

Expediente N° 106/2017

Informe N.º 7/2017

CONSEJO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

En Valencia, a 21 de diciembre de 2017

ASUNTO: Informe preceptivo del Anteproyecto Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental.

ANTECEDENTES:

El artículo 42.1 n) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana dispone que la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno “tiene encomendadas las siguientes funciones: [...] n) Informar preceptivamente los proyectos normativos de la Generalitat en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.”

El 27 de septiembre de 2017 la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, remitió a este Consejo el texto del Anteproyecto de Ley con la solicitud de informe para su elaboración.

Examinada la documentación recibida en relación con el asunto de referencia y tras las reuniones pertinentes, se emite el siguiente

INFORME

Del Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental una de las cuestiones que tal vez hubieran debido valorarse es que la norma tuviera un mayor espectro. En tanto que la norma tiene vocación de unirse al conjunto de normas sobre transparencia que se quieren impulsar en la C. Valenciana, tal vez, se hubiera debido abarcar a todo el ámbito subjetivo de aplicación -Art. 2 Ley 2/2015 de 2 de abril- y entender que vincula a un mayor número de administraciones. Aunque por otro lado también puede argumentarse que la autonomía local y la autonomía universitaria pudiera entrar en colisión con esta normativa.

En la Exposición de Motivos (cuarto párrafo) se alude a la conveniencia de regular los lobbies para garantizar la transparencia en su actividad, a juicio de este Consejo sería idóneo remarcar el carácter bidireccional de esta norma, en tanto que no sólo afecta a la actividad que puedan ejercer los lobbistas, sino que también en la norma debe estar presente la vocación de control de la actividad administrativa.

Respecto al articulado del Anteproyecto procedemos a un análisis detallado unicamente de los artículos que a nuestro criterio se refieren a cuestiones sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno, cuyas competencias asigna la Ley 2/2015 a este órgano.

Del Artículo 1. Relativo al objeto de la ley en su punto 2 se extrae la siguiente consideración: “2. El lobbismo es un medio para que sectores de la sociedad trasladen sus posicionamientos, preocupaciones y argumentos a los representantes políticos y a las personas responsables de la administración pública, con la intención de influir legítimamente en la adopción de políticas públicas y la elaboración de los proyectos normativos que lleve a cabo la Generalitat.”.

Consideramos que se debe recalcar -aunque sea una obviedad- pero para evitar injerencia improcedente que sólo tendrán capacidad de influir en aquellas cuestiones que son de su estricto interés legítimo, quedando este acreditado en cada caso concreto que se plantee su participación. De este modo, se trataría de evitar las zonas fronterizas en las que un asunto concreto no sea de la competencia de un lobby pero este entienda que quiere participar, en estos casos se debería reconducir al trámite de participación genérico para todos, sin acudir a esta vía de participación preferente.

Del Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación señalar: En este punto si se considerara oportuno ampliar el ámbito de la norma, consecuentemente el ámbito subjetivo se vería ampliado.

En cuanto al Artículo 3.1. Consideración de lobby las siguientes valoración: “1. Se consideran lobbies, a los efectos de esta ley, las personas físicas y las organizaciones que, tengan o no personalidad jurídica, lleven a cabo la actividad de lobby a que hace referencia el artículo 4. Están también sujetos a esta ley las personas y organizaciones que desarrollan la actividad de lobby descrita en el artículo 4 en nombre de terceras partes. Se entenderán entre éstas, cuando realizan la actividad del artículo 4, las consultorías de relaciones públicas y los y las representantes de organizaciones no gubernamentales, de corporaciones, de empresas, de asociaciones industriales o de profesionales, de colegios profesionales, de sindicatos, de organizaciones empresariales, de talleres o grupos de ideas, de despachos de profesionales del derecho, de organizaciones religiosas o de organizaciones académicas entre otros”.

En este punto de más que dudosa justificación como lobby el tema de los despachos profesiones del Derecho, es importante recalcar que siempre que estos despachos no sean parte en procesos judiciales abiertos que pudieran entrar en colisión con materia de índole legislativo, para evitar la suspicacia de que la norma se elabora para favorecer intereses particulares en el proceso.

Por lo que se refiere al Artículo 4. La actividad de lobby indicar: “1. Se considera actividad de lobby, a los efectos de esta ley, toda comunicación directa o indirecta, oral o escrita, con los sujetos incluidos en el artículo 2.1 con la finalidad de influir en la adopción de políticas públicas y la elaboración de los proyectos normativos, desarrollada en nombre de un grupo organizado de carácter privado o no gubernamental en beneficio de sus propios intereses o de terceras partes. 2. No tienen la consideración de actividad de lobby a los efectos de esta ley: a) Las reuniones y actos de carácter meramente protocolario. b) Las actividades realizadas por entidades privadas en ejecución de funciones públicas, cuando estén delegadas en virtud de una ley. c) La intervención en procesos de participación pública previstos en normas legales o reglamentarias. d) La participación en órganos colegiados de consulta y participación de la Administración de la Generalitat y del sector público instrumental regulados por normas legales o reglamentarias. e) Las actividades de asesoramiento llevadas a cabo con finalidades informativas para el ejercicio de derechos o

iniciativas establecidos por el ordenamiento jurídico.”

Esta cuestión no queda nada clara, no es precisa, no se sabe a que alude y puede ser un caladero por el que se cuelen situaciones poco o nada transparentes, porque referirse al ordenamiento jurídico “en su conjunto” es sumamente ambiguo. Se debería redactar la norma de forma más precisa, para evitar interpretaciones extensivas que no favorecen a la claridad de conceptos jurídicos sumamente indeterminados.

En otro punto como es el apartado f) del mismo Art. 4.2: Las actividades destinadas a informar a quien solicite sus servicios sobre una situación jurídica general.”

La referencia a “situación jurídica general”, es un concepto de nuevo muy impreciso, no debería establecerse una disposición que no delimite el ámbito de actuación en supuestos tan excepcionales como es la participación de lobbies.

Por último, de este Art. 4.1 la letra j): Las actividades de conciliación o mediación y arbitraje llevadas a cabo en el marco de la ley”.

Esta cuestión teniendo en cuenta que hay normativa específica debería hacerse una mención o referencia. Teniendo en cuenta que cada vez más en el marco comunitario se apuesta por los mecanismos de mediación -entendidos como mecanismos de participación de carácter especializado- y teniendo en cuenta que la Exposición de motivos aludía a los mecanismos de participación, esta materia sin entrar en detalle debería de remarcarse.

En cuanto al Artículo 8. Se regula y describe información que se sumará al Portal de Transparencia. En su caso se puede precisar algún elemento estructural de la información de lobby en el portal, como por ejemplo, concentrar la información bajo un espacio específico dentro del portal claramente identificable por la ciudadanía.

De igual modo, dado que la información no está incluida en la Ley 2/2015 puede ser de utilidad recordar el principio de que la información estará en formatos reutilizables y legibles por máquinas. Ello puede ser de especial interés para el control social de la actividad de los lobistas a lo largo del tiempo.

Sin duda, algunos elementos de la información a difundir serán datos personales (art. 12 describe la información y hace referencia a la identidad de personas, si es el caso, físicas). Pues bien, la difusión y comunicación de datos personales en el Portal queda amparada por la base legal que le confiere este mismo precepto legal. Y esta imposición legal, además de ser habitual en otras normas sobre lobby, parece justificada con la finalidad de transparencia de la ley y resulta en principio razonable y proporcional.

La remisión a la normativa de protección de datos respecto de la información del registro puede considerarse poco operativa. En su caso podría aclararse que sólo en supuestos excepcionales no habrán de difundirse en el portal los datos personales cuya publicación se impone en razón de este precepto y el artículo 12.

Por lo que se refiere al Artículo 9. Obligaciones derivadas de la inscripción. La regulación es adecuada si bien el término “consentir” puede llevar a algún equívoco en clave de protección de datos por cuanto se trata esencialmente de una imposición legal. Como se ha adelantado la divulgación de información del lobista con datos personales queda amparada por la base legal que le confieren este mismo precepto legal y no parece irrazonable ni desproporcionada.

Del Artículo 10. Efectos de la inscripción indicar: “La inscripción en el Registro de lobbies da derecho a: c) Ser informado sobre actos y consultas públicas respecto de las actividades e iniciativas de la Administración de la Generalitat.”

En sintonía con las ideas expuestas anteriormente, para evitar injerencias solo tendrán derecho a ser informados en aquellas cuestiones que se enmarcan en sus “intereses legítimos”.

Del Artículo 11. Adscripción e informe anual señalar: “1. El Registro de lobbies estará adscrito a la conselleria competente en materia de transparencia de la actividad pública. 2. La persona titular responsable del departamento al que esté adscrito el registro elevará al Consell un informe anual sobre la actividad y el funcionamiento del registro llevados a cabo durante el ejercicio y sobre las actuaciones de control y fiscalización de los grupos inscritos en éste. Una vez elevado el informe al Consell, se remitirá al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y se publicará en el Portal de Transparencia de la Generalitat.”

No se detalla para que se remita, ni si el Consejo basándonos en esta remisión debe actuar de algún modo o llevar a cabo alguna actuación. Sobre esta cuestión dado que incide directamente sobre las competencias del Consejo, una vez se proceda a su deliberación se deberán añadir las consideraciones oportunas. No obstante, si se considerara que únicamente se trata de una remisión al Consejo -a título informativo- debería dejarse constancia de esta cuestión en la norma.

Artículo 12. Código común de conducta. La inserción del sujeto como lobby implica unas obligaciones de comunicación de datos con conocimiento de su ulterior uso y difusión. Según se ha expuesto, el rango legal facilita mayormente la admisión de estas exigencias. Este artículo 12, por otra parte, determina la información que será objeto de publicidad activa y hay que tener en cuenta lo afirmado sobre datos personales.

Por lo que se refiere al Artículo 18. Informe de participación de lobbies en los procesos de elaboración de normas aludir algunas cuestiones: “Cuando las actividades de lobby contempladas en el artículo 4 tengan la finalidad de influir en la elaboración y adopción de anteproyectos de ley y de proyectos de decreto del Consell, la conselleria competente para su tramitación emitirá un informe donde conste la identidad de las personas del artículo 2.1 que hayan mantenido contactos, directos o indirectos, orales o escritos, con cualquier persona que actúe en nombre o defienda los intereses del lobby con aquella finalidad. También se hará constar detalladamente en el informe la identidad de estas personas, así como la fecha y el objeto del contacto y la identificación de los lobbies para los cuales actúan. Este informe se sustanciará sin perjuicio del resto de informes previstos en las normas que regulan la participación ciudadana o la audiencia pública en los proyectos normativos”.

La elaboración de este informe parece que deja un poco débil la transparencia de las reuniones o contactos mantenidos; si bien puede ser un instrumento interesante la elaboración de este “informe”, su redacción debe regularse de forma más precisa. Entendemos que tal vez hubiera debido recogerse la posibilidad de que se levantara un acta de las reuniones que se mantienen y donde quedara constatada la postura de las partes, en particular, el detalle de las pretensiones que aspira materializar el lobby.

Artículo 19. Publicidad del informe. Quizá resulte conveniente la mención normativa de que la información del registro de lobby se integrará con las obligaciones de publicidad activa de información de relevancia jurídica.

En lo relativo al Título V relativo al Régimen Sancionador únicamente una consideración: En materia de sanciones e infracciones todo lo relativo a la publicidad no queda nada claro, se confunden y se obvian situaciones que si publican y otras no en el Portal. En este punto se aboga la incorporación de un artículo ex profeso solo para detallar que tanto las infracciones cometidas como las sanciones impuestas se harán públicas en el Portal de Transparencia. La cuantía de las sanciones es simbólica, incluso ha llegado a obviarse las sanciones de carácter muy grave.

De las Disposiciones Adicionales la Primera. Colaboración con otras Administraciones Públicas la siguiente cuestión: “1. La Generalitat colaborará con las entidades de la Administración local para promover la adopción de normas que regulen la transparencia de la actividad de los lobbies en el ámbito de la Administración local. Con esta finalidad, se adoptarán mecanismos de colaboración para la gestión centralizada de los registros por parte del Registro de lobbies regulado en esta ley. 2. También se adoptarán mecanismos de colaboración con los registros que puedan crearse por otras Administraciones Públicas”. Al respecto si la norma hubiera tenido una vocación más global no tendría que hablarse de colaboración, sino que unificaría el criterio de actuación, teniendo además en cuenta que muchas materias sensibles tiene una transversalidad que afecta al conjunto de todas las Administraciones.

Es cuanto se ha de informar a los efectos oportunos respecto de la propuesta normativa.

**El Presidente del Consejo de Transparencia,
Acceso a la información pública y Buen Gobierno**