d'anar acompanyats amb un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, i es poden acompanyar amb altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen. En tot cas, els projectes de decret llei han d'ésser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat.
4. Correspon als consellers dels departaments que han elaborat un projecte de decret llei de sotmetre'l a l'aprovació del Govern.
5. Tan bon punt hagi estat publicat un decret llei en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, el Govern ho ha de comunicar al Parlament, perquè n'acordi la convalidació o la derogació."

Pel que fa a la competència del Departament de Justícia per a la tramitació del Projecte de decret llei, d'acord amb el Decret 278/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Justícia, correspon a la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques

dirigir i supervisar les actuacions de registre, control i fiscalització dels grups d'interès en el marc de la legislació vigent en matèria de transparència (article 92.1.k).

D'acord amb l'article 38.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, amb el Projecte de decret llei s'acompanya d'un informe justificatiu de la seva necessitat, del director general de Dret i d'Entitats Jurídiques, de data 31 de gener de 2017.

Així mateix, consta a l'expedient un escrit, de 31 de gener de 2017, del secretari general del Departament de Justícia adreçat al secretari de Govern, comunicant l'inici de la tramitació del Projecte de decret llei, tal com exigeix l'article 38.2 *in fine* de l'esmentada Llei 13/2008, del 5 de novembre.

Pel que fa a l'informe d'impacte pressupostari, es considera adient que se sol·liciti el corresponent informe a la Direcció General de Pressupostos del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, atès el contingut de les mesures que es regulen al Projecte de decret llei.

Així mateix, el Projecte de decret llei haurà de sotmetre's a l'aprovació del Govern i, pel que fa al Consell Tècnic, en el cas dels projectes de decret llei el seu dictamen no és preceptiu d'acord amb el que estableix l'article 8.1.b) del Reglament del Consell Tècnic del Govern, aprovat pel Decret 413/2011, de 13 de desembre, que preveu que el Consell Tècnic examina i delibera en relació amb els projectes de disposicions normatives que hagi de ser sotmesos a l'aprovació del Govern, tret del projectes de decret llei.

Finalment, d'acord amb el que també estableix l'article 64 de l'EAC, el decret llei haurà de ser validat pel Parlament.

Pel que fa a l'estructura i contingut del Projecte de decret llei, aquest consta d'un preàmbul, un article únic, tres disposicions addicionals, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

El **preàmbul** fa referència al marc competencial i normatiu i justifica la necessitat inajornable d'establir la regulació que es proposa.

Com a consideració de caire formal i de tècnica legislativa en relació amb la citació de normes, se suggereix que la cita de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que es fa al llarg del Projecte de decret llei, es faci amb el títol complet en la primera citació, i amb la referència única a la numeració i any, en les citacions posteriors.

L'**article únic**, amb el títol "*Creació i règim jurídic del Registre de grups d'interès de Catalunya*", crea el Registre de grups d'interès de Catalunya, que actua com a registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i dels organismes públics a què fa referència l'article 3.1.b i c de la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

D'acord amb l'apartat 2, el Registre s'ha d'organitzar de forma que es pugui tenir coneixement públic dels grups d'interès que actuen davant de cada una de les

Administracions o institucions que l'integren, així com de les activitats d'influència o intermediació que desenvolupen davant d'elles.

Per últim, d'acord amb l'apartat 3, el Registre de grups d'interès de Catalunya és organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat, que és la responsable dels actes d'inscripció i de les altres actuacions previstes legalment, sens perjudici de les potestats de seguiment, fiscalització, control i sanció que puguin correspondre a cada una de les administracions i institucions esmentades en l'apartat primer. Cal fer notar, però que no s'estableix l'adscripció departamental del Registre que es crea amb el Projecte de decret llei. Val a dir que tampoc l'estableix la Llei 19/2014, i que, certament, d'acord amb el l'article 4 del Decret 171/2015, de 28 de juliol, el Registre de grups d'interès s'adscriu al departament competent en matèria d'entitats jurídiques.

La **disposició addicional primera** estableix que el Registre de grups d'interès de Catalunya ha de prestar el suport que li requereixi el Parlament de Catalunya per garantir l'intercanvi d'informació, el reconeixement recíproc d'actuacions, la interoperabilitat registral o, si escau, l'actuació com a registre de grups d'interès del Parlament, amb ple respecte a l'autonomia institucional que té atribuïda.

La **disposició addicional segona** fa referència a altres registres de grups d'interès. Així, els locals i els organismes públics esmentats en l'article únic del Projecte de decret llei poden crear llurs propis registres de grups d'interès, l'accés als quals s'ha de facilitar des del Registre de grups d'interès de Catalunya, d'una manera interconnectada i que faciliti la integració, d'acord amb el principi de reconeixement recíproc de les inscripcions i actuacions respectives, de forma que no s'exigeixi més d'una inscripció a cada grup d'interès. Es preveu també que l'òrgan responsable del Registre de grups d'interès de Catalunya ha d'adoptar els criteris d'interoperabilitat necessaris per garantir la transparència de l'activitat dels grups d'interès, el principi d'inscripció única i la interconnexió i integració de registres.

La **disposició addicional tercera** fa referència a la gestió de la informació en concret a la difusió i actualització de la informació del Registre; com també a la cessió de dades, amb la previsió que la comunicació de dades de caràcter personal entre les institucions públiques obligades a disposar d'un registre de grups d'interès no requereix el consentiment de les persones afectades, sempre que la comunicació d'aquestes dades sigui necessària per a l'exercici de les funcions respectives en l'àmbit dels grups d'interès. Pel que fa a la comunicació de dades entre administracions públiques, l'article 21 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, estableix que les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents, excepte quan la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques.

La **disposició transitòria** preveu que mentre no sigui modificat el Decret 171/2015, de 28 de juliol, les referències que conté al Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic s'entenen fetes al Registre de grups d'interès de

Catalunya i les referències a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic s'entenen fetes als ens públics, les entitats i els organismes inclosos a l'article 3.1, lletres a, b i c, de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

La **disposició derogatòria** deroga l'article 45 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, "*i qualsevol altra disposició de rang legal o reglamentari que s'oposi o contradigui el que estableix aquest Decret Llei*". Se suggereix que es valori la supressió de la clàusula de derogació genèrica, ja que no afavoreix el principi de seguretat jurídica. Cal recordar que, d'acord amb allò que preveu l'article 111-10.2 del Codi civil de Catalunya "*2. La vigència de les lleis i de les altres normes cessa quan són derogades per altres de posteriors de rang igual o superior que ho declarin expressament*", les clàusules derogatòries han de ser tan precises com sigui possible.

La **disposició final primera**, porta per títol "*Habilitació per al desplegament i l'aplicació d'aquest Decret Llei*", autoritza el Govern "*perquè dicti les disposicions que calguin per a desplegar i aplicar aquest Decret Llei*". Se suggereix, fer referència únicament a l'habilitació per a desplegar el Decret Llei.

La disposició final segona, relativa a l'entrada en vigor, preveu que el Decret Llei entra en vigor el mateix dia de la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, supressió de la vacatio legis congruent amb el caràcter urgent d'aquest tipus de normes.

3.- CONCLUSIONS

Analitzat el Projecte de decret Llei pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya, aquesta Assessoria Jurídica l'informa favorablement per tal que es continuï la seva tramitació, sens perjudici de les consideracions jurídiques contingudes en aquest informe.

Adelaida González Agudo
Advocada de la Generalitat
Assessoria Jurídica

Carles M. Garcia Rojo
Advocat de la Generalitat
Cap de l'Assessoria Jurídica