

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

3481 *Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña.*

EL PRESIDENTE DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Gobierno ha aprobado y yo, en nombre del Rey, y de acuerdo con lo que establece el artículo 67.6.a del Estatuto de autonomía de Cataluña, promulgo el siguiente Decreto Ley.

PREÁMBULO

Cataluña cuenta con una regulación de la transparencia pública y el buen gobierno propia de los países más avanzados. Esta regulación está encabezada por la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, una norma ambiciosa y exigente, elaborada y aprobada por el Parlamento de Cataluña con un amplísimo consenso. Con esta Ley –dice su preámbulo– se pretende introducir un cambio en la cultura administrativa a fin de que la ciudadanía pueda tener un conocimiento y una información amplia de la organización interna de la Administración, de los elementos más determinantes de acuerdo con los que toma las decisiones y de los motivos que justifican su actuación.

Al servicio de esta finalidad, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, dedicó uno de sus títulos –el cuarto– al Registro de grupos de interés, un instrumento que pretende, en palabras de la propia norma, dar conocimiento público de las personas que realizan la actividad de influencia o intermediación ante las instituciones públicas. En este Registro se tienen que inscribir obligatoriamente todas las personas físicas o jurídicas que la Ley considera como grupos de interés, así como todas las actividades de influencia directa o indirecta que lleven a cabo estos grupos de interés. El registro de grupos de interés constituye, por lo tanto, un instrumento fundamental al servicio de la transparencia, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción.

El artículo 45 de la Ley establece que este Registro de grupos de interés deben crearlo la Administración de la Generalidad, los entes locales y un gran número de entidades que incluye todos los organismos integrantes del sector público catalán, las entidades de derecho público que actúan con independencia funcional o con una autonomía especial reconocida por ley, las instituciones de la Generalidad a las que hace referencia el capítulo V del título II del Estatuto de autonomía, los colegios profesionales y las corporaciones de derecho público, los consorcios u otras formas asociativas y las universidades públicas de Cataluña y los entes que dependen de estas o están vinculados o participados por las mismas. El precepto mencionado añade, además, que es responsabilidad de cada ente obligado la incorporación en su registro de los datos que deben ser incluidos de acuerdo con las previsiones de la Ley, sin perjuicio de que la Administración de la Generalidad lleve a cabo una gestión centralizada.

Se apunta, así, hacia la existencia de una gran multiplicidad de registros de grupos de interés –más de dos millares– que cada una de las administraciones y de las entidades del sector público catalán debe crear necesariamente.

Sin embargo, cuando la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, ya ha superado con creces el año y medio de vigencia, existe una gran distancia entre estas previsiones legales y nuestra realidad institucional. En efecto, mediante el Decreto 171/2015, de 28 de julio, el Gobierno optó por crear el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público, que entró en funcionamiento en octubre de aquel mismo año y supera, hoy, los mil cuatrocientos grupos de interés inscritos. Asimismo, el

Parlamento de Cataluña previó la creación de su Registro de grupos de interés, que cuenta con la regulación actualmente recogida en el capítulo tercero del título sexto del texto refundido del Reglamento del Parlamento, aprobado el 28 de julio de 2015.

La situación es muy diferente en el ámbito de los entes locales y del resto de entidades obligadas por la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, a crear su propio registro. Como subraya el Síndic de Greuges en su primer Informe anual de transparencia, hecho público a mediados de 2016, prácticamente solo la Generalidad, entre las administraciones obligadas, había cumplido la obligación de tener un registro de grupos de interés. De acuerdo con el informe del Síndic, esta situación se explica, por una parte, por la intención expresada por un número muy significativo de entes locales de cumplir esta obligación mediante la opción de gestión centralizada del Registro por la Administración de la Generalidad, en los términos del artículo 45.3 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, y, por otra, por las dificultades existentes a la hora de articular esta opción legal. En efecto, el Decreto 171/2015, de 28 de julio, anteriormente mencionado, recondujo esta singular previsión de la Ley relativa a la gestión centralizada de una pluralidad de registros hacia la figura del encargo de gestión, pero este encargo tiene que formalizarse mediante la suscripción de un convenio con cada uno de los entes locales y de los organismos interesados y únicamente puede abarcar la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, sin que se pueda extender a la responsabilidad de dictar las resoluciones de carácter jurídico, como las resoluciones de inscripción registral. Estas limitaciones legales también han frustrado la voluntad manifestada por el Gobierno de la Generalidad, plenamente compartida por el mundo local, de avanzar hacia un Registro de grupos de interés compartido entre todas las administraciones.

Para poner fin al incumplimiento del marco legal vigente únicamente se puede optar por esta vía de la gestión registral centralizada, solución compleja y que exigiría enormes esfuerzos de coordinación interadministrativa, o por la creación efectiva de un registro propio por parte de cada uno de los entes locales y del resto de organismos obligados. Pero esta última opción tampoco puede considerarse satisfactoria, porque requeriría a cada Administración una gran inversión de recursos de todo tipo para crear y poner en funcionamiento su propio registro y porque desembocaría fácilmente en la existencia de múltiples regulaciones registrales, no necesariamente coincidentes, así como en la exigencia de que los grupos de interés tuvieran que registrarse en tantos registros como Administraciones u organismos fueran objeto de sus actividades de influencia o intermediación. En última instancia, es evidente que la existencia de una multiplicidad de registros de grupos de interés se traduciría en una pérdida de la transparencia que hay que garantizar respecto de la actividad de estos grupos de interés.

La experiencia alcanzada hasta ahora permite constatar que estas dificultades nos han situado ante el incumplimiento del mandato expresado por el Parlamento en el sentido de que las instituciones públicas dispongan de un registro de grupos de interés y en la frustración de la finalidad perseguida por la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de garantizar el conocimiento público de todas las actividades de influencia e intermediación. Es necesario remarcar, además, que el incumplimiento de la regulación aplicable a los grupos de interés no solo afecta a uno de los cimientos de la Ley, sino que tiene un impacto muy negativo sobre todo el sistema de integridad pública adoptado por las instituciones catalanas como expresión y garantía de su compromiso con la profundización democrática.

A la vista de esta situación, se considera inaplazable adoptar medidas extraordinarias y urgentes para garantizar la transparencia efectiva de las relaciones entre los grupos de interés y los servidores públicos, y que esta transparencia se haga realidad con el mayor ahorro posible de recursos públicos y de cargas para los ciudadanos. Con esta finalidad, el presente Decreto ley crea el Registro de grupos de interés de Cataluña como registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad, de los entes locales y del conjunto de instituciones y entidades obligadas a disponer de un registro de esta naturaleza por parte de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

Esta medida tiene un carácter extraordinario porque se trata de implantar, por una única vez y para todas las administraciones catalanas, una solución institucional como el

registro de grupos de interés, medida que no tiene un carácter meramente organizativo, sino la finalidad primordial de garantizar la transparencia de las actividades de influencia que se ejercen ante las administraciones públicas. El registro se convierte, así, en un elemento esencial dentro del sistema de integridad pública adoptado para profundizar y regenerar el sistema democrático y para recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. Se responde, al mismo tiempo, a una situación de difícil previsión, como es la falta de creación efectiva del registro de grupos de interés por parte de la gran mayoría de administraciones obligadas, incluso por parte de las de mayor dimensión y capacidad, y que las fórmulas de cooperación previstas por el marco regulador de los grupos de interés, en las que confiaban legítimamente las diversas administraciones implicadas para cumplir sus obligaciones legales, se hayan revelado finalmente como mecanismos impracticables para asegurar el cumplimiento de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, por parte de todos los sujetos obligados.

La intervención normativa es, asimismo, urgente, porque si no se ofrece una solución de carácter general de forma inmediata, se ha constatado que la voluntad de cumplir la ley llevará a algunas de las administraciones obligadas a la creación de registros propios de grupos de interés. Esta iniciativa, que exige una gran inversión de recursos públicos, podría resultar superflua con la creación de un registro común o compartido poco tiempo después y también haría más compleja la implantación de este registro, por las dificultades que surgirían a la hora de garantizar la coordinación y la interoperabilidad registrales.

Esta intervención es igualmente inaplazable si se quiere evitar la situación de desigualdad en que se encuentran actualmente el conjunto de personas físicas y jurídicas que tienen la condición legal de grupos de interés, las cuales tienen que asumir obligaciones y cargas sensiblemente diferentes a la hora de relacionarse con unas u otras instituciones públicas, en función de que la institución afectada disponga o no de un registro de grupos de interés. En el primer caso, se les puede exigir la inscripción en este registro como requisito previo al establecimiento de cualquier contacto con el personal de la institución, la asunción obligatoria de un código de conducta –cuyo incumplimiento puede ser objeto de sanción–, la declaración periódica de sus actividades de influencia y la divulgación pública de estas actividades por medio de su constancia en las agendas oficiales de los cargos afectados. Reglas como estas han sido recogidas por la normativa de transparencia y por los códigos de conducta adoptados por el Parlamento de Cataluña y el Gobierno en los últimos meses, en la misma línea de la Propuesta de acuerdo interinstitucional del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 28 de septiembre de 2016, sobre un Registro de transparencia obligatorio. En caso contrario, es decir, si no existe el registro, aunque la ley lo imponga, no es necesario asumir ninguna de estas cargas y obligaciones, una diferencia de trato que puede contradecir claramente el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos que el artículo 30 del Estatuto de autonomía de Cataluña reconoce a todas las personas.

Por todo ello, y para evitar, asimismo, la inseguridad jurídica que genera, tanto a los servidores públicos como a los propios grupos de interés, la existencia de una regulación muy desigualmente implantada, se considera urgente la creación y la puesta en funcionamiento inmediata del Registro de grupos de interés de Cataluña.

Esta solución tiene ventajas evidentes, dado que refuerza la transparencia de las relaciones entre los grupos de interés y las instituciones públicas, al posibilitar que el conjunto de esta información se pueda consultar en un único punto, permite un gran ahorro de recursos públicos, aligera la carga de trabajo de las instituciones obligadas a disponer de un registro propio y exime a los grupos de interés de la carga de efectuar múltiples inscripciones y declaraciones en una pluralidad de registros. Todas estas ventajas se pueden perder, de forma irreversible, si la implantación del nuevo registro no se produce de forma inmediata, objetivo inalcanzable a través del procedimiento legislativo ordinario e incluso por medio de la elaboración y aprobación por el Gobierno de un proyecto de ley posteriormente sometido a tramitación y aprobación parlamentaria por la vía de urgencia o por lectura única.

Sin embargo, la regulación que se adopta tiene presente que un decreto ley es un recurso extraordinario del Gobierno y que, por lo tanto, su uso debe ser prudente y limitado a las situaciones que realmente merecen la consideración de urgentes y convenientes. La parte dispositiva de este Decreto ley contiene un artículo único, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El artículo único crea el Registro de grupos de interés de Cataluña como registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad, de los entes locales y del resto de organismos públicos obligados a disponer de un registro de esta naturaleza y delimita las funciones que les corresponden. También prevé expresamente que la organización del Registro tiene que garantizar que se pueda tener conocimiento público de los grupos de interés que actúan ante cada una de las administraciones o instituciones que lo integran, así como de las actividades de influencia o intermediación que desarrollan ante ellas. Las disposiciones adicionales recogen las previsiones necesarias para garantizar la coordinación, difusión y actualización de la información de acuerdo con los principios de autonomía, colaboración, eficiencia, simplificación administrativa y máxima transparencia, mientras que la disposición derogatoria dispone de forma específica la derogación del artículo 45 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, al constituir la base legal de la situación que se pretende enmendar.

La regulación, además, es respetuosa con la autonomía local y con la autonomía inherente a otras entidades obligadas hasta ahora a contar con un registro de grupos de interés, porque no impide que los entes locales y estas otras entidades puedan crear sus propios registros. Se sustituye, así, lo que hasta ahora era una obligación legal, la creación necesaria del registro, por una simple habilitación legal, de forma que todos estos entes y entidades pueden cumplir sus obligaciones legales en esta materia por medio del Registro de grupos de interés de Cataluña o por medio de un registro propio, siempre con la garantía del reconocimiento recíproco de actuaciones, del principio de inscripción única y de la interconexión y la interoperabilidad registral.

Por todo ello, en uso de la autorización concedida por el artículo 64 del Estatuto de autonomía de Cataluña, a propuesta del consejero de Justicia y de acuerdo con el Gobierno, Decreto:

Artículo único. Creación y régimen jurídico del Registro de grupos de interés de Cataluña.

1. Se crea el Registro de grupos de interés de Cataluña, que actúa como registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad, de los entes locales y de los organismos públicos a que hace referencia el artículo 3.1.b y c de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. El Registro tiene que organizarse de forma que se pueda tener conocimiento público de los grupos de interés que actúan ante cada una de las administraciones o instituciones que lo integran, así como de las actividades de influencia o intermediación que desarrollan ante ellas.

3. El Registro de grupos de interés de Cataluña está organizado y gestionado por la Administración de la Generalidad, que es la responsable de los actos de inscripción y de las otras actuaciones previstas legalmente, sin perjuicio de las potestades de seguimiento, fiscalización, control y sanción que puedan corresponder a cada una de las administraciones e instituciones mencionadas en el apartado primero.

Disposición adicional primera. Parlamento de Cataluña.

El Registro de grupos de interés de Cataluña tiene que prestar el apoyo que le requiera el Parlamento de Cataluña para garantizar el intercambio de información, el reconocimiento recíproco de actuaciones y la interoperabilidad registral con el Registro de grupos de interés del Parlamento.

Disposición adicional segunda. *Otros registros de grupos de interés.*

1. Los entes locales, las entidades de derecho público que actúan con independencia funcional o con una autonomía especial reconocida por ley y que ejercen funciones de regulación o supervisión externa sobre un determinado sector o actividad, las instituciones de la Generalidad a que hace referencia el capítulo V del título II del Estatuto de autonomía, los colegios profesionales y las corporaciones de derecho público y las universidades públicas de Cataluña pueden crear sus propios registros de grupos de interés.

2. El acceso a los registros mencionados en el apartado anterior tiene que facilitarse desde el Registro de grupos de interés de Cataluña, de una manera interconectada y que facilite la integración y de acuerdo con el principio de reconocimiento recíproco de las inscripciones y actuaciones respectivas, de forma que no se exija más de una inscripción a cada grupo de interés.

3. El órgano responsable del Registro de grupos de interés de Cataluña tiene que adoptar los criterios de interoperabilidad necesarios para garantizar la transparencia de la actividad de los grupos de interés, el principio de inscripción única y la interconexión e integración de registros.

Disposición adicional tercera. *Gestión de la información y cesión de datos.*

1. El órgano responsable del Registro tiene que garantizar que la información relativa a los grupos de interés se difunda en formatos reutilizables a través del Portal de la Transparencia y que las administraciones e instituciones que integran el Registro puedan difundir la información que les afecte de forma específica a través de sus propios portales.

2. La Administración de la Generalidad tiene que promover que la información relativa a los grupos de interés que ya conste o se encuentre en poder de las instituciones públicas sea actualizada, de oficio o a instancia de la persona interesada, en el Registro de grupos de interés de Cataluña. Las obligaciones de aportación de información aplicables a los grupos de interés tienen que ser adaptadas por parte del órgano responsable del Registro de acuerdo con el alcance y la efectividad de esta actualización.

3. La comunicación de datos de carácter personal entre las instituciones públicas obligadas a disponer de un registro de grupos de interés no requiere el consentimiento de las personas afectadas, siempre que la comunicación de estos datos sea necesaria para el ejercicio de las funciones respectivas en el ámbito de los grupos de interés.

Disposición transitoria.

Mientras no se modifique el Decreto 171/2015, de 28 de julio, las referencias que contiene al Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público se entienden hechas al Registro de grupos de interés de Cataluña, y las referencias a la Administración de la Generalidad y su sector público se entienden hechas a los entes públicos, entidades y organismos incluidos en el artículo 3.1, letras a, b y c, de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

Disposición derogatoria.

Quedan derogados el artículo 45 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y cualquier otra disposición de rango legal o reglamentario que se oponga o contradiga lo que establece este Decreto ley.

Disposición final primera. *Habilitación para el desarrollo y la aplicación de este Decreto ley.*

Se autoriza al Gobierno para que dicte las disposiciones necesarias para desarrollar y aplicar este Decreto ley.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

Este Decreto ley entra en vigor el mismo día de su publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

Por lo tanto, ordeno que todos los ciudadanos a los que sea aplicable este Decreto ley cooperen en su cumplimiento y que los tribunales y las autoridades a los que corresponda lo hagan cumplir.

Barcelona, 14 de febrero de 2017.–El Presidente de la Generalidad de Cataluña, Carles Puigdemont i Casamajó.–El Consejero de Justicia, Carles Mundó i Blanch.

(Publicado en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» número 7310, de 16 de febrero de 2017, convalidado por Resolución 527/XI, del Parlamento de Cataluña, publicada en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» número 7337, de 27 de marzo de 2017)