



Informe justificatiu de la necessitat de crear el Registre de grups d'interès de Catalunya mitjançant un decret llei

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, va dedicar una part de la seva regulació als lobis o grups d'interès, amb la finalitat -segons la pròpia Llei- de donar coneixement públic de les persones que realitzen l'activitat d'influència o intermediació davant les institucions públiques.

La transparència d'aquestes activitats d'influència es tracta de garantir per mitjà del registre de grups d'interès, al qual la Llei dedica el seu títol IV (articles 45-53). En aquest registre s'hi han d'inscriure obligatòriament totes les persones físiques o jurídiques que encaixen dins del concepte legal de "grup d'interès" -concepte que la Llei va definir molt àmpliament-, així com totes les activitats d'influència dutes a terme per part d'aquests grups d'interès.

D'aquesta forma, el registre esdevé una peça clau per garantir el seguiment i el control dels grups d'interès i per assegurar, per aquesta via, la transparència de l'activitat pública, el retiment de comptes i la prevenció de la corrupció.

El problema és que, després de moltes vacil·lacions, la Llei va inclinar-se finalment perquè totes les administracions i institucions públiques de Catalunya comptessin amb un registre propi. Així, l'article 45 preveu, en el seu primer apartat, que "l'Administració de la Generalitat, els ens locals i els organismes públics a què fa referència l'article 3.1.b i c han de crear un registre de grups d'interès". Dins dels organismes públics esmentats s'hi troben incloses totes les entitats integrants del sector públic català, les entitats de dret públic que actuen amb independència funcional o amb una autonomia especial reconeguda per llei, 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, els consorcis o altres formes associatives i les universitats públiques de Catalunya i els ens que en depenen o hi estan vinculats o participats. I el tercer apartat d'aquest article preveu que "és responsabilitat de cada ens obligat la incorporació *en el seu registre* de les dades que s'hi han d'incloure d'acord amb les previsions de la Llei, sens perjudici que l'Administració de la Generalitat en faci una gestió centralitzada. S'apunta, així, cap a l'existència d'una gran multiplicitat de registres de grups d'interès –més de dos milers- que cada una de les Administracions i de les entitats del sector públic català hauria de crear necessàriament.

El fet és que l'obligació legal de crear aquest registre està vigent des de fa més d'un any i mig i, com va reconèixer el Síndic de Greuges en el seu primer Informe anual sobre transparència, fet públic el passat mes de juliol, pràcticament només l'Administració de la Generalitat havia complert aquesta obligació, concretament mitjançant 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. El Parlament de Catalunya també ha regulat i impulsat la creació del seu

propi registre, camí que han seguit, fins on ens consta, dos municipis (Sant Cugat i Terrassa), però no sembla que cap d'aquests registres estigui plenament operatiu (el de l'Administració de la Generalitat, en canvi, supera a dia d'avui els 1.300 grups d'interès inscrits).

Aquesta situació es deu, com reconeix el propi Síndic, al fet que molts ens locals han expressat la seva voluntat de complir aquesta obligació legal a través de la gestió centralitzada del Registre per part de la Generalitat, via, aquesta, del Registre comú o compartit entre les diverses Administracions que el Departament de Justícia també ha plantejat als ens locals com a millor solució, trobant una resposta molt favorable a aquesta iniciativa.

Tanmateix, la previsió legal relativa a la gestió centralitzada d'una pluralitat de registres de titularitat aliena té un encaix difícil amb el nostre sistema institucional. Potser és per això que el Decret 171/2015, abans esmentat, la va reconduir cap a la figura de l'encàrrec de gestió entre Administracions. Però aquesta figura té limitacions evidents, ja que, d'una banda, per formalitzar un encàrrec de gestió cal subscriure un conveni de col·laboració entre l'Administració que fa l'encàrrec i la que el rep i, de l'altra, l'encàrrec resta limitat a la realització d'activitats materials o tècniques, però no de caràcter jurídic, amb la qual cosa les resolucions d'inscripció dels grups d'interès hauria de mantenir-se dins la competència de l'Administració que ha fet l'encàrrec.

El Departament de Justícia ha elaborat un projecte de Decret, que suposaria la derogació del Decret 171/2015, per cercar una millor regulació d'aquest Registre comú o compartit amb els ens locals i amb la resta d'entitats obligades. S'ha previst, així, que els ens obligats a disposar d'un registre de grups d'interès el podrien crear dins del Registre de grups d'interès de la Generalitat i adherir-se a aquest Registre, com a registre propi. Però aquesta solució tampoc no és satisfactòria, ja que exigiria que cada un dels ens locals impulsés i adoptés un acord exprés de creació del seu propi registre i d'adhesió al Registre de grups d'interès de la Generalitat. Seria necessari, per tant, un gran esforç institucional, i tot fa preveure que aquest esforç no podria ser assumit per tots els ens obligats a disposar d'un registre, fet que ens mantindria en una situació d'incompliment de la Llei i de manca de transparència de l'activitat desenvolupada pels grups d'interès. Precisament ha estat l'elaboració d'aquest projecte de nou reglament i l'avaluació dels resultats obtinguts el que ha fet palesa la necessitat d'intervenir des d'una norma amb rang de llei, que permeti adaptar puntualment la Llei de transparència.

Ens trobem, per tant, davant del fet que totes les Administracions implicades volen complir les obligacions que els imposa la Llei de transparència en matèria de grups d'interès per mitjà d'un Registre únic o comú, mentre que les previsions legals vigents fan pràcticament impossible adoptar aquesta solució, a la qual tampoc no es pot arribar per la via d'una modificació de la regulació reglamentària vigent. 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. No obstant i això, en la situació en què ens trobem, la necessitat de comptar amb una solució amb rang de llei ha esdevingut urgent i té un caràcter clarament extraordinari.

En efecte, té caràcter extraordinari perquè amb aquesta intervenció es podria aconseguir, amb una única operació, aplicable a totes les Administracions catalanes, posar fi a la situació actual d'incompliment pràcticament generalitzat de les previsions de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, en allò relatiu als grups d'interès, així com a tots els greus inconvenients que en deriven. En primer lloc, es donaria resposta a la demanda sostinguda en el temps per part de diversos ens locals en el sentit de complir les seves obligacions a través d'un Registre compartit gestionat per l'Administració de la Generalitat, així com al compromís del Govern d'atendre aquesta demanda. Aquesta demanda ha estat plantejada per un seguit d'Administracions, ja sigui de forma individual o col·lectiva. En el primer cas es poden esmentar l'Ajuntament de Barcelona o l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que han plantejat a l'òrgan responsable del Registre la necessitat de trobar una solució compartida. En el segon cas, l'anàlisi d'aquesta problemàtica i de la solució que calia donar-hi s'ha plantejat en diversos fòrums, com en els grups de treball de l'AOC i de la Xarxa de Governants Transparents de Catalunya, on participaven representants de les associacions representatives dels ens locals (Associació Catalana de Municipis, Federació de Municipis de Catalunya), de diputacions provincials, ajuntaments i altres xarxes locals.

En segon lloc, l'existència del Registre de grups d'interès de Catalunya permetrà evitar que es creïn altres registres de grups d'interès per part d'altres Administracions o institucions obligades i que aquests registres siguin objecte d'una regulació pròpia no necessàriament coincident amb la que es troba vigent en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat. Aquesta situació es considera altament perjudicial per als interessos públics, ja que l'existència d'una multiplicitat de registres s'ha de traduir necessàriament en una pèrdua de transparència de les seves activitats d'influència, atès que la ciutadania hauria de seguir el rastre d'aquestes activitats en registres diferents, amb una organització, presentació i contingut de la informació també divers. Alhora, l'experiència en la gestió del Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat ha permès constatar que la implantació i el desenvolupament de les funcionalitats d'aquest Registre tenen una elevada complexitat tecnològica i un cost econòmic i de gestió molt rellevant, costos que haurien d'assumir necessàriament totes les Administracions a l'hora de dissenyar i implementar llur propi registre.

No obstant i això, consta la voluntat de diverses Administracions d'inclinar-se ben aviat per aquesta opció, la creació d'un registre propi, si l'Administració de la Generalitat no ofereix una solució comuna o de caràcter general, ja que la situació actual no és altra que la d'incompliment de les previsions de la Llei, incompliment que es tradueix, alhora, en una manca de transparència d'aquestes Administracions davant dels ciutadans en allò relatiu a la influència exercida pels grups d'interès. L'existència d'una pluralitat de registres, a banda d'exigir enormes esforços de coordinació institucional, es pot traduir molt fàcilment en l'exigència de múltiples inscripcions als grups d'interès, inscripcions que, d'altra banda, poden trobar-se sotmeses a regulacions parcialment diferents.

A la vista del principi d'autonomia local i de la necessitat de respectar l'autonomia que també tenen reconeguda altres institucions i entitats obligades a disposar d'un registre de grups d'interès, la regulació que es proposa habilita els ens locals i la resta d'institucions i entitats obligades per complir les seves obligacions a través del Registre de grups d'interès de Catalunya o per mitjà de llur propi registre. Se substitueix, així, una obligació legal (la de disposar d'un registre propi), per una simple possibilitat o habilitació per fer-ho. Però en

aquest darrer cas es preveu expressament que aquests altres registres han d'estar interconnectats amb el Registre de grups d'interès de Catalunya, d'una manera que en faciliti la integració, que han d'aplicar els principis de reconeixement recíproc d'inscripcions i actuacions i que han d'atendre els criteris d'interoperabilitat que adopti l'òrgan responsable del Registre de grups d'interès de Catalunya per garantir la transparència de l'activitat dels grups d'interès, el principi d'inscripció única i la interconnexió i integració de registres. Cauteles totes elles necessàries però que el marc legal vigent no permet adoptar amb caràcter general.

El caràcter extraordinari i urgent d'aquesta intervenció també es fonamenta en la necessitat d'evitar la discriminació que pateixen en l'actualitat els grups d'interès en funció de quina sigui l'Administració amb la qui es relacionen o, més concretament, en funció que l'Administració amb la qui han de contactar disposi o no d'un registre de grups d'interès. Quan aquest registre existeix, les persones físiques o jurídiques que tenen la condició legal de grup d'interès s'hi han d'inscriure obligatòriament i han d'assumir un seguit d'obligacions important, inclosa la subscripció d'un codi de conducta, l'incompliment del qual determina l'aplicació de mesures de caràcter sancionador. Per contra, si el registre no existeix, cap d'aquestes obligacions no és aplicable.

L'heterogènia aplicació de la Llei de transparència també ha generat un alt grau d'inseguretat jurídica, tant als propis grups d'interès, com als servidors públics que hi entren en contacte i que no disposen d'instruments per deixar constància dels contactes establerts, per la inexistència del registre corresponent.

D'altra banda, l'exigència del compliment de les obligacions a determinats grups d'interès, en un moment en què aquesta regulació no es troba assentada, contrasta amb la no exigència d'aquestes mateixes obligacions quan el registre és inexistent, la qual cosa no perjudica únicament aquesta política de transparència sinó que afecta d'una manera molt negativa el conjunt del sistema d'integritat pública adoptat pel legislador i aplicat per les diverses Administracions públiques, minvant la confiança de la ciutadania en les institucions públiques.

En definitiva, la implantació immediata del Registre de grups d'interès de Catalunya permet assolir tres fites molt rellevants: reforçar la transparència de les relacions entre els grups d'interès i les institucions públiques, en fer possible que el conjunt d'aquesta informació es pugui consultar en un únic punt; permetre un gran estalvi de recursos i alleugerir la càrrega de treball de les institucions obligades a disposar d'un registre propi; i eximir els grups d'interès de la càrrega d'efectuar múltiples inscripcions i declaracions en una pluralitat de registres. Però tots aquests avantatges es poden perdre, i de forma irreversible, si el Registre de grups d'interès de Catalunya no s'implanta de forma immediata.

L'experiència de les converses amb el Parlament de Catalunya així permet constatar-ho, atès que el Parlament, tot i trobar-se inclinat a participar en el registre comú, sembla que ha optat finalment per la creació del seu propi registre. Per minimitzar els inconvenients que deriven de l'existència de dos registres, s'han dut a terme successives reunions, a nivell institucional i tècnic, amb la voluntat d'establir les bases per fer possible la seva interoperabilitat, per tal que sigui possible l'intercanvi d'informació i el reconeixement recíproc d'actuacions. Però l'anàlisi dels requeriments jurídics i tecnològics per fer-ho

possible han fet palesa la complexitat de l'operació, ja que cada institució sol·licita informació parcialment diferent als grups d'interès que s'han d'inscriure, difon aquesta informació cap a l'exterior d'una manera diferent, es fa necessari gestionar les garanties pròpies del dret a la protecció de dades personals i cal garantir, en fi, que ambdós sistemes siguin tecnològicament compatibles. El fet que aquesta situació es pugui reproduir amb desenes o centenars d'altres institucions permet concloure que la necessitat d'intervenir és, en efecte, extraordinària i urgent, ja que el transcurs de més setmanes o mesos pot precipitar la creació de registres específics i fer més complexa la implantació del Registre general, per les inevitables dificultats que sorgirien a l'hora de garantir la coordinació i la interoperabilitat registrals.

La regulació que es proposa té present que el decret llei és un recurs extraordinari del Govern i que, per tant, se n'ha de fer un ús prudent i limitat a les situacions que realment mereixen la consideració d'urgents i convenients. La part dispositiva del Decret llei conté un article únic, tres disposicions addicionals, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals. L'article únic, essencial, crea el Registre de grups d'interès de Catalunya com a registre general i comú de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i de la resta d'ens i organismes obligats a disposar d'un registre de grups d'interès per part de la legislació de transparència.

Les disposicions addicionals recullen les previsions necessàries per garantir la coordinació, la difusió i l'actualització de la informació d'acord amb els principis d'autonomia, col·laboració, eficiència, simplificació administrativa i màxima transparència. La disposició transitòria adapta el contingut del Decret 171/2015, de 28 de juliol, del Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic per tal d'ampliar el seu àmbit subjectiu d'aplicació d'una forma coherent amb l'aplicació subjectiva del nou Registre de grups d'interès de Catalunya. I la disposició derogatòria disposa de forma expressa la derogació de l'article 45 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, atès que aquest precepte establia, en els seus apartats primer i tercer, l'obligació de totes les Administracions de disposar d'un registre propi de grups d'interès, que és precisament la realitat que es tracta de superar i millorar, i perquè també contenia un apartat segon del que en derivava una definició de grup d'interès diferent i fins i tot contradictòria amb la que la mateixa Llei oferia en altres preceptes, com els articles 2 i 47, fet que s'havia revelat disfuncional a l'hora d'escatir el concepte legal de grup d'interès i d'interpretar i aplicar la Llei amb la seguretat jurídica exigible. Per la seva part, les disposicions finals habiliten el Govern perquè dicti les disposicions que calguin per a desplegar i aplicar la norma i determinen la seva entrada en vigor el mateix dia de la seva publicació oficial.

Xavier Bernadí i Gil
Director general de Dret i d'Entitats Jurídiques