



Memòria valorativa

Aquesta Memòria té per objecte la valoració de les observacions formulades per la Unitat Departamental i la Unitat Central del Gabinet Jurídic, així com d'altres observacions formulades a partir del tràmit de consulta interdepartamental, i precisar els canvis que s'introdueixen en la darrera versió del text del Projecte de decret llei pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya com a conseqüència de les observacions esmentades.

1. Observacions formulades per la Unitat Departamental i per la Unitat Central del Gabinet Jurídic

a) Sobre la concurrència de la necessitat extraordinària i urgent

La Unitat Departamental i la Unitat Central del Gabinet Jurídic coincideixen en les seves observacions relatives a la concurrència del caràcter extraordinari i urgent de la necessitat que justifica recórrer a un instrument normatiu igualment extraordinari i urgent com ho és el decret llei. Aquesta unitat directiva, com a òrgan del Departament de Justícia directament responsable de 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 (Decret 278/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Justícia, art. 92.1.k), amb base a la informació i l'experiència assolides en l'exercici d'aquesta funció, així com en el coneixement tant de les demandes plantejades amb insistència per part de les institucions locals i d'altres entitats, com de la problemàtica que les fonamenta, es reafirma en el caràcter extraordinari i urgent de la necessitat que justifica el recurs al decret llei, d'acord amb la motivació que consta tant en el preàmbul d'aquesta iniciativa normativa com en l'informe justificatiu que l'acompanya.

Tot això sens perjudici que sigui al Govern a qui correspon apreciar, en definitiva, i amb un raonable marge de discrecionalitat, si ens trobem o no davant d'una situació extraordinària i urgent, tal com recorda encertadament l'Assessoria Jurídica del Departament de Justícia en el seu Informe Jurídic de 2 de febrer de 2017 en referir-se expressament a la primera d'aquestes circumstàncies (pàg. 12).

b) Sobre la incidència del principi d'autonomia local

La Unitat Central del Gabinet Jurídic assenyala que "el Registre únic sembla que té com a principal escull l'autonomia local, i dels ens i institucions, i per això fa possible l'existència d'altres registres", pressupòsit a partir del qual entén, en síntesi, a) que caldria clarificar el règim d'aquests registres propis, especialment, sobre l'accés i les inscripcions; b) que el

paràgraf 2n de la pàg. 3 de l'Informe Justificatiu semblaria contradictori amb aquesta possibilitat; i c) que caldria l'informe favorable per part de la Comissió de Govern Local.

A parer d'aquesta unitat directiva, ni l'autonomia local ni l'autonomia que pugui correspondre a altres ens o institucions no constitueixen un escull sinó, precisament, el motiu que fonamenta l'opció adoptada pel Projecte de decret llei en el sentit de reconèixer la possibilitat que els ens locals i altres institucions originàriament obligades a disposar d'un registre propi puguin optar efectivament per crear-lo. D'altra banda, aquesta opció no era la única solució legislativa possible, com ho palesa l'existència d'altres registres que tenen una forta incidència en l'organització i l'activitat d'altres Administracions i que, no obstant i això, són gestionats de forma centralitzada per l'Administració de la Generalitat per expressa previsió legal, com és el cas del Registre Públic de Contractes o del Registre de convenis de col·laboració i cooperació de la Generalitat.

D'altra banda, la clarificació del règim aplicable a aquests registres propis no és considerada necessària ni convenient. No es considera necessària perquè el Projecte de decret llei no es limita a habilitar la creació d'aquests registres propis, sense més precisions, sinó que subjecta aquesta possibilitat a uns requeriments mínims, però força rellevants, recollits en la disposició addicional segona: a) garantir l'accés a aquests registres a través del Registre de grups d'interès de Catalunya, d'una manera interconnectada i que faciliti la integració; b) respectar 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; i c) atendre els criteris d'interoperabilitat que l'òrgan responsable del Registre de grups d'interès de Catalunya consideri 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 clarificació esmentada no es considera, així mateix, convenient perquè, més enllà d'aquests requeriments essencials, una regulació més precisa i detallada podria resultar contrària al principi d'autonomia i a la potestat normativa i d'autoorganització que li és inherent.

Pel que fa, finalment, a una possible intervenció preceptiva i vinculant de la Comissió de Govern Local de Catalunya, considerem que una intervenció d'aquest tipus no es troba legalment imposada quan es tracta de l'impuls i tramitació d'un projecte de decret llei, en congruència amb la naturalesa i la finalitat d'aquest tipus d'iniciatives normatives. No obstant i això, el Departament de Justícia ha consultat informalment les associacions municipalistes representades en el si de la Comissió esmentada i entén que compta amb el seu ple suport.

c) Sobre l'hipotètic perjudici que un registre únic podria suposar per a les finalitats de transparència i lluita contra la corrupció

Entén la Unitat Central del Gabinet Jurídic que amb l'establiment d'un registre únic es perd en bona part la precisió de l'administració, institució o ens on vol influir el grup d'interès, cosa que no sembla afavorir les finalitats de transparència i la lluita contra la corrupció.

Es tracta d'un advertiment important, que ja fou formulat prèviament pel Síndic de Greuges en el seu primer Informe anual sobre transparència, accés a la informació pública i bon

govern, fet públic al juliol de 2016 i disponible al lloc web del Síndic. L'informe esmentat es refereix a aquesta qüestió en els termes següents:

*“Sobre aquesta opció [la gestió centralitzada], cal remarcar que, si bé té l'efecte positiu d'alleugerir la càrrega de treball als ens locals i de facilitar-los-en el compliment, a ells i als mateixos grups d'interès, caldrà estar atents, quan s'habiliti, perquè no dificulti la mateixa finalitat del registre, en el sentit de *poder visualitzar i fer el seguiment dels processos d'interlocució i influència amb relació a cadascuna de les administracions i les seves actuacions*” (pàg. 27, el remarcats és nostre).*

Per això mateix, el Projecte de decret llei afirma expressament, en el segon apartat del seu article únic, que:

“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”.

Previsió que el propi projecte normatiu s'encarrega de reblar més endavant, en el primer apartat de la seva disposició addicional tercera, en disposar que:

“L'òrgan responsable del Registre ha de garantir que la informació relativa als grups d'interès es difongui en formats reutilitzables a través del Portal de la Transparència i que les Administracions i institucions que integren el Registre puguin difondre la informació que les afecti de forma específica a través de llurs propis portals.

D'altra banda, no cal dir –perquè així es fa constar expressament al preàmbul del Projecte i en el seu Informe Justificatiu- que la iniciativa que s'impulsa no pretén en absolut minvar els objectius de transparència i de lluita contra la corrupció –objectius compartits pel Parlament, pel Govern i per la resta d'institucions catalanes-, sinó justament tot el contrari: dotar-nos d'una eina que, precisament pel seu caràcter general i gràcies a les cauteles adoptades, reforça notòriament la transparència i la prevenció i la lluita contra la corrupció.

d) Sobre la conveniència de precisar les competències de l'òrgan responsable del Registre

D'acord amb el segon apartat de la disposició addicional tercera del Projecte de decret llei,

“L'Administració de la Generalitat ha de promoure que la informació relativa als grups d'interès que ja consti o es trobi en poder de les institucions públiques sigui actualitzada, d'ofici o a instància de la persona interessada, en el Registre de grups d'interès de Catalunya. Les obligacions d'aportació d'informació aplicables als grups d'interès han d'ésser adaptades per part de l'òrgan responsable del Registre d'acord amb l'abast i l'efectivitat d'aquesta actualització.

La Unitat Central del Gabinet Jurídic considera que caldria precisar les competències de l'òrgan responsable del Registre en relació amb l'adaptació de les obligacions d'aportació d'informació aplicables als grups d'interès. Aquesta unitat directiva considera que l'habilitació per adaptar les obligacions referides no té un caràcter genèric o indeterminat, sinó que resta expressament vinculada a l'abast i a l'efectivitat que pugui tenir en cada cas l'actualització de la informació de què disposi l'Administració sobre els grups d'interès. Una actualització que no és altra cosa que una concreció del dret dels ciutadans a no aportar documents o informació que ja es trobi en poder de les Administracions públiques i que el Projecte de decret llei no dona per feta, sinó que imposa a l'Administració de la Generalitat, amb la previsió addicional que si aquesta informació s'aboca efectivament en el Registre de grups d'interès, i en funció de l'abast i de l'efectivitat en que això es faci, serà sobrer requerir als grups d'interès que la presentin de nou, obligació que –en virtut del principis de simplificació administrativa i reducció de càrregues als ciutadans i les empreses- es podrà adaptar o substituir per l'obligació de validar i, si cal, completar la informació que ja consti en el Registre.

Per això, tot i compartir la conveniència de precisar l'habilitació esmentada, s'entén que correspon fer-ho en un moment posterior i a través d'una altra via, és a dir, a la vista de l'experiència assolida i de les possibilitats tecnològiques i organitzatives disponibles per dur a terme aquesta actualització de la informació, i per mitjà del corresponent desplegament reglamentari, que el Govern podrà adoptar a l'empara d'allò que preveu la disposició final primera del Projecte de decret llei.

e) Altres consideracions

La Unitat Departamental del Gabinet Jurídic ha formulat diversos suggeriments formals, els quals han estat recollits en molt bona mesura en la darrera versió del text.

La Unitat esmentada també va subratllar la conveniència de sol·licitar l'informe sobre l'impacte econòmic de la iniciativa proposada a la Direcció General de Pressupostos, informe que ha estat emès amb caràcter favorable. Cal tenir en compte, així mateix, que la iniciativa normativa no apunta a la creació d'un nou instrument públic que s'hagi de construir i desenvolupar a partir de zero, sinó cap al perfeccionament i la completesa d'un registre de grups d'interès ja existent –el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, creat pel Decret 171/2015, de 28 de juliol-, registre que es troba implantat i a ple rendiment i que compta amb més de 1.400 grups d'interès inscrits. D'altra banda, arran del Decret 278/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Justícia, aquesta unitat directiva fou reforçada per mitjà de la creació d'un nou Servei –el Registre de grups d'interès-, unitat que comptarà amb llocs de treball que ja disposen de la corresponent previsió pressupostària. S'han atès, igualment, els requeriments i els suggeriments formulats per la Unitat Departamental en relació amb la tramitació procedimental del Projecte de decret llei.

Altres consideracions no han estat finalment ateses, per bé que s'han pogut valorar i debatre amb la Unitat Departamental esmentada. És el cas del suggeriment formulat en relació amb l'adscripció departamental del nou Registre, de la combinació d'una clàusula de

derogació específica amb una clàusula derogatòria complementària de caràcter genèric i de l'habilitació al Govern per dictar les disposicions necessàries per al desplegament i l'aplicació del decret llei.

2. Canvis introduïts com a conseqüència de les observacions i els suggeriments rebuts a partir de l'inici de la consulta interdepartamental sobre la iniciativa normativa

Com a conseqüència de les observacions i dels suggeriments rebuts per part d'aquesta unitat directiva, i a banda de les esmenes de caràcter purament formal o de redacció, s'han introduït els canvis següents en la versió publicada inicialment.

a) Disposició addicional primera. Parlament de Catalunya

S'ha substituït la redacció inicial amb la voluntat de millorar-la tècnicament i a la vista de la creació per part del Parlament del seu propi Registre de grups d'interès, opció que fa innecessària la possibilitat, inicialment oberta, que el Registre de grups d'interès de Catalunya actués com a registre propi del Parlament, a sol·licitud d'aquest i amb ple respecte a l'autonomia institucional que li correspon.

b) Disposició addicional segona. Altres registres de grups d'interès

A diferència de la redacció originària, en virtut de la qual tots els ens i organismes esmentats a l'article 3.1.b i c de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència i accés a la informació pública, restaven habilitats per crear el seu propi registre de grups d'interès, la nova versió esmenta de forma explícita i individualitzada les diverses categories d'ens i organismes públics que disposen d'una autonomia garantida i especialment reforçada (ens locals, autoritats reguladores independents, institucions estatutàries, col·legis professionals, altres corporacions públiques i universitats públiques de Catalunya. D'aquesta manera es confirma la solució, avui vigent, d'acord amb la qual tots els ens, entitats i organismes públics i privats que integren el sector públic de la Generalitat, entès àmpliament, comparteixen el mateix Registre propi de l'Administració de la Generalitat.

Xavier Bernadí Gil
Director general