



**Oficina Antifrau
de Catalunya**



**UNIVERSITAT DE
BARCELONA**



**Universitat
Oberta
de Catalunya**

**GRUPOS DE INTERÉS EN CATALUÑA Y
ELABORACIÓN DE NORMAS**

Dr. Juli Ponce Solé
Catedrático acr. de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

Índice

Resumen ejecutivo	3
1. El marco de la investigación, la colaboración entre la Oficina Antifraude de Cataluña y la UOC y la UB.....	7
2. La línea de investigación concreta de análisis de los grupos de interés en Cataluña	7
3. Concreción del programa de investigación de la línea específica propuesta.....	8
4. Aspectos y metodología de la investigación.....	11
5. La investigación	13
5.1 Análisis del concepto de huella normativa: situación internacional	13
5.2 Marco normativo en Cataluña: la huella normativa, el buen gobierno regulador y el derecho a una buena administración.....	23
5.3 Jurisprudencia del TS español y del TJUE sobre reuniones informales y elaboración de normas. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la GAIP. 38	
6. Análisis de las agendas de los altos cargos publicadas en busca de reuniones específicas con grupos de interés en el proceso de elaboración de una norma.....	40
6.1 Bases de datos utilizadas para el análisis empírico	40
A. Agendas de los altos cargos.....	40
B. Portal de transparencia	40
6.2 Metodología de la investigación	40
7. Análisis efectuado de los procesos normativos y las agendas	42
7.1 Decreto de escuela inclusiva	42
7.2 Decreto de los servicios de comunicación audiovisuales comunitarios sin ánimo de lucro.....	47
7.3 Decreto de turismo	50
7.4 Proyecto de decreto de deyecciones ganaderas	52
7.5 Anteproyecto de ley de las cámaras de comercio, industria, servicios y navegación de Cataluña y de la Cámara General de Cataluña	55
8. Conclusiones y recomendaciones.....	57
9. Propuestas	59
10. Bibliografía.....	70
Anexo: listado de todas las reuniones informales con grupos de presión en la elaboración normativa, en todos los departamentos de la Generalidad.	73

Resumen ejecutivo

La investigación contextualiza la actividad de los grupos de interés en la labor normativa del poder ejecutivo. Con este objeto, analiza el concepto de huella legislativa y lo enmarca en el contexto de la influencia debida que pueden ejercer los grupos de interés (en la terminología legal catalana), grupos de presión o lobbys, siempre con respeto, por parte de estos y de los actores públicos, de los principios de buen gobierno, de las obligaciones jurídicas de buena administración y, en última instancia, asumiendo las reacciones de la jurisdicción penal, lentas y de realización compleja.

Es por eso que la huella legislativa se incluye en un programa de prevención de la mala administración regulatoria y la corrupción, que busca prevenir en lugar de curar tardíamente y con dificultades. La llamada *legislative footprint*, que preferimos traducir por *huella normativa*, es el documento que detallaría el momento, la persona y el objeto implicados en un contacto del poder normativo con una persona física o jurídica, con vistas a asegurar que la influencia de los grupos de interés en el desarrollo de políticas públicas mediante normas no es desproporcionada, ya que, en caso contrario, llevaría a una influencia indebida y a una captura del regulador.

La huella normativa actúa como un elemento de prevención de la corrupción y de rendición de cuentas tanto del poder ejecutivo, el que aquí nos interesa, como del legislativo. Es un aspecto relevante y poco tratado hasta ahora.

Mediante el cruce de datos masivos disponibles en internet derivados de las reuniones mantenidas por los altos cargos de la Generalidad de Cataluña y volcados desde sus agendas, como exige ahora un acuerdo del gobierno de 2016; y con los datos contenidos en las webs donde se pueden consultar los documentos que dejan constancia del procedimiento de elaboración de reglamentos y anteproyectos de ley, hemos comprobado que la labor de lobby se extiende con naturalidad a la de elaboración de normas, ya que hemos constatado la existencia de reuniones informales, fuera de los trámites formales participativos, tanto antes de empezar la redacción normativa como durante esta, pero paralelamente al procedimiento de elaboración de reglamentos o anteproyectos de leyes.

Se han encontrado un total de 6.743 reuniones de todo tipo en los trece departamentos de la Generalidad, en una franja que va desde 2016 hasta septiembre de 2017. De estas, un total de 104 tienen relación con proyectos normativos (anteproyectos, proyectos de leyes, decretos, órdenes, planes), lo que significa un 2,5 % del total.

De entre estas, hemos decidido hacer una selección de varios supuestos de actuación de grupos de presión respecto a la normativa, en función de la información disponible y procurando buscar una variedad en las temáticas.

De las cinco normas analizadas, cuatro no hacen ninguna referencia en su documentación a las reuniones informales celebradas. La única que lo hace, hace referencias dispersas en varios documentos (y sus anexos), lo que dificulta y retarda mucho la localización de los encuentros con grupos de presión.

Por lo tanto y de forma general, llegar a saber si se hace mención o no de esas reuniones exige unos costes de oportunidad a los ciudadanos medios no especializados en Derecho o gestión pública que hacen muy difícil, para no decir imposible, que puedan sacar una idea clara de la actividad de los grupos de presión en procesos normativos.

A partir de las deficiencias detectadas en la pequeña muestra analizada —la ausencia de transparencia en el proceso formal de elaboración de las normas respecto a las reuniones informales ya celebradas o que se celebran paralelamente—, nos permitimos sugerir algunas mejoras posibles.

Dividimos estas sugerencias en dos partes, relativas a las acciones de gestión y a la mejora del marco normativo existente de la huella normativa.

He aquí algunas de estas sugerencias:

1. En cuanto a las mejoras en la gestión normativa, en primer lugar haría falta más precisión en la descripción del objeto de las reuniones incluidas en las agendas, como ya ha dicho el Síndic de Greuges en su informe anual de evaluación de la Ley 19/2014 de 2017.

En el ámbito normativo, dado que tampoco se nos informa de si la reunión es para presentar un texto alternativo, discutir el texto existente, presentar sugerencias, etc., creemos que habría que afinar más esta descripción, que no por concisa debe dejar de ser completa.

2. Habría que considerar la creación de un apartado específico en los portales de transparencia de huella normativa, en los que se haga mención individualizada de las reuniones celebradas en contextos informales durante la aprobación de normas, indicando con quién se ha hecho la reunión y por qué y dejando constancia de ella en documentos específicos.

Actualmente, como ya hemos dicho, en la dispersión que hay por departamentos de la normativa en elaboración es muy difícil encontrar dónde se hace referencia a las reuniones con los grupos de presión, o cuándo no existe esta referencia. La investigación es complicada y hay que dar más de un paso hasta llegar a la documentación y comprobar, de documento en documento, si se dice algo al respecto.

Habría que simplificar y proceder a una publicidad activa inteligente, una *smart disclosure*, en la que se identifique claramente una única página de normativa de la Generalidad en elaboración (sin perjuicio de que además cada departamento tenga la suya) y que en esta página cada norma tenga un documento específico de reuniones informales con grupos de presión: el documento de huella normativa.

3. Habría que mejorar ciertos aspectos en la elaboración de normas y en la generación de las agendas de los altos cargos, en garantía de la transparencia y del derecho a una buena administración.

Por ejemplo, con o sin un desarrollo reglamentario futuro, se podría emitir de manera inmediata una *instrucción* relativa al cumplimiento del artículo 10 de la Ley 19/2014 y a la necesidad de hacer constar las reuniones con grupos de interés en la documentación que refleja el procedimiento de elaboración de normas, sean reglamentos o anteproyectos de ley.

En este sentido, el Acuerdo de gobierno de 25 de abril de 2017 continúa manteniendo una aproximación formal, sin hacer ninguna mención de los contactos informales al margen de los trámites legalmente previstos. Lo mismo pasa con la Instrucción conjunta de la Dirección de Coordinación Interdepartamental (Departamento de Presidencia) y de la Dirección General de Transparencia, Datos Abiertos y Calidad Democrática (Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales, Exteriores y Transparencia) de 25 de abril de 2017, por la que se prevé el Circuito interno para la tramitación de una consulta pública y su publicación en el portal Participa.gencat.cat.¹

Haría falta pues modificar esta instrucción e incluir en ella la informalidad o bien dictar una instrucción específica diferente.

4. De igual forma, habría que aprovechar el papel del área de mejora de la regulación del Departamento de Presidencia de la Generalidad para fomentar la existencia de huella normativa, haciéndole recordar la regulación existente y modificando, si procede, la guía publicada para la evaluación de impactos de la Generalidad (*Guía de buenas prácticas para la elaboración y la revisión de normativa con incidencia en la actividad económica*, de 2010),² que ya ha quedado desfasada y que convendría ampliar para incluir aspectos como los que hemos comentado aquí.

1

http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/mejora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normativo/consultes/CIRCUITO-DE-LA-CONSULTA-Y-FICHA-20170425_firmado.pdf

2

http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/mejora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normativo/guia_buenas_practicas/guia_buenas_practicas_2010.pdf

5. Se podría generar, además, un documento específico, fácilmente identificable como huella normativa, que reflejara estas reuniones, si se tercia, y que quedara en el expediente de elaboración de la norma. En este trabajo se hace una propuesta concreta, inspirada en documentos consultados de la Generalidad (que también se podría aprovechar para reuniones celebradas en el marco de todo tipo de decisiones, no solo las normativas, modificando la Instrucción antes mencionada para incluir los encuentros informales).

Desde la perspectiva de mejoras del marco normativo de la huella normativa:

6. Habría que mejorar la regulación de la huella normativa en Cataluña, pensando en el futuro reglamento de desarrollo de la Ley 19/2014.

Es más, entendemos que haría falta, en desarrollo de las leyes 19/2014 y 26/2010, en los apartados que ambas dedican a la mejora regulatoria, aprobar un reglamento que concretara algunos puntos e incluyera todas las cuestiones de huella normativa que hemos señalado aquí. En este sentido existen ya iniciativas legislativas autonómicas interesantes.

Por último, hay que señalar que actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes, que tuvo entrada en septiembre de 2016. Esta proposición de ley quiere introducir un nuevo título IV en la ley estatal 19/2013 de transparencia y acceso a la información y buen gobierno, titulado Régimen de los lobistas y los lobbys, el cual regula la actividad de los grupos de interés, su registro y su código de conducta (disposición adicional decimoséptima); y esto se completa con varios preceptos aludiendo a su obligatoriedad (modificación del artículo 26 de la misma ley) y la inclusión en las agendas de los altos cargos, que tienen que ser públicas, de las reuniones con «lobistas y lobbys». No parece pero que en la nueva regulación se preste especial atención, de momento, a la huella legislativa. Habrá que estar atentos a su tramitación, teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa nace con la voluntad de ser aplicada en todo el Estado, según los títulos competenciales mencionados en la Disposición adicional décima (149.1, apartados, 1, 6, 14 y 18).³

³ Se puede seguir su tramitación en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/congreso/congreso/iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorocgi&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXDS S.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&QUERY=%28122%2F000022*.NDOC.%29

1. **El marco de la investigación, la colaboración entre la Oficina Antifraude de Cataluña y la UOC y la UB**

La prevención de la corrupción y la promoción de la buena administración en Cataluña no ha sido objeto históricamente de ninguna investigación sistemática ni de ningún análisis empírico. Habría que conocer mejor el funcionamiento de los mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la corrupción y el fomento de la buena administración para poder evaluar su efectividad y, si procede, impulsar las reformas necesarias para garantizar una mayor eficacia.

Partiendo de esta constatación y de acuerdo con las conversaciones previas mantenidas con la Oficina Antifraude de Cataluña (en adelante, OAC), se propuso un programa de investigación en el ámbito de la prevención de la corrupción y la buena administración formado por varias líneas de investigación ajustadas a los intereses expresados por la OAC.

Llevará a cabo este programa de investigación en el ámbito de la prevención de la corrupción y la buena administración un equipo de profesores de la Universidad Oberta de Catalunya y de la Universidad de Barcelona bajo la coordinación del profesor Agustí Cerrillo.

El programa se organiza en varias líneas de investigación que se impulsarán a lo largo de dos años.

2. **La línea de investigación concreta de análisis de los grupos de interés en Cataluña**

El programa de investigación en el ámbito de la prevención de la corrupción y la buena administración se estructura en cinco líneas de investigación que se desarrollarán a lo largo de dos años. Este documento es la concreción de los resultados logrados para la línea del proyecto propuesto referida al **análisis de los grupos de interés en Cataluña**, prevista para el primer año.

La Ley 19/2014 de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha sido pionera en España en la regulación de los grupos de interés y de su relación con las administraciones públicas. A estas alturas, ya hay más de 2.300 grupos de interés inscritos en el Registro de grupos de interés de Cataluña. No obstante, no se ha analizado hasta el momento ni qué grupos son ni cuál es su actividad. Tampoco se conoce el grado de transparencia ni de integridad de la actividad que realizan los grupos de interés en Cataluña.

La finalidad de este proyecto de investigación sobre los grupos de interés de Cataluña es conocer la actividad de estos grupos y valorar la efectividad de la regulación

vigente para garantizar la transparencia y la integridad en la relación entre ellos y las administraciones públicas.

Por eso, nos proponemos utilizar los datos ya disponibles en el registro existente de la Generalidad y de las agendas de altos cargos de las administraciones públicas catalanas a fin de poder determinar:

- las categorías de grupos de interés existentes en Cataluña y los que se han inscrito en el Registro de grupos de interés de Cataluña;
- la actividad de los grupos de interés y Como queda reflejada en su inscripción en el Registro de grupos de interés de Cataluña;
- el grado de transparencia de la actividad de los grupos de interés en sus relaciones con los cargos y trabajadores públicos de las administraciones públicas catalanas;
- el nivel de integridad de los cargos públicos en sus relaciones con los grupos de interés.

Para llevar a cabo esta investigación se analizarán los datos disponibles del Registro de grupos de interés de Cataluña. Estos datos se cruzarán con los datos disponibles de las agendas de los altos cargos. Al mismo tiempo se hará un seguimiento de una muestra de decisiones públicas para analizar en ellas si se refleja o no de forma transparente la influencia ejercida por los grupos de interés.

Esta línea de investigación ha sido liderada por el profesor Juli Ponce Solé, basándose en la propuesta efectuada y aceptada, que recordamos a continuación.

3. Concreción del programa de investigación de la línea específica propuesta

En primer lugar, teniendo en cuenta que en nuestro sistema la gran mayoría de iniciativas legislativas provienen del gobierno en forma de proyectos de ley y considerando el tiempo disponible para hacer la investigación, *el trabajo se concentrará en el papel de los grupos de presión en el ámbito del poder ejecutivo.*

Dentro del poder ejecutivo, *el trabajo se concentrará en el papel de los grupos de presión con relación a normas impulsadas al nivel de la Generalidad.* No se analizará pues el nivel estatal, por razones obvias, pero tampoco el nivel local catalán. En este caso, la razón es la dispersión de los datos existentes que hace difícil recuperarlos y la falta de cultura en este sentido, lo que nos hace sostener la hipótesis, fundamentada en

la experiencia adquirida con los años, de que este aspecto todavía está en una fase poco madura.⁴

En segundo lugar, entre los diversos planteamientos posibles, se elige el que ha sido menos tratado por otras instituciones públicas que aplican y evalúan la Ley 19/2014 y que además puede ofrecer a la OAC información interesante de cara a futuras recomendaciones. Por otro lado, tenía que ser un aspecto que aportara un valor añadido a las tareas que ya ha hecho la OAC y que iluminara con análisis empíricos —aunque obviamente limitados por el alcance de la investigación, incluyendo el aspecto temporal— sobre lo que está pasando realmente en la aplicación de la normativa vigente y en la gestión pública.

En este sentido, parece que la llamada *legislative footprint*, que, como hemos dicho, preferimos traducir por *huella normativa*, sería un aspecto relevante y poco tratado hasta ahora, que permite planteamientos empíricos y que podría ofrecer a la OAC datos y argumentos de interés futuro.⁵

Partimos del hecho de que en Cataluña, a diferencia otros países, ya existe una regulación obligatoria de la huella legislativa, si bien escasa, seguramente inadecuada y con riesgo de pasar desapercibida. Se trata del artículo 10 de la Ley 19/2014:

«Artículo 10. Transparencia en las decisiones y actuaciones de relevancia jurídica.

»1. La información relativa a las decisiones y actuaciones con relevancia jurídica que la Administración debe hacer pública en aplicación del principio de transparencia debe incluir:

»a) Las normas aprobadas por la Administración pública —de las cuales tienen que estar disponibles las versiones en el formato originario y, en el caso de las normas que hayan sido modificadas, las versiones consolidadas— y los datos relativos a la evaluación de la aplicación de las normas.

»b) Las directivas, instrucciones, circulares y respuestas anonimizadas a consultas planteadas que tengan especial incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas.

»c) **Los procedimientos normativos en curso de elaboración, con la indicación del estado de tramitación en que se encuentran.**

⁴ Véase, recientemente, Ponce Solé, J. *QDL*, 2017,

⁵ Sobre la huella legislativa, se puede consultar, por ejemplo, Ponce Solé, J. (2015). *Negociación de normas y lobbys*. Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters. También:

http://www.ub.edu/web/ub/ca/menu_eines/noticies/2016/02/040.html?
<http://www.elperiodico.com/es/opinion/20160128/en-la-boca-del-lobi-4854038>
<http://transparencyminternacional.eu.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/2015/03/the-eu-legislative-footprint.pdf>

d) Las memorias y los documentos justificativos de la tramitación de los proyectos o anteproyectos normativos, los distintos textos de las disposiciones y la relación y valoración de los documentos originados por los procedimientos de información pública y participación ciudadana y por la intervención de los grupos de interés, en su caso.

La investigación se centra entonces en averiguar si se está dejando en la práctica una auténtica huella normativa de las intervenciones de los grupos de interés en la documentación derivada de los procedimientos de evaluación de impacto de las normas jurídicas en elaboración. Aunque es obvio que la muestra trabajada no es lo bastante significativa como para sacar conclusiones definitivas, sí que nos permite observar tendencias y detectar modos de actuar.

Por ello se procede a un análisis de las agendas de altos cargos que hay que publicar con arreglo al acuerdo del gobierno de 2016, en lo relativo al Registro de grupos de interés y los procedimientos de elaboración de normativa (reglamentos y proyectos de ley). Los tres aspectos interconectados se visualizan en esta representación gráfica:



4. Aspectos y metodología de la investigación

El estudio hará un análisis del concepto de huella normativa y considerará la situación internacional, la situación en España y la situación en Cataluña. Después expondremos cuál es el marco normativo en Cataluña sobre la huella normativa y algunos aspectos asociados de carácter más general, como el buen gobierno regulador y el derecho a una buena administración. Se tendrá en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (en adelante, TSJ), del Tribunal Supremo español (en adelante, TS) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) sobre reuniones informales y elaboración de normas.

Una vez presentado el marco general, analizaremos las agendas de los altos cargos publicadas buscando reuniones específicas con grupos de interés durante el proceso de elaboración de una norma. Un ejemplo que se utilizaba cuando se propuso la investigación consistía en ir a la web concreta:

http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_funcio_publica/pgov_empleats_publics/pgov_carreccs_publics/codi-de-conducta-alts-carreccs-personal-directiu/publicitat-activa-derivada-del-codi-de-conducta-00001/

para constatar que, de acuerdo con las agendas de los altos cargos del Departamento de Empresa y Conocimiento, el año 2016 se celebró la siguiente reunión:

1. Departamento de Empresa y Conocimiento	10/2/2017 Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña. Referencia: Anteproyecto de ley de las cámaras	N.º de Registro del grupo de interés: 61
---	---	--

¿Qué reflejo tuvo esta reunión —de tenerlo— en el procedimiento de elaboración del anteproyecto? Esta era la cuestión que se podía plantear tanto respecto a este caso como a otros que aquí identificaremos.

Se trataría pues de filtrar las agendas para buscar reuniones referidas a proyectos normativos en marcha. En la propuesta de investigación no sabíamos en realidad si encontraríamos muchas o pocas referencias porque, como ha señalado el Síndic en su último informe de 2017 de evaluación de la Ley 19/2014, a veces el motivo de la reunión no queda claramente reflejado porque se usan expresiones indeterminadas o vagas.⁶

⁶ como señala la recomendación 6.4 del informe de 2017 sobre la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno:

«6.4. Registro de grupos de interés

»Las anotaciones en las agendas de los altos cargos relativos a reuniones con grupos de interés deben concretar el contenido de la reunión. La finalidad de la anotación en la agenda y la publicidad registral es dar transparencia a las relaciones entre los grupos de interés y los

Una vez identificadas estas reuniones, en nuestra propuesta de investigación sugeríamos conectarlas con las normas en proceso de elaboración o ya elaboradas, para comprobar si queda constancia de la reunión celebrada, si se han celebrado otras con más grupos, etc. Esto, decíamos, se podría hacer mediante el portal de transparencia:

<http://participa.gencat.cat/ca/articulos/disposicions-en-tramit>

Entonces, en vista de toda la información cruzada, se proponía extraer alguna conclusión y hacer sugerencias a la OAC.

órganos decisorios, y esta finalidad no puede entenderse alcanzada si no se indica el motivo concreto de la reunión, la materia sobre la que versó».

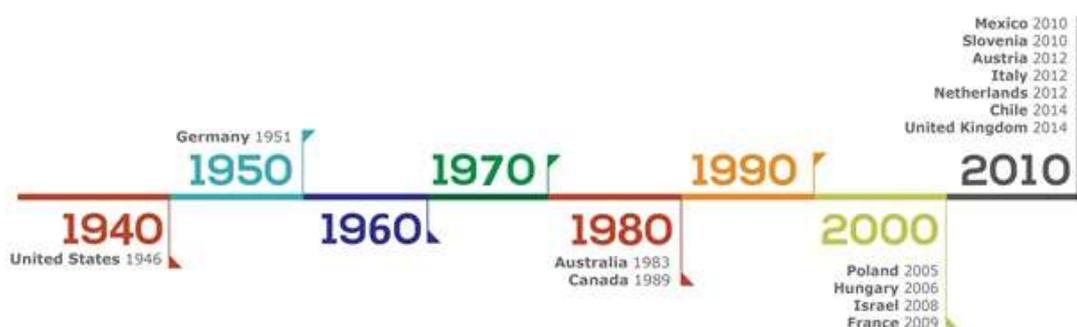
5. La investigación

5.1 Análisis del concepto de huella normativa: situación internacional

En el ámbito de la participación se suele poner de relieve el riesgo que hay de que unos intereses, mejor organizados y más potentes, se impongan sobre otros y condicionen el interés general con una influencia indebida, puesto que no todos los colectivos sociales tienen la oportunidad de ser escuchados, sobre todo los que tienen un poder social y económico inferior, que, como sabe todo el mundo, son los que tienen más dificultades para hacer valer sus intereses y constituyen los «grupos olvidados» que «sufren en silencio» (Olsen, 1995. 165).⁷

Estos grupos de interés, grupos de influencia, grupos de presión o lobbys — puesto que la terminología es variada (NÚÑEZ, 2003: 178)—, si están bien organizados tienen, sin duda, una capacidad de influencia e incluso de negociación relevante, lo que ha motivado su regulación en varios países desde los años cuarenta del siglo pasado hasta la actualidad, como en Estados Unidos (ley Lobbying Disclosure Act, de 1995, que reforma la aprobada en 1946 y en Canadá (Lobbyist Registration Act, de 1998), donde existe un registro obligatorio para los lobbys; o en la Unión Europea, donde este registro de momento es voluntario a pesar de que se avanza hacia la obligatoriedad futura, teniendo en cuenta que se calcula que hay 15.000 lobbistas desde 2011 para la Comisión y el Parlamento.

En este gráfico podemos ver claramente la cronología de la aprobación de diferentes legislaciones en el mundo sobre grupos de interés:



Línea del tiempo de aprobación de regulaciones sobre lobbys en el ámbito internacional (OCDE, <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>)

⁷ El objeto principal de este estudio es demostrar que estos grupos no suelen ser grupos pequeños, sino grandes grupos desorganizados, o no lo bastante organizados, que no hacen ninguna acción de presión en defensa de sus intereses, como puede ser el caso de los consumidores o de los inmigrantes.

Para el ámbito iberoamericano, es interesante el estudio de Dos Santos y Texeira da Costa (2012), en el cual, a partir de una evaluación de las normativas y de su aplicación, se afirma que los efectos positivos de la regulación de lobbys tardan una generación como mínimo en hacerse visibles y que hay que combinar obligaciones con incentivos para los lobbistas. En él también se recomienda ser realistas con los objetivos de esta regulación, que tienen que ir muy ligados al hecho de hacer visible y transparente el fenómeno, vincularlo con efectos de reputación y conseguir la profesionalización de los lobbistas. Por último, el estudio concluye que, aunque la influencia indebida siempre existirá, parece que la aplicación de la legislación específica de lobbys hace reducir los escándalos.

La relevancia de los grupos de interés en España ha sido puesta de relieve desde varias instancias, como, por ejemplo, desde Transparency International España, mediante un informe que expone ejemplos de negociación informal opaca con estos grupos de presión sobre normas jurídicas para el poder ejecutivo, uno de los campos de actuación preferidos de los lobbys.⁸

Este informe define *lobby* como «cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado», siendo los lobbistas tanto profesionales como representantes del sector privado dedicados a esta labor desde sus empresas (*in house lobbyists*). El informe distingue muy claramente entre una realidad formal y una realidad informal en España. La primera, en la que más de 600 normas regulan la participación de grupos de interés organizados en distintas áreas, significa lo que en terminología clásica administrativista sería una *participación orgánica*.⁹ Esta participación formal, tanto si es orgánica como funcional (esto es, desplegada en el seno de los procedimientos administrativos para la adopción de decisiones), como señala Sánchez Morón (2014, pág. 475), no es la única, «puesto que es frecuente y a veces más efectiva la que tiene lugar de manera informal, a través de contactos o negociaciones más o menos conocidas entre la Administración y los *agentes sociales*».

Es esta segunda realidad informal la que interesa al informe de Transparency International España, por cuanto «existen espacios en los que se han dado en ocasiones

⁸ Nos referimos a Transparency International España (2014). *Una evaluación del lobby en España. Análisis y propuestas*. Consultable gratuitamente e: https://webantigua.transparencia.org.es/estudio_lobby/spain_lobbying_esp_final.pdf

Véase *ut supra*, en el Capítulo I, en la introducción lo que se señala con relación a este informe.

⁹ García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (1999). *Curso de derecho administrativo* (vol. II, pág. 86 *et seq.*). Madrid: Civitas.

casos de corrupción «legal» y de influencia indebida», dado que « La realidad formal permite, con límites, garantizar la influencia de organizaciones reconocidas legalmente en ciertos ámbitos de la toma de decisiones, pero al mismo tiempo pervive una gran informalidad en la influencia de grupos sectoriales y focalizados, dedicados a la defensa de intereses empresariales específicos. Y es en esta última actividad de influencia donde se producen la inmensa mayoría de los casos de influencia indebida e, incluso, de corrupción» (pág. 14). El informe describe diferentes casos, incluyendo supuestos de negociación normativa, donde la opacidad y el desequilibrio entre intereses han sido patentes, como hemos expuesto en la introducción de este estudio.

A la hora de cuantificar el grado de igualdad de acceso de los ciudadanos a los decisores públicos, el informe otorgó un 17 % a partir de un conjunto de 65 indicadores, puntuando cada uno de ellos en una escala del 0 al 3 (véase el Anexo 2 del informe).

En este ámbito informal, «cientos de lobistas profesionales, empresas y diversos grupos de interés tratan de influenciar a los poderes ejecutivo y legislativo sin reglas unívocas para regular su acceso, información sobre sus contactos, límites éticos de su trabajo, o simplemente un acta de las reuniones mantenidas». (pág. 38).

Y, sin embargo, esta realidad tan importante todavía carece de una regulación estatal española, a pesar de varios intentos fallidos, que arrancan ya en la elaboración de la Constitución vigente de 1978, cuando se presentó una enmienda sobre este tema (Álvarez Vélez, M. Y, de Montalvo Jääskeläinen F, 2014).

No es algo que deba extrañarnos —con independencia de coyunturas políticas puntuales—, siendo como es innegable que España se inscribe en el modelo tradicional continental de raíz francesa que considera el interés general como trascendente a los intereses de la sociedad, lo que ayuda a explicar la desconfianza hacia la participación ciudadana en general y el rechazo a aceptar, y por lo tanto a regular, una realidad como la de la negociación normativa y la actuación de los lobbys. En los países herederos de la tradición del *Droit Administratif*, como España, se parte en este sentido de la base de que el interés general puede hallarse siempre en la ley y trasciende los intereses de los ciudadanos, es decir, no es inmanente (Nieto, 1991).

En todo caso, parece haber consenso en cuanto a la necesidad de regular la actividad de los grupos de presión, en pos de la transparencia, la igualdad en la participación y la consideración equitativa de los intereses relevantes en la toma de las decisiones, un componente esencial, como ya nos consta, del derecho a una buena administración. Esta necesidad de regulación no significa que la actividad de lobby sea intrínsecamente negativa ni mucho menos; pero sí que hay riesgos evidentes de que la influencia lícita en un sistema democrático se transmuta fácilmente en una influencia

indebida y opaca. Como señala el tribunal supremo norteamericano en su decisión *Rumely v. United States*, 197 F.2d 166, 173-174, 177 (D. C. Cir. 1952):

«It is said that lobbying itself is an evil and a danger. We agree that lobbying by personal contact may be an evil and a potential danger to the best in legislative processes. It is said that indirect lobbying by the pressure of public opinion on the Congress is an evil and a danger. That is not an evil; it is a good, the healthy essence of the democratic process».

En el ámbito europeo, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, STJUE) de 12 de mayo de 2010 distingue entre una actividad normal de presión ejercida por cualquier asociación que agrupe a empresas de un sector para proteger y promover los intereses de sus socios y un control del procedimiento, que implicaría un error manifiesto de apreciación, al faltar imparcialidad, procedimiento abierto y transparencia.

En España, la sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de 11 de junio de 2012, Sala Primera, Civil, ponente señor Francisco Javier Arroyo Fiestas, juzga un caso en que Don Leandro, médico y exdirector del Servicio Catalán de la Salud, y una sociedad mercantil celebran un contrato de asesoramiento. La sociedad le queda a deber más de 280.000 euros, pero se niega a pagar porque dice que el contrato es nulo por ilicitud de la causa, al ser un contrato de lobby o de influencias. La STS, teniendo en cuenta la STJUE anterior, niega que un contrato que tenga por objeto el desarrollo de lobbying sea ilícito *per se*, puesto que el límite lo marca el derecho penal, la línea roja más clara del contrato de lobby.

En el ámbito estatal, solo de forma indirecta el Código Penal español regula el tema mediante la tipificación del tráfico de influencias (art. 428, 429 y 430).¹⁰ Con todo,

¹⁰ «CAPÍTULO VI

»Del tráfico de influencias

»Artículo 428.

»El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaliéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de prisión de seis meses a dos

años, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de cinco a nueve años. Si obtuviere el beneficio perseguido, estas penas se impondrán en su mitad superior.

»Artículo 429.

»El particular que influyere en un funcionario público o autoridad prevaliéndose de cualquier situación derivada de su relación personal con éste o con otro funcionario público o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, será castigado con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido, y prohibición de contratar con el sector público, así como la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social

la forma de tipificar la conducta (exigiendo prevalencia en la relación entre privado y funcionario o autoridad), la dificultad de prueba de estos supuestos y el hecho de que se considere que los actos políticos o de gobierno no son susceptibles de tráfico de influencias (Rubio: 250 y 251), hacen difícil de aplicar este tipo penal, también en el ámbito de la negociación de normas jurídicas, como el informe demuestra cuando cita a guisa de ejemplo la sentencia 354 de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Castelló, el procedimiento abreviado n.º 30/2011, caso Fabra, y la STS recurso 20110/2014, decisiones judiciales que no aprecian la concurrencia del delito. Y es lógico, puesto que, como señala la STS de 15 de julio de 2013 (Sala Segundo Penal, caso relacionado con el señor Jaime Matas), en la que se absuelve al señor Martorell (un privado), la prueba del tráfico de influencias será muy difícil, sino casi imposible en la práctica —salvo que por medio de avanzadas técnicas de diagnóstico de imagen se pueda analizar cerebro del decisor público en el momento en el que tomó la resolución— : «sólo podrá existir una conducta típica cuando sea idónea y con entidad para alterar el *proceso de valoración y ponderación de intereses* que deberá tener en cuenta el que va a dictar una resolución».

En un estudio empírico realizado en 2015 por la fundación ¿Hay Derecho? sobre 330 sentencias dictadas entre 2011 y 2014 (un 40 % del total) del TS, la Audiencia Nacional (en adelante, AN), la Audiencia Provincial (en adelante, AP) y el TSJ, con un total de 544 condenas, el delito que da lugar a menos condenas es el de tráfico de influencias: de 14 sentencias, solo existen 5 condenas.

En estos gráficos se pueden observar los principales datos del estudio mencionado:

por tiempo de seis a diez años. Si obtuviere el beneficio perseguido, estas penas se impondrán en su mitad superior.

»Artículo 430.

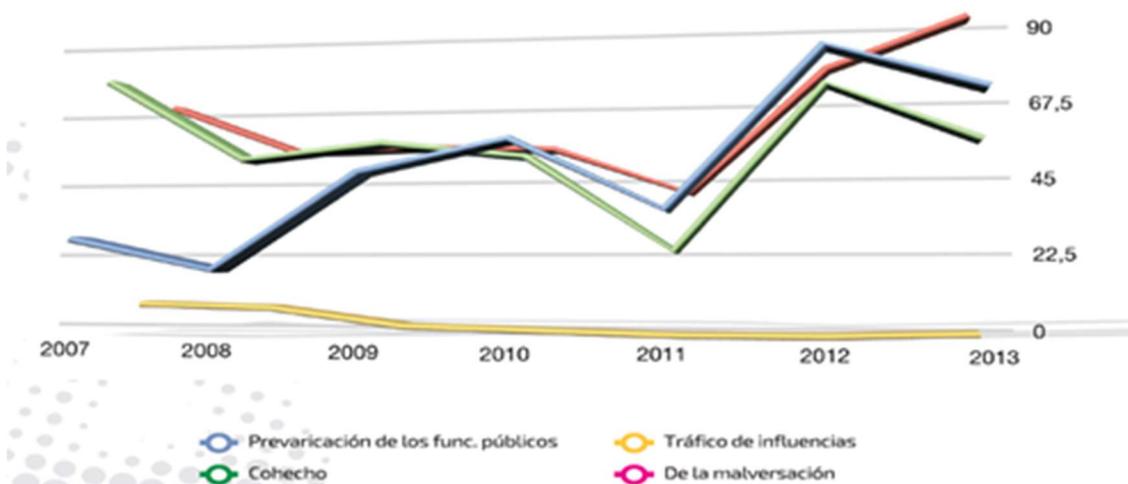
»Los que, ofreciéndose a realizar las conductas descritas en los dos artículos anteriores, solicitaren de terceros dádivas, presentes o cualquier otra remuneración, o aceptaren ofrecimiento o promesa, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año. Si el delito fuere cometido por autoridad o funcionario público se le impondrá, además, la pena de inhabilitación especial para cargo o empleo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de uno a cuatro años.

»Cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en este Capítulo, se le impondrá la pena de multa de seis meses a dos años.

»Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

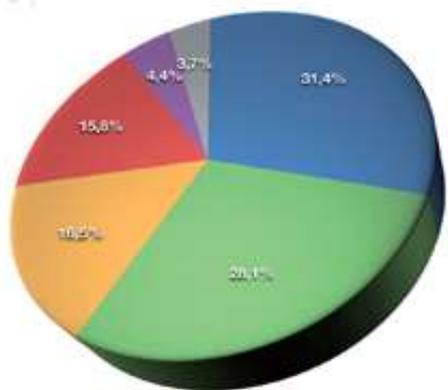
»Artículo 431.

» En todos los casos que prevén este capítulo y el anterior, los obsequios, presentes o regalos deberán ser decomisados».



Fuente: INE, 2015.

Condenas por ámbito de actuación (%)



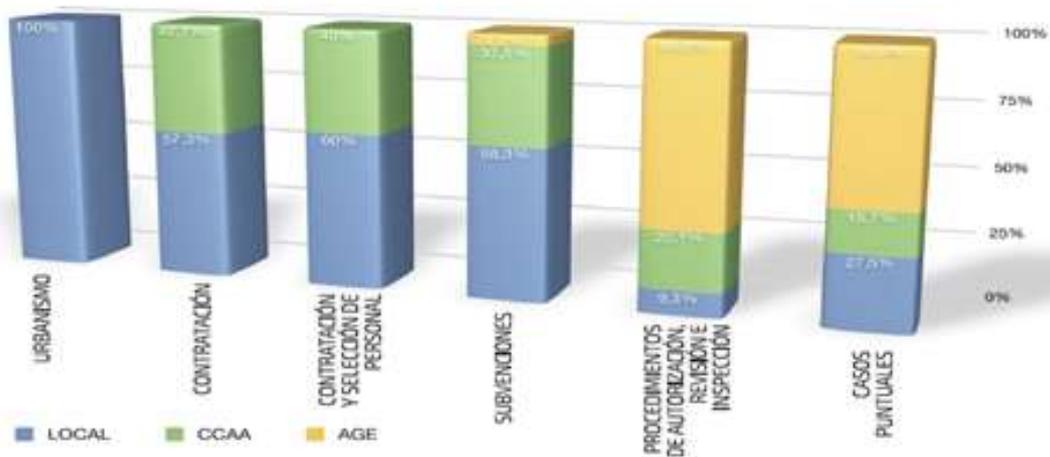
- CONTRATACIÓN
- CASOS PUNTUALES
- URBANISMO
- PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN, REVISIÓN E INSPECCIÓN
- SUBVENCIONES
- CONTRATACIÓN Y SELECCIÓN DE PERSONAL

Condenas por nivel de la Adm. del los condenados (%)



- LOCAL
- CCAA
- AGE

Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.

Corrupción institucional y controles administrativos preventivos, Fundación ¿Hay Derecho?, 2015,
<http://www.fundacionhayderecho.com/estudio-corrupcion-institucional-y-controles-administrativos-preventivos>

Todo esto implica un nuevo argumento justificativo de la importancia de afrontar el fenómeno de los grupos de presión, y su posible influencia indebida, desde la perspectiva de la *prevención*, dadas las limitaciones de la represión penal *a posteriori*.

La ley estatal 19/2013 desaprovechó una magnífica oportunidad de incluir en el título dedicado el buen gobierno, o en un título independiente, una regulación de este fenómeno, lo que se volvió a intentar en el proceso legislativo. En el momento de escribir estas líneas se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados una proposición de ley de prevención integral de la corrupción que incluye un título específico dedicado en la regulación de los grupos de interés; en caso de que se aprobara, sería la primera ley global española.¹¹

En este mismo contexto estatal se puede subrayar también el caso aislado del registro voluntario de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.¹² También hay que destacar que las comunidades autónomas y algún ente local han abordado la regulación de los grupos de presión. Abrió el camino la ley catalana 19/2014, complementada después por un acuerdo del gobierno catalán de verano de 2016, crucial a efectos prácticos como se verá después. A esta ley le siguió la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha, cuyo título III se dedica al buen gobierno, la buena administración, el gobierno abierto y los grupos de interés; y la ley de Aragón 5/2017, de 1 de junio, de integridad y ética pública, así como algunas regulaciones locales de esta cuestión, como las del municipio de Madrid o de Sant Cugat del Vallès.¹³

Varias voces insisten en la reivindicación de que cualquier intervención por parte de agentes sociales quede reflejada formalmente en un documento, es decir, que deje una «huella» que permita seguir esta participación (quién participó, Como participó, con qué agente público contactó, etc.). La denominada *huella legislativa* —nosotros preferimos el adjetivo *normativa*, puesto que tiene sentido en la elaboración tanto de leyes como de reglamentos— es un documento que detallaría el momento, la persona

¹¹ Véase el texto de la proposición de ley en : http://www.congreso.es/public_oficiales/12/cong/bocg/b/bocg-12-b-33-1.pdf

¹² Este registro se encuentra aquí: <https://rgi.cnmc.es/>

¹³ Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid de julio de 2016: <https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.5dd4485239c96e10f7a72106a8a409a0/?vgnextoid=3eabe8e52c796510vgnvcm1000001d4a900arcrd&vgnnextchannel=6b3d814231ede410VgnVCM100000b205a0aRCRD&vgnnextfmt=default>; Reglamento regulador del Registro de grupos de interés del municipio de Sant Cugat, aprobado en agosto de 2016: <https://www.santcugat.cat/go/registre-de-grups-dinteres>

y el objeto de un contacto del poder normativo con una persona física o jurídica, con el objeto de asegurar que la influencia de los grupos de interés en el desarrollo de políticas públicas mediante normas no es desproporcionada, lo que llevaría a una indebida influencia y a una captura del regulador. Actúa como un elemento de prevención de la corrupción y de rendición de cuentas tanto del poder ejecutivo —el que aquí nos interesa— como del legislativo.¹⁴

La OCDE se ha mostrado favorable al uso de huellas normativas para la transparencia y la integridad en la actividad de los grupos de presión. Al establecer 10 principios sobre este tema, incluye uno, el número 6, relativo al fomento de la transparencia, que dice que los países tendrían que permitir a los *stakeholders* (que podríamos traducir como *participantes* o interesados) —incluyendo las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios, los medios de comunicación y el público en general— hacer un escrutinio de las actividades de lobby. En desarrollo de este principio, la OCDE opina que los gobiernos deberían considerar facilitar esta labor haciendo publicidad de una *legislative footprint*, una huella normativa que indicara los grupos consultados en el desarrollo de iniciativas normativas.¹⁵

Esta huella normativa se distingue del registro de grupos de interés. Si bien ambos son mecanismos técnicos para asegurar la transparencia y el buen gobierno y la buena administración en el ámbito normativo, la huella legislativa cubre un ámbito diferente del de los registros, al informar sobre la norma jurídica concreta e incluir lobbys no registrados, si se tercia, y al establecer un deber jurídico para las autoridades, a diferencia de la información registral, que la proporcionan los lobbys.

En el ámbito de la elaboración de normas para el poder ejecutivo, que centra este estudio, hay que preguntarse si España cuenta ya con un mecanismo similar a la huella normativa.¹⁶

El Real Decreto 1083/2009 establece la obligatoriedad de la memoria de impacto normativo tanto para anteproyectos de ley como para reglamentos, y ha sido completado ahora por las leyes 39 y 40 de 2015. Según el real decreto, esta memoria deberá contener «la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, con objeto de que quede

¹⁴ Véase, por ejemplo, Obholzer, L. (2011), «A call to members of the European Parliament: take transparency seriously and enact the 'legislative footprint'». *CEPS Policy Brief* (n.º 256). Bruselas: CEPS; y Transparency International (2013). *Legislative Footprint*.

¹⁵ OCDE (2013). *Transparency and Integrity in Lobbying*. Véase también OCDE (2014). *Lobbyists, Governments and Public Trust* (vol. 3, pág. 28 y 29).

¹⁶ Un análisis de la situación europea sobre las huellas legislativas en Transparency International (2015). *Lobbying in Europe* (pág. 28 *et seq.*).

reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma».

Ahora, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el cual se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, contiene, solo para el nivel estatal, la adaptación de esta regulación a las nuevas leyes de 2015.

La memoria del análisis de impacto normativo tendría que recoger, pues, como ya hemos dicho, la huella de las consultas al público *formalizadas* y realizadas. Ahora bien, nos consta que tanto en la elaboración de anteproyectos de ley como de reglamentos, las consultas al público que no sean audiencias, es decir, las informaciones públicas no son obligatorias o, dicho de otro modo, no son un trámite reglado por la legislación vigente, con lo que pueden hacerse o no. Por otro lado, al margen de estas vías formales, también sabemos que, en la práctica informal, los *contactos* son frecuentes. Sin embargo, los reales decretos mencionados no dicen nada.

Aun así, estos reglamentos estatales señalan también que en la memoria puede constar, como decía el real decreto ya derogado, cualquier otro aspecto que el órgano proponente considere relevante, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto *en materia de igualdad de oportunidades*, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Si bien en un principio no estaba pensada para el propósito que estamos tratando, no tenemos ninguna duda que la Memoria podría, o mejor, tendría que incluir también contactos personales, telefónicos, de correo electrónico, etc., entre el poder normativo y terceros.

Ahora bien, dada la falta de cultura en este punto y la oscura redacción reglamentaria, creemos que convendría modificarlo para aclarar, sin que quede ninguna duda, la obligación de dejar en el expediente administrativo incluido en la memoria de evaluación de impacto normativo un documento específico sobre los contactos establecidos al margen de los trámites formalizados participativos (audiencia e información pública, si procede), indicando quiénes fueron estos contactos y cuando, con quién y con qué objeto tuvieron lugar.¹⁷

¹⁷ Transparency International España, en el informe mencionado de 2014 sobre el lobby en España señala la necesidad de introducir una huella legislativa en el ámbito parlamentario, para facilitar «el conocimiento de los estudios e informes que motivan las propuestas de ley, los calendarios detallados del proceso legislativo, y las reuniones que diputados y senadores mantienen con terceras partes» (recomendación n.º 10).

Nosotros creemos que, en el ámbito de los proyectos de ley y reglamentarios, a pesar de que la regulación estatal y autonómica existente considera la participación en trámites formalizados, no dice nada de los contactos informales con distintas partes, por lo que convendría especificar este aspecto en la normativa.

Lo mismo habría que sugerir en el ámbito de las comunidades autónomas, donde ni siquiera se menciona aún la huella normativa con las características que hemos visto.¹⁸

En todo caso, esta huella normativa *deberá ser objeto de publicidad* por parte de quien elabora la norma, dado que ahora tanto la ley estatal de transparencia de 2013 (artículo 7 d) como algunas leyes autonómicas exigen la publicación de las memorias de elaboración de las normas.

Buen ejemplo de esto es la legislación catalana, que ahora comentaremos.

¹⁸ Por ejemplo, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, que prevé en su artículo 64 lo siguiente (sin incluir contactos con grupos de interés de tipo informal):

«Artículo 64. *Memorias.*

»1. Los proyectos de disposiciones reglamentarias deben acompañarse siempre de una memoria general, de una memoria de evaluación del impacto de las medidas propuestas, así como de los informes preceptivos y los que solicite el órgano instructor.

»2. La memoria general debe contener, como mínimo:

»a) La justificación de la necesidad de la disposición reglamentaria y la adecuación de esta a los fines que se persiguen.

»b) El marco normativo en que se inserta el proyecto de disposición reglamentaria.

»c) La relación de las disposiciones afectadas por el proyecto de disposición reglamentaria y la tabla de vigencias y derogaciones resultantes.

»d) La competencia de la Generalidad sobre la materia.

»e) La relación motivada de las personas y entidades a las cuales debe otorgarse el trámite de audiencia.

»f) La procedencia, si procede, de someter el expediente a información pública.

»3. La memoria de evaluación del impacto de las medidas propuestas debe tener el contenido que se establezca por reglamento. En todo caso, dicha memoria integra, como mínimo, los siguientes informes:

»a) Un informe de impacto presupuestario, en que se evalúa la repercusión de la disposición reglamentaria en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Generalidad, así como las fuentes y los procedimientos de financiación, si procede.

»b) Un informe de impacto económico y social, en que se evalúan los costes y los beneficios que implica el proyecto de disposición reglamentaria para sus destinatarios y para la realidad social y económica.

»c) Un informe de impacto normativo, en que se evalúa la incidencia de las medidas propuestas por la disposición reglamentaria en términos de opciones de regulación, de simplificación administrativa y de reducción de cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas.

»d) Un informe de impacto de género.

»4. En los supuestos en que la unidad directiva que tramita la disposición reglamentaria considere que esta no tiene incidencia alguna en los presupuestos de la Generalidad, el informe de impacto presupuestario, suscrito por el titular o la titular de la unidad directiva, debe justificar motivadamente la ausencia de gasto público.

»5. El expediente debe incluir una memoria de las observaciones y alegaciones presentadas en los trámites de consulta interdepartamental, audiencia, información pública e informes, si procede, así como de las razones que han conducido a la desestimación de las mismas, si se da el caso».

5.2 Marco normativo en Cataluña: la huella normativa, el buen gobierno regulador y el derecho a una buena administración.

En las últimas décadas los conceptos de buena gobernanza, buen gobierno y buena administración han pasado ya a integrar el vocabulario habitual de los estudios relativos al poder público. Mientras que la idea de (buena) gobernanza ha sido impulsada desde hace tiempo por ámbitos académicos cercanos a la ciencia política y ha sido ampliamente aceptada en el argot de la Unión Europea e incluida en el célebre Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001, los conceptos de buen gobierno y buena administración no han empezado a ganar peso hasta los últimos años.

Si bien el primero, el buen gobierno, permanece todavía en el ámbito de las reflexiones teóricas que intentan perfilarlo, el segundo, la idea de la buena administración, ha cobrado un impulso claro gracias a su reconocimiento legal y a un uso judicial extenso como parámetro de control del ejercicio de las funciones administrativas (véase un análisis de esta jurisprudencia en Ponce, 2017).

De hecho, en un principio fue la jurisprudencia de la Unión Europea, de países de nuestro entorno y de España la que extrajo el principio de buena administración de los ordenamientos respectivos. A partir de esta labor jurisprudencial, llegaron los textos normativos que recogían el concepto, cristalizándolo como el derecho a una buena administración, nuevo derecho que ha sido denominado *de tercera generación* (Consejo de Europa, 2007, Unión Europea, 2016).

Habría que empezar, ante todo, por distinguir estas dos expresiones, que, aunque cercanas, no son idénticas. La idea de *buen gobierno* se refiere al modo en el que una parte del poder ejecutivo, el gobierno, tiene que desarrollar sus funciones, en tanto que la *buena administración* hace referencia al modo en el que el poder ejecutivo tiene que desarrollar sus tareas administrativas, siendo los conceptos de *mala administración* (negligente) y *corrupción* (mala administración dolosa) sus opuestos.

En este sentido, pues, el buen gobierno y la buena administración son nociones diferentes de la buena gobernanza, más restringidas y concretas, puesto que no incluyen actores privados y se distinguen por la función específica a la que se refieren, aunque a veces se utilicen de forma indistinta —sobre todo buena gobernanza y buen gobierno—, dependiendo del contexto y del idioma (como identificando *good governance* y *good government*, Addink, 2014; o vinculando la mejora regulatoria con la buena gobernanza, Karpen, 2013).

En la Constitución española (en adelante, CE), por ejemplo, existen tanto principios de buen gobierno como principios de buena administración (Ponce, 2001). Respecto a los primeros hay que tener en cuenta el principio de interdicción de la

arbitrariedad (art. 9.3 CE), que exige racionalidad y justificación en las decisiones; el principio de no discriminación (art. 14 CE), de persecución de la igualdad material (art. 9.2 CE); el principio de proporcionalidad y, por lo tanto, de actuación no desproporcionada (derivado por la jurisprudencia del artículo 1 CE, incluyendo los subprincipios ya conocidos de adecuación, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*) o el principio de asignación equitativa, eficiencia y economía a la programación del gasto público (art. 31.2 CE). Por otro lado, varias leyes de buen gobierno, empezando por la estatal 19/2013 y siguiendo por las autonómicas, y otras regulaciones —por ejemplo, la ley estatal 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y equivalentes autonómicas— establecen ahora deberes jurídicos concretos de buen gobierno.

Asimismo, no olvidemos que en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE) se encuentra un derecho a una buena administración también de aplicación en el ámbito normativo:

«Artículo 41

»Derecho a una buena administración

»1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

»2. Este derecho incluye en particular:

»a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

»b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

»c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

»3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales

comunes a los Derechos de los Estados miembros.

»4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua».

También encontramos la consagración del derecho a una buena administración en varios estatutos de autonomía recientes (como el catalán en su artículo 30), en la legislación estatal y autonómica (como la ley gallega 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración) y en la jurisprudencia, como ya hemos dicho antes.

Por un lado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) mantiene una jurisprudencia consistente aludiendo al principio de buena gobernanza como instrumento jurídico para orientar y limitar la discrecionalidad de las autoridades de los países miembros del Convenio de 1950. Así, de las decisiones *Cazja* contra Polonia, de 2 de octubre de 2012; *Rysovskyy* contra Ucrania, de 20 de octubre de 2011; u *Öneryildiz* contra Turquía, de 30 de noviembre de 2004, se deduce que, aunque el ejercicio de la discrecionalidad administrativa incluya multitud de factores locales inherentes a la elección y la implementación de políticas públicas (como las urbanísticas) y en las medidas que resulten, ello no significa que las autoridades puedan basarse legítimamente solo en su margen de apreciación, que no los dispensa bajo ningún concepto de su deber de actuar conforme al principio de buena gobernanza, que impone una actividad pública, que tiene que ser:

- ágil y rápida y a tiempo (*promptly, speedily*), desarrollada de una manera apropiada y sobre todo consistente, especialmente cuando afecta a «derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho de propiedad»;
- llevada a cabo con sumo (*utmost*) cuidado, «en particular cuando se trata de materias de importancia vital para los individuos, como beneficios sociales y otros derechos parecidos»;
- realizada mediante el desarrollo de procedimientos internos que permitan la transparencia y la claridad de sus operaciones, minimicen el riesgo de errores y promuevan la seguridad jurídica en las transacciones entre particulares;
- correctora de errores cometidos, con el pago, si procede, de una compensación adecuada u otro tipo de reparación apropiada para el ciudadano afectado por dichos errores.

También encontramos una defensa del derecho a una buena administración en mucha jurisprudencia del TJUE (Mancilla, 2014). Destaca, por ejemplo, el caso muy conocido *C-260/90 Technische University München v. Hauptzollamt München-Mitte* (1991) ECR Y-546, en el que el deber de diligencia debida (*due care*) vinculado a la buena administración se asocia ael derecho a ser oído antes de adoptar la decisión y el deber de motivación. La primera aplicación judicial del derecho a una buena administración incluido en la Carta de Derechos Fundamentales de Niza de 2000 fue hecha por el tribunal de primera instancia en su decisión de 30 de enero de 2002. El tribunal analizó la obligación de la Comisión de analizar con diligencia e imparcialidad las acusaciones presentadas con relación al artículo 90.3 del Tratado.

Desde entonces, la jurisprudencia de la Unión Europea ha recurrido al artículo 41 de la Carta en numerosas ocasiones para controlar la actividad administrativa. Este uso ha aumentado notablemente entre 2011 y 2015: en comparación con las 12

decisiones del primer año, en el segundo encontramos 31. Un ejemplo de ello lo encontramos en la decisión del TJUE de 29 de abril de 2015, T-217/11, Claire Staelen contra el Defensor del Pueblo de la Unión Europea, donde se hace un resumen claro de la jurisprudencia existente, subrayando el deber de debido cuidado y diligencia asociado al derecho.

Por último, el derecho a una buena administración ha sido tutelado en numerosas ocasiones por la jurisprudencia del TS español y de los TSJ de las comunidades autónomas.¹⁹ Por mucho que, como es sabido, la CDFUE hace que el derecho a una buena administración solo sea aplicable a las autoridades de los Estados miembros cuando implementan el derecho de la Unión Europea (art. 51 de la Carta),²⁰ la jurisprudencia del TS español, complementando el ordenamiento jurídico nacional (art. 1 del Código Civil) *ha generado mediante su jurisprudencia una obligación de respeto del derecho a una buena administración incluso cuando solo entra Derecho puramente español.*

Así, por ejemplo, en la sentencia de 15 de julio de 2010, recurso n.º 25/2008, ponente señor Juan Carlos Trillo Alonso, se encuentra una clara conexión entre buena regulación y derecho a una buena administración (la cursiva es nuestra):

«Sin duda la memoria económica es un documento de relevancia singular en el procedimiento de elaboración reglamentaria. Los conceptos de buena administración y de calidad de la actividad administrativa, cobran todo su protagonismo en el momento de concretar los costes económicos y financieros que la aplicación de una norma reglamentaria puede suponer. *El deber de buena administración, de un buen hacer administrativo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige prestar especial atención* a la hora de estudiar las consecuencias económicas que la implantación de la nueva normativa comporta. La ausencia de un estudio económico riguroso puede producir, y ejemplos hay de esto, que las disposiciones reglamentarias se queden “en papel mojado”, carentes de virtualidad práctica, bien por ausencia de partidas presupuestarias o vías de financiación, sin duda los supuestos más frecuentes, bien por no haber ponderado la carga económica que a la sociedad en general, y, en particular, a los singularmente afectados, supone la aplicación de la norma reglamentaria».

¹⁹ Así, un análisis de la misma puede encontrarse aquí: http://www.gencat.cat/eapc/revistes/recopilatorio_sentencias_jurisdiccion_contenciosa_hasta03_2015_derecho_buena_administracion.pdf

²⁰ Con relación a este artículo, véanse la sentencia del TJUE de 26 de febrero de 2013, Caso C-617/10 («los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión tienen que ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas. El Tribunal de Justicia ya ha indicado que, por este motivo, no puede apreciar a la luz de la Carta una normativa nacional que no se inscriba en el marco del Derecho de la Unión».)

De igual forma, la STS de 5 de diciembre de 2016, recurso n.º 378/2013, ponente señor Suay Rincón, señala que las obligaciones de debido cuidado y diligencia asociadas al derecho a una buena administración exigen un comportamiento administrativo determinado en el procedimiento de adopción de decisiones, en este caso (las cursivas son nuestras):

«[...] a partir de la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de la necesidad de incorporar al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general la memoria del análisis de impacto normativo (Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio), ha tardado en avanzarse en acentuar el rigor de esta exigencia desde la perspectiva señalada (ponderación del impacto social). No lo hizo la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (artículos 4 a 7), que resulta de aplicación al supuesto de autos. Aunque, más recientemente, sí se percibe un paso adelante en la dirección indicada, tanto en la Ley 39/2015 (artículos 127 y siguientes), como, especialmente, en la Ley 40/2015 (disposición final tercera, por la que se da nueva redacción a diversos preceptos de la Ley 50/1997, del Gobierno, entre otros, al artículo 26.3d), ambas de 1 de octubre de 2015. Es evidente la creciente densidad alcanzada por la regulación de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones de carácter general. No obstante ambos textos legales son de fecha posterior a la normativa reglamentaria que nos ocupa.

»La ponderación del impacto social contribuye a la revalorización de un procedimiento que no puede ser contemplado como una mera formalidad, en tanto que garantía de la efectividad de los derechos de los ciudadanos. Desde luego han ido reforzándose paulatinamente las exigencias requeridas en la evaluación del impacto económico y nuestra jurisprudencia también lo ha venido a reconocer (como acreditan las Sentencias de 5 y 13 de mayo de 2009, RC 133 y 126/2007 y 131/2007, respectivamente, que su vez invocan la autoridad de otras dos anteriores dictadas por el Pleno de esta Sala de 27 de noviembre de 2006, Rec. 51 y 53/2006, respectivamente; incluso con entendimiento más amplio, Sentencia de 18 de junio de 2012 RC 6513/2009).

»Pero el avance en las previsiones sobre el impacto social y medio ambiental recogidas ya en el Real Decreto 1083/2009 (artículo 1.2), dentro del contenido de la memoria del análisis de impacto normativo de forma adicional a su contenido propio (artículo 1.1), ha llevado más tiempo en dejarse sentir, pese a su indubitada conexión, por una parte, con el concepto de la sostenibilidad social, ya recogido incluso por la propia Constitución (artículo 135.4), y del que no parece irrazonable deducir la necesidad de requerir un esfuerzo complementario de motivación para explicar las razones que llevan a la adopción de determinadas normativas que inciden

negativamente sobre los derechos sociales (en este sentido, se pronuncian expresamente sendos votos particulares a las sentencias constitucionales 49/2015 y 139/2016), y si en materia de medio ambiente la jurisprudencia ha venido a consagrar la exigencia de aportar una motivación reforzada en sustento de la adopción de una medida regresiva en base al principio ambiental de no regresión -Sentencias de 13 de junio de 2011 RC 4045/2009, 30 de septiembre de 2011 RC 1294/2008 y de 29 de marzo de 2012 RC 3425/2009- como consecuencia a su vez del principio de la sostenibilidad ambiental, no parece que el principio de precaución social pueda comportar menores exigencias; y, por otra parte, *con el derecho a la buena administración, contemplado en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que en su germen lleva también la procedencia de observar un deber de cuidado en la adopción de las decisiones con la debida ponderación de todos los intereses y hechos relevantes; y ello ha de encontrar adecuado reflejo en la memoria del análisis de impacto normativo.*

»No puede ignorarse, sin embargo, que, además de la posterior entrada en vigor de los textos legales que ahora constituyen el marco normativo de referencia (Leyes 39 y 40/2015) en los términos antes indicados».

Ahora bien, como señala esta sentencia, las leyes estatales 39 y 40 de 2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común y sector público, respectivamente, en línea con los desarrollos internacionales, y con el incentivo de la OCDE, como ambas confiesan en sus preámbulos, han introducido referencias significativas a la calidad normativa y a la buena regulación, elementos que no eran desconocidos en el ordenamiento jurídico español, pero que ahora cobran, con rango de ley, más importancia (Marcos Vaquer, 2017).

La doctrina ha ido identificando una serie de técnicas de gestión con reconocimiento normativo que contribuyen a aumentar las probabilidades de un buen gobierno y una buena administración y a rebajar los riesgos de mala administración y corrupción.

Entre ellas, hay que recordar, por ejemplo (Ponce, 2016):

- a) Definición del derecho a una buena administración y de su estándar de diligencia debida y extensión a privados que ejercen funciones públicas.
- b) Evaluación de la calidad normativa y establecimiento de una «huella normativa».
- c) Selección y estatuto jurídico de empleados públicos de libre designación, eventuales, directivos y funcionarios locales habilitados estatales.
- d) Cartas de Servicio, estándares de buena administración, inactividad y responsabilidad patrimonial.
- e) Evaluación de las políticas públicas y su institucionalización.

- f) Reforzamiento de los controles de la Administración.
- g) Mejoras en organismos constitucionales y estatutarios de control.
- h) Mejoras relativas a las funciones y a la protección de la labor de los controladores en el ámbito local.
- i) Mejora del control de los actos de trámite y de las medidas cautelares en el control judicial de la Administración.
- j) Responsabilidad patrimonial por mal gobierno y mala administración.
- k) Acción pública en materia de mal gobierno y mala administración.
- l) Regulación de la figura del *whistleblower*, alertador o denunciante.
- m) Regulación de los lobbys: este último aspecto, respecto a su diseño normativo, es el que centrará esta parte.

La regulación de los lobbys está conectada con otros aspectos, antes mencionados, relativos a la efectividad del derecho a una buena administración, como la denominada *huella normativa* (OCDE, 2013)²¹ y los *códigos éticos o de conducta* (respecto a, por ejemplo, la cuestión de la aceptación *de regalos* por parte de empleados públicos y funcionarios).²² Tiene además conexiones con puntos vinculados a los *conflictos de intereses* y las *puertas giratorias* y, desde una perspectiva todavía más general, está relacionada con *la financiación de los partidos políticos* (Payne, 2014) y con el extraordinario incremento de la *desigualdad* en los últimos años en el mundo en general (Oxfam informa en 2016 que 62 personas disponen de la riqueza equivalente a la mitad de la población mundial, mencionando expresamente el papel de los lobbys) y en España en particular, país donde las 20 personas más ricas de España poseen actualmente tanto como el 30 % más pobre de la población, casi 14 millones de personas.²³

La regulación adecuada de los grupos de interés, pues, es crucial para el funcionamiento correcto del mercado y de un Estado social y democrático de Derecho (Sansón Carrasco, 2017).

²¹ La huella normativa o legislativa hace referencia a un documento que detallaría el momento, la persona y el objeto de un contacto del poder normativo con una persona física o jurídica, con el objeto de asegurar que la influencia de los grupos de interés en el desarrollo de políticas públicas mediante normas no es desproporcionada, lo que llevaría a una indebida influencia y a una captura del regulador. Actúa como un elemento de prevención de la corrupción y de rendición de cuentas tanto del poder ejecutivo —el que aquí nos interesa— como del legislativo.

²² Véase la sentencia del Tribunal Supremo español de 17 de marzo de 2017, Sala de lo Penal: no hay delito porque los regalos entregados y recibidos corresponden a unos usos sociales de cortesía por Navidad (se trataba de botellas de vino con un coste determinado considerado en la decisión).

²³ Diario ABC, 30 de octubre de 2014: <http://www.abc.es/sociedad/20141030/abc-personas-ricas-pobres-oxfam-201410301058.html>.

De toda esta regulación, la que ha tenido más desarrollo y aplicación práctica hasta el momento es, sin duda, la ley catalana.²⁴ Efectivamente, como decíamos, en el ámbito de Cataluña se ha introducido una primera regulación de los grupos de interés en España, mediante la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (publicada en el BOE de 21 de enero de 2015), que le dedica su Título IV (art. 45 a 53), cuyo desarrollo reglamentario con arreglo a la remisión hecha en el artículo 53 de la ley) se ha efectuado a través del Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero, por el cual se crea y se regula el Registro de Grupos de Interés de Cataluña.

La ley no regula la negociación de proyectos de ley y reglamentos para los lobbys, ámbito predilecto de su actuación, lo que podría haber hecho como se hace en Estados Unidos desde los años 90 del siglo pasado (sobre este tema, Ponce, 2015). Y establece, en aras de la transparencia y del buen gobierno y la buena administración, una primera regulación referida a la definición de los grupos de interés, su inscripción obligatoria en registros específicos, la necesidad de que suscriban códigos éticos y la tipificación como infracciones de determinadas conductas de los lobbys.

Exponiendo ahora de forma muy sumaria el contenido, hay que destacar que la ley catalana parte de una visión no muy positiva de los grupos de interés²⁵ —lo cual no debe sorprendernos conociendo ya los paradigmas dominantes en el Derecho público europeo antes expuestos— y los define en el artículo 2 como «las personas físicas o jurídicas de carácter privado que realizan actuaciones de participación activa en políticas públicas o en procesos de toma de decisiones en Cataluña con la finalidad de influir en la orientación de dichas políticas en defensa de un interés propio o de terceros, o de un interés general» y, en el artículo 47.1, como las «personas y organizaciones que, independientemente de su forma o estatuto jurídico, en interés propio, de otras personas o de organizaciones realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración de leyes, normas con rango de ley o disposiciones generales o

²⁴ Aquí nos ocuparemos únicamente de los grupos de presión y el poder ejecutivo. En el caso del poder legislativo, la ley catalana remitía al Parlamento, en aras de su autonomía, la regulación de la cuestión, lo que se ha hecho con el Texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2015 y el Código de conducta de los diputados y diputadas del Parlamento de Cataluña de 2016.

²⁵ En su preámbulo señala que:

«El desarrollo de la actividad política y administrativa pone de relieve la existencia de personas y organizaciones que, de forma lícita, realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración y la aplicación de las políticas públicas en beneficio e interés de otras personas u organizaciones.

»Esta es una realidad que *no puede evitarse*, pero sí puede hacerse más transparente mediante la adopción de medidas legales». La cursiva es nuestra.

en la elaboración y aplicación de las políticas públicas» y las «plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de facto una fuente de influencia organizada y realizan actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro».

Como podemos comprobar, se trata de una definición muy amplia, que no recorre, como en otras regulaciones comparadas, a criterios de habitualidad y/o profesionalidad.

Estos grupos de interés deben inscribirse en el Registro de grupos de interés, que tiene como finalidad su control y que tendrá una gestión centralizada por parte de la Administración de la Generalidad de Cataluña (art. 45, 46 y 47.1). Su ámbito incluye «todas las actividades realizadas con la finalidad de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y la toma de decisiones, con independencia del canal o medio utilizado, incluyendo los contactos con autoridades y cargos públicos, diputados, funcionarios y personal al servicio de las instituciones, así como las contribuciones y la participación voluntarias en consultas oficiales sobre propuestas legislativas, normativas, actos jurídicos u otras consultas» (art. 47.2).²⁶

Durante los primeros meses de actividad del registro hubo voces que defendían que fuera meramente voluntario, lo que explicaría la baja tasa de inscripciones. Sin embargo, los argumentos a favor de la voluntariedad, eran, en nuestra opinión, muy discutibles y, en todo caso, han sido barridos por un acuerdo del gobierno de la Generalidad de verano de 2016.

El artículo 49 detalla el contenido del Registro de grupos de interés, que incluirá publicidad de «las actuaciones de los grupos de interés, especialmente de las reuniones y audiencias celebradas con autoridades, cargos públicos, miembros electos o diputados, y de las comunicaciones, los informes y otras contribuciones con relación a las materias tratadas» y un código de conducta común que tendrán que cumplir los lobbys (art. 49), con el compromiso de no «influir en la toma de las decisiones de forma deshonesta» (art. 51, c) y de «no incitar, por ningún medio, a autoridades, cargos públicos, diputados o funcionarios a infringir la ley o las reglas de comportamiento establecidas por el código de conducta» a través de su código ético o de conducta (art. 51, f con relación al art. 55 *et seq.* de la ley). Los grupos de interés tendrán que cumplir,

²⁶ Quedan sin embargo excluidos del Registro de grupos de interés las actividades «actividades relativas a la prestación de asesoramiento jurídico o profesional vinculadas directamente a defender los intereses afectados por procedimientos administrativos, las destinadas a informar a un cliente sobre una situación jurídica general, las actividades de conciliación o mediación realizadas en el marco de la ley, o las actividades de asesoramiento realizadas con finalidades informativas para el ejercicio de derechos o iniciativas establecidos por el ordenamiento jurídico» (art. 48).

además de esta ley, una serie de obligaciones referidas a la calidad de la información proporcionada y la aceptación de la fiscalización y el control previstos en la ley (art. 50).

En caso de incumplimiento de sus obligaciones, la ley prevé la suspensión temporal o la cancelación de la inscripción en el registro, lo que comporta la denegación de acceso a las instalaciones públicas (art. 52) y tipifica una serie de infracciones administrativas, dirigidas a proteger el buen gobierno y la buena administración, que pueden cometer los grupos de interés (art. 77.3, f, 78.3, g) y dar lugar a sanciones diversas en función de la gravedad de la infracción (art. 84).²⁷

Pues bien, esta regulación catalana obliga a especificar en el Registro de grupos de interés tanto el hecho de que su actividad incluye esta faceta como los contactos concretos que se produzcan (así lo indica claramente el artículo 49.2 de la ley), lo que, junto con la *huella normativa*, representa un avance importante en la transparencia que garantice el buen gobierno y la buena administración con relación a la elaboración de políticas públicas, incluidas las normas elaboradas por el poder ejecutivo.²⁸

En una fase inicial, el despliegue de este sistema fue débil, como decíamos antes, lastrado por la falta de tradición y conocimiento en este ámbito y, posiblemente, por dudas que se generaron sobre la posible voluntariedad del Registro, lo que hizo que

²⁷ «Artículo 84. Sanciones aplicables a otras personas por incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente ley.

»1. Las sanciones que pueden aplicarse a las personas físicas o jurídicas que no tienen la condición de altos cargos o de personal al servicio de las administraciones públicas son las siguientes:

»a) Por la comisión de infracciones muy graves:

»1.º Una multa entre 6.001 y 12.000 euros.

»2.º La suspensión para poder contratar con la Administración, durante un período máximo de seis meses.

»3.º La inhabilitación para ser beneficiarios de ayudas públicas, durante un período entre un año y cinco años.

»4.º La cancelación definitiva de la inscripción en el Registro de grupos de interés.

»b) Por la comisión de infracciones graves:

»1.º Una multa entre 600 y 6.000 euros.

»2.º La inhabilitación para ser beneficiarios de ayudas públicas, durante un período máximo de un año.

»3.º La suspensión, durante un período máximo de un año, de la inscripción en el Registro de grupos de interés.

»c) Por la comisión de infracciones leves:

»1.º La amonestación.

»2.º La declaración de incumplimiento con publicidad.

»2. Los criterios aplicables para determinar el alcance de la sanción son los establecidos por la legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo. También se valora la existencia de perjuicios para el interés público, la repercusión de la conducta en los ciudadanos y, en su caso, los daños económicos o patrimoniales producidos.

»3. La competencia para incoar, instruir y resolver el expediente sancionador corresponde al titular del departamento de la Generalidad competente en materia de Administración pública, al alcalde o presidente del ente local o a los cargos a los que se refiere el artículo 86.e y f».

²⁸ Véase *ut infra*, en este mismo capítulo

a día de hoy solo haya inscritos en el registro de grupos. Aun así, dos circunstancias posteriores a la aprobación de la Ley de 2014 y del reglamento citado de 2015 han incidido de forma notable en esta materia y han cambiado radicalmente el panorama: el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo, aprobado por el acuerdo del gobierno de Cataluña de verano de 2016, ya mencionado, y el Decreto Ley 1/2017.

Como es sabido, en fecha 16 de febrero de 2017 se publicó en el DOGC el Decreto Ley 1/2017 de 14 de febrero, por el cual se crea y regula el Registro de grupos de interés de Cataluña.²⁹ El Gobierno aprobó este decreto ley para transformar el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad en uno nuevo para todas las instituciones, ayuntamientos y otros organismos públicos obligados por la Ley de transparencia a tener uno. El 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, con la voluntad, como explica su preámbulo, «de implantar [...] 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».

Precisamente este es nuestro punto de partida para hacer un análisis empírico sobre cómo la inscripción en el registro puede ir acompañada de una coordinación con la publicidad activa de las agendas de los altos cargos en cuanto a sus reuniones, según el modelo catalán establecido por el acuerdo del gobierno de la Generalidad de verano de 2016.

²⁹ Consultable aquí:

http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&modo=singl e&documentId=776905&language=can_SE

Efectivamente, nos referimos al Acuerdo GOV/82/2016, de 21 de junio, por el cual se aprueba el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades de su sector público, y otras medidas en materia de transparencia, grupos de interés y ética pública.

El acuerdo del gobierno aprueba, para la aplicación adecuada de la normativa reguladora de los grupos de interés, el protocolo de actuación que se adjunta como anexo n.º 3, que establece que:³⁰

«El Departamento de Justicia tiene que garantizar un acceso rápido y ágil a los datos del Registro de grupos de interés

- El Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia, mediante la Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto, tiene que establecer los mecanismos que permitan la publicación de la agenda oficial de las actividades de los altos cargos que tengan relación con los grupos de interés.

- La Escuela de Administración Pública de Cataluña, con la colaboración de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas, deben llevar a cabo un programa de formación para garantizar la adecuada aplicación del protocolo de actuación para los empleados públicos responsables de la gestión de la agenda de los altos cargos y personal directivo».

En el acuerdo mencionado, dentro del Código de conducta de los altos cargos y personal directivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades de su sector público, prevé que los altos cargos tienen que:

«- Dar publicidad de forma veraz del currículum académico y de los méritos profesionales y técnicos, de las funciones que corresponden a su cargo, de las retribuciones e indemnizaciones y dietas, y de la agenda pública en todo aquello relativo a las reuniones con los grupos de interés.

»- Velar por el cumplimiento de la normativa reguladora de los grupos de interés y del Código de conducta que les es aplicable y poner en conocimiento de los órganos competentes las irregularidades o infracciones de las que tengan constancia en este ámbito.

»- Ajustar sus relaciones con los grupos de interés a los criterios y protocolos de actuación adoptados corporativamente y, en particular, velar por el cumplimiento de las obligaciones de inscripción en el Registro de grupos de interés, incorporar a sus agendas oficiales los contactos que establezcan con estos grupos y facilitarles el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos que les correspondan».

30

http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&modo=singl e&documentId=743923&language=can_SE

Por su parte, el protocolo mencionado del anexo 3 del Acuerdo GOV/82/2016 concreta las pautas de actuación que se recogen con el fin de que las relaciones que se establecen entre los altos cargos y el personal directivo con los grupos de interés se desarrollen en el ámbito de la Administración de la Generalidad y de su sector público bajo parámetros de homogeneidad, seguridad jurídica, transparencia e integridad. El protocolo incorpora, mediante dos anexos que reproducen la regulación legal, los sujetos y las actividades que deben inscribirse en el registro y el código de conducta común de los grupos de interés.

Según esto, los altos cargos y el personal directivo de la Administración de la Generalidad y de su sector público tienen que ajustar sus relaciones con los grupos de interés a las siguientes pautas de actuación:

«1. Deber de conocimiento

»1.1 Los altos cargos y el personal directivo deben conocer el marco regulador de los grupos de interés y, de forma particular, la definición legal de grupo de interés, los sujetos y las actividades que se deben inscribir en el Registro de grupos de interés y el Código de conducta y el resto de obligaciones aplicables a dichos grupos.

»1.2 Asimismo, deben procurar que estos conocimientos sean compartidos por el conjunto de personas dependientes o adscritas a sus unidades directivas y, en particular, por sus colaboradores más próximos y directos, así como por los empleados públicos que puedan establecer contactos con los grupos de interés.

»2. Inscripción registral y relaciones con los grupos de interés

»2.1 La inscripción en el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público es obligatoria y se debe formalizar, a instancia del grupo de interés, por medio de la solicitud presentada por la persona o personas que lo representan. Los altos cargos y el personal directivo tienen el deber de promover y facilitar que estas inscripciones se hagan efectivas.

»2.2 Los altos cargos y el personal directivo *pueden mantener contactos con un grupo de interés cuando esté acreditada su inscripción en el Registro de grupos de interés o, subsidiariamente, si el grupo de interés acredita que ha formalizado la solicitud de inscripción.*

»2.3 *Con esta finalidad, antes de mantener reuniones o de realizar actividades conjuntas con los grupos de interés, los altos cargos y el personal directivo deben comprobar que los grupos de interés afectados se encuentran inscritos en el Registro de grupos de interés y, en el supuesto de que no lo estén, recordar a quien les represente la obligación de solicitar dicha inscripción siempre que quieran actuar como grupo de interés.*

»La comprobación de la inscripción se hace por medio de la aplicación telemática de consulta del Registro. Excepcionalmente, si concurre una causa que lo haga técnicamente imposible, esta comprobación se puede realizar mediante una consulta al personal o puntos de contacto del Registro.

»2.4 *Con carácter excepcional, se pueden mantener contactos con un grupo de interés que no haya solicitado previamente su inscripción en el Registro de grupos de interés si las personas que lo representan formalizan por escrito, por medio del modelo normalizado que se les facilitará y que se adjunta a este Protocolo como anexo 3, el compromiso a presentar la solicitud de inscripción dentro de los 10 días siguientes al contacto mantenido.*

»*En este último caso, los altos cargos y el personal directivo deben comunicar al órgano responsable del Registro de grupos de interés la denominación del grupo de interés, la reunión o actuación realizada y el compromiso formalizado. Una vez transcurrido este plazo, los altos cargos y el personal directivo no pueden mantener nuevos contactos con el grupo de interés si este no acredita la inscripción o la presentación de la solicitud de inscripción en el Registro.*

»3. Agendas oficiales

»3.1 Los altos cargos y el personal directivo deben incorporar a sus agendas oficiales los contactos que mantengan con los grupos de interés (audiencias, reuniones y actos).

»3.2 El registro del contacto en la agenda oficial *debe recoger la denominación del grupo de interés, el número o identificador único que tenga asignado y una referencia sucinta del contenido de la reunión o actividad.*

»3.3 Los altos cargos y el personal directivo también deben garantizar la conservación de los documentos que aporten los grupos de interés en relación con la tramitación de proyectos o anteproyectos normativos con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa aplicables en este ámbito.

»4. Derechos de los grupos de interés

»4.1 Los altos cargos y el personal directivo tienen que facilitar que los grupos de interés puedan ejercer los derechos derivados de su inscripción en el Registro. En particular, tienen que hacer posible que los grupos de interés inscritos puedan ejercer los derechos siguientes:

»- Presentarse ante los cargos, autoridades y empleados públicos como grupo de interés inscrito en el Registro.

»- Formar parte de las listas de distribución para recibir alertas automáticas sobre tramitaciones, actos y consultas públicas respecto de las actividades o las iniciativas de

la Administración de la Generalidad y de su sector público, relativos a las materias de interés del declarante que se hayan hecho constar en las declaraciones responsables o en las modificaciones posteriores.

»- Hacer constar su contribución a las consultas públicas en calidad de grupos de interés inscritos en el Registro.

»4.2 Los altos cargos y el personal directivo deben aceptar los mecanismos de acreditación de los que se pueda dotar a los grupos de interés y a las personas que los representen, así como el ejercicio de las facultades o las ventajas que sean inherentes a estos mecanismos.

»5. Actuaciones de control y cumplimiento de la normativa

»5.1 Los altos cargos y el personal directivo deben velar por el cumplimiento de la normativa reguladora de los grupos de interés y del Código de conducta que les es aplicable y tienen que poner en conocimiento de los órganos competentes las irregularidades o infracciones de las que tengan conocimiento.

»5.2 Con esta finalidad, los altos cargos y el personal directivo deben comunicar al Registro de grupos de interés cualquier irregularidad que detecten en sus relaciones con los grupos de interés, instándolo a realizar las actuaciones de verificación que corresponda o enviando las alertas o denuncias correspondientes.

»5.3 En cualquier caso, los altos cargos y el personal directivo se deben abstener de mantener contactos —o deben interrumpir los que estén manteniendo— con los grupos de interés siempre que estos grupos incurran en una infracción manifiesta de la normativa o del Código de conducta que les es de aplicación».

El resultado de la aplicación de este acuerdo del gobierno ha sido la explosión de inscripciones en el Registro de grupos de interés de la Generalidad, que ahora ya no genera ninguna duda respecto a su obligatoriedad, y que en fecha 31 de marzo de 2017 tenía 1.734 grupos inscritos y 127 solicitudes en curso de inscripción.

En este contexto, parece que la conexión de la inscripción en el registro con las agendas de los altos cargos es relevante para la eficacia del sistema, como demuestra la experiencia catalana. Nosotros aquí damos un paso más, vinculando, lo que hasta ahora no se había hecho, el registro, las agendas y el procedimiento de elaboración de las normas para analizar si existe o no huella normativa.

Parece que la llamada *legislative footprint*, que preferimos traducir por huella normativa (es decir, el documento que detallaría el momento, la persona y el objeto de un contacto del poder normativo con una persona física o jurídica, con el objeto de asegurar que la influencia de los grupos de interés en el desarrollo de políticas públicas mediante normas no es desproporcionada, lo que llevaría a una indebida influencia y a

una captura del regulador), actúa como un elemento de prevención de la corrupción y de rendición de cuentas tanto del poder ejecutivo —el que aquí nos interesa— como del legislativo. Es un aspecto relevante, poco tratado hasta ahora.

Especialmente clara es sobre este tema la ley catalana 26/2010 ya mencionada, que exige (art. 10.1, d) la publicación en el portal de la transparencia de:

«Las memorias y los documentos justificativos de la tramitación de los proyectos o anteproyectos normativos, los distintos textos de las disposiciones y la relación y valoración de los documentos originados por los procedimientos de información pública y participación ciudadana y por la intervención de los grupos de interés, en su caso».³¹

Esta previsión legal encaja perfectamente con la regulación que la propia ley hace del derecho a una buena administración, como concreción del artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la abundante jurisprudencia existente del TSJ de Cataluña, del TS español, del TJUE y del TEDH sobre este derecho, ya mencionada y sobre la que ahora nos detenemos.

5.3 *Jurisprudencia del TS español y del TJUE sobre reuniones informales y elaboración de normas. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la GAIP*

Específicamente, la jurisprudencia europea y española se ha referido a las reuniones informales entre autoridades públicas y ciudadanos con un planteamiento muy diferente en uno y otro caso. Mientras a nivel europeo, el TJUE ha vinculado estas reuniones con el derecho a una buena administración y ha extraído obligaciones jurídicas concretas, el TS español, en cambio, ha desaprovechado varias oportunidades de establecer unas reglas de juego, todavía no escritas, respetuosas con la buena administración, la transparencia y la igualdad.

En el contexto de la Unión Europea, el TJUE en el caso T286/09, de 12 de junio de 2014 ha derivado consecuencias concretas del derecho a una buena administración del artículo 41 ya citado de la CDFUE respecto a la necesidad de hacer constar los contactos entre administración y privados.³²

³¹ Conviene observar que la ley separa los trámites formalizados de la intervención de los grupos de interés, por lo que, de hecho está ampliando el artículo 64 de la ley 26/2010, referenciado en la nota 18 de este estudio, y estableciendo la obligación de huella normativa también en los contactos informales que haya; en nuestra opinión, pues, si se tiene que publicar, tiene que existir, es decir, se tiene que elaborar e incluir en el expediente de la norma, proyecto de ley o reglamento en elaboración.

³² «En segundo lugar, en cuanto al principio de buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales, se desprende de reiterada jurisprudencia que este principio impone la obligación de la institución competente de examinar, detenida e imparcialmente, todos los elementos pertinentes del asunto de que se trata (sentencias del Tribunal Atlantic Container Line y otros/Comisión, citada en el apartado 359 supra, apartado 404, y de 22 de marzo de 2012, Slovak Telekom/Comisión, T-458/09 y T-171/10, apartado 68). Si bien

Por su parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha reconocido el derecho de los ciudadanos a saber quién se reúne con quién durante la tramitación de normas, lo que refuerza la idea de la necesidad de publicidad activa sin necesidad de ejercicio del derecho de acceso, puesto que estamos ante una actividad relevante. La actividad de los lobbys tiene conexiones con *la transparencia y el derecho de acceso a información*, que quedan patentes cuando alguien quiere saber qué miembro o miembros del sector público han mantenido reuniones y con qué personas del sector privado, un caso que ya ha dado lugar a alguna resolución de reclamación del consejo, favorable al acceso a esta información,³³ y a un criterio interpretativo conjunto de este consejo y de la Agencia de Protección de Datos, de 2016, sobre *Información relativa a las agendas de los responsables públicos*.³⁴

En la investigación hecha en las resoluciones de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) no hemos encontrado ningún caso equivalente en el que el ejercicio del derecho de petición de un ciudadano hubiera generado una resolución sobre reuniones informales y lobbys en el proceso de elaboración de normas.

la Comisión no tiene ninguna obligación general de disponer las grabaciones de las conversaciones que haya tenido con los denunciantes u otras partes en el curso de las reuniones o entrevistas telefónicas con éstos (véanse, en este sentido, las sentencias Atlantic Container Line y otros/Comisión, citada en el apartado 359 supra, apartados 351 y 385, y Groupe Danone/Comisión, citada en el apartado 614 supra, apartado 66), no es menos cierto que el principio de buena administración puede, dependiendo de las circunstancias concretas del asunto, imponer a la Comisión la obligación de consignar las declaraciones recibidas (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 15 de marzo de 2006, BASF/Comisión, T-15/02, Rec. p. II-497, apartado 501). 620 A este respecto, debe precisarse que la existencia de la obligación de la Comisión de dejar constancia de la información que recibe en las reuniones o entrevistas telefónicas, así como la naturaleza y amplitud de esa obligación, dependen del contenido de dicha información. La Comisión está obligada a elaborar una documentación adecuada, incluida en el expediente al que tienen acceso las empresas afectadas, sobre los aspectos esenciales relativos al objeto de la investigación. Esta conclusión es válida para cualquier dato que tenga cierta importancia y posea un vínculo objetivo con el objeto de una investigación, con independencia de su carácter inculpativo o de descargo».

³³ Resolución de 10 de marzo de 2016, R/0491/2015

http://www.consejodetransparencia.es/ct_home/consejo/reclamaciones_resueltas/reclamaciones_age/age_2016/03.html

³⁴https://www.agpd.es/porta/webagpd/canaldocumentacion/criterios_art_15/common/ci_002_2016_5_7_2016_agenda.pdf

6. Análisis de las agendas de los altos cargos publicadas en busca de reuniones específicas con grupos de interés en el proceso de elaboración de una norma

Partiendo de este marco previo, sucintamente explicado, describiremos ahora en detalle los datos, la metodología y los resultados obtenidos de la investigación empírica efectuada para la OAC, para terminar con algunas sugerencias de mejora.

6.1 Bases de datos utilizadas para el análisis empírico

A. Agendas de los altos cargos

Se han consultado en:

http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_funcio_publica/pgov_e_mpleats_publics/pgov_carrecs_publics/codi-de-conducta-alts-carrecs-personal-directiu/publicitat-activa-derivada-del-codi-de-conducta-00001/

Y en:

Departamento de Enseñanza

<http://ensenyament.gencat.cat/ca/departament/codi-conducta-alts-carrecs/>

Departamento de Cultura

<http://cultura.gencat.cat/ca/departament/transparencia-i-bon-govern/estructura-organitzativa/alts-carrecs/codi-de-conducta/>

B. Portal de transparencia

Para la consulta de normas, se ha utilizado la siguiente web:

<http://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/organitzacio/normativa/>

Para la normativa en trámite:

<http://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/organitzacio/normativa/normativa-en-tramit/>

6.2 Metodología de la investigación

Se han encontrado un total de 6.743 reuniones en los 13 departamentos, en una franja que va desde 2016 hasta septiembre de 2017.

De estas, tienen relación con proyectos normativos (anteproyectos, proyectos de leyes, decretos, órdenes, planes) un total de 104, lo que representa un 2,5 % del total.

De entre estas reuniones, hemos decidido hacer una selección de varios supuestos de actuación de grupos de presión respecto a la normativa, en función de la

información disponible. No se analizan por tanto todos los supuestos existentes, que en cambio figuran en el **Anexo I**, donde se pueden encontrar todas las reuniones mantenidas en esta franja temporal para todos los altos cargos de todos los departamentos respecto a la elaboración de cualquier tipo de norma. Se deja así un repositorio de información que puede utilizar en el futuro quien quiera profundizar en la investigación.

Los cinco casos elegidos finalmente se han podido repasar gracias a las webs antes mencionadas y se encuentran todavía en tramitación. Se ha procurado que tuvieran relación con normas diversas (hay cuatro decretos y un anteproyecto de ley) y que provinieran de distintos departamentos de la Generalidad y guardaran relación con sectores también distintos:

1. Decreto de escuela inclusiva

<http://ensenyament.gencat.cat/ca/departament/normativa/disposicions-normatives/en-tramit/projectes-decret/datencioeducativa/>

2. Decreto de los servicios de comunicación audiovisuales comunitarios sin ánimo de lucro

<http://presidencia.gencat.cat/ca/detalls/article/projecte-de-decret-dels-serveis-de-comunicacio-audiovisual-comunitaris-sense-anim-de-lucre-a-catalunya>

3. Decreto de turismo

http://empresa.gencat.cat/ca/treb_departament/treb_tauler_d_informacio_publica/normativa-en-tramit/projecte-decret-reglament-turisme/

4. Proyecto de decreto de deyecciones ganaderas

http://agricultura.gencat.cat/ca/detalls/article/2017_08_decretdejeccionsramaderes

5. Anteproyecto de ley de cámaras de comercio, industria, servicios y navegación de Cataluña y de la Cámara General de Cataluña

http://empresa.gencat.cat/ca/treb_departament/treb_tauler_d_informacio_publica/normativa-en-tramit/avantprojecte-de-llei-de-cambres/

7. Análisis efectuado de los procesos normativos y las agendas

7.1 Decreto de escuela inclusiva

<http://ensenyament.gencat.cat/ca/departament/normativa/disposicions-normatives/entramit/projectes-decret/datencioeducativa/>

Las reuniones informales celebradas en el proceso de elaboración de la norma, de acuerdo con las agendas de los altos cargos, son las que siguen:

16/03/2017	DINCAT, Asociación Empresarial de Economía Social	Sí, grupo de interés inscrito	118	Reunión	Enmiendas y propuestas al decreto de escuela inclusiva	Carme Ortoll Grifols	Directora general de Educación Infantil y Primaria
------------	---	-------------------------------	-----	---------	--	----------------------	--

15/03/2017	Colegio de Logopedas	Sí, grupo de interés inscrito	1037	Reunión	Alegaciones al decreto de escuela inclusiva	Carme Ortoll Grifols	Directora general de Educación Infantil y Primaria
------------	----------------------	-------------------------------	------	---------	---	----------------------	--

Se pueden encontrar referencias a consultas hechas antes incluso de iniciar formalmente la tramitación en las páginas 9 *et seq.* de la Memoria General, de fecha 27 de enero de 2017, mismo día de la versión inicial del proyecto de reglamento.

En esta memoria se indica que (los subrayados son nuestros)

«7. PERSONAS Y ENTIDADES A LAS CUALES SE HA CONSULTADO EN SESIONES DE TRABAJO PARA LA ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE DECRETO

«De acuerdo con los principios participativos que se establecen en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para la elaboración de la propuesta de decreto *se ha consultado a personas y entidades de prestigio en el campo de la atención educativa, de la inclusión y de las necesidades educativas especiales.*

»*La relación de fechas y entidades consultadas se adjunta como anexo 1: Instituciones, entidades, asociaciones de profesionales y de familias y expertos, colaboradores y consultados en la elaboración del Proyecto de decreto.*

»Según se hace constar en el anexo 1 la propuesta que ahora inicia la *tramitación intenta lograr el máximo consenso con todas las entidades y expertos que han formado parte de este proceso participativo e incluir las propuestas que mejoran el contenido y la futura aplicación del Proyecto.*

Efectivamente, este anexo recoge las reuniones informales que constan en las agendas, ya vistas.³⁵

³⁵ El texto de este Anexo es el siguiente:

«ANEXO 1. INSTITUCIONES, ENTIDADES, ASOCIACIONES DE PROFESIONALES Y DE FAMILIAS Y EXPERTOS, COLABORADORES Y CONSULTADOS EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO

»Las instituciones, asociaciones, entidades y personas físicas relacionadas a continuación han tenido una colaboración activa en la elaboración del Proyecto del presente Decreto.

»Algunas han participado más directamente en su calidad de promotoras y/ o también expertas en el contenido que regula y constituyen el grupo impulsor que se ha encargado de la redacción de las primeras versiones del texto. Otras han asesorado y han colaborado en la precisión de matices y especificidades propios de las diversas tipologías de alumnos asociadas a sus capacidades y habilidades. Y todas han sido consultadas para determinar los beneficios y los costes que comporta, así como las ventajas, pero también las complejidades de su aplicación.

»En todos los casos se han incorporado aquellas apreciaciones que redundaban en la mejora del contenido y posterior aplicación y se ha buscado el máximo consenso con todas las entidades afectadas, públicas y privadas, en beneficio de la atención educativa inclusiva para todos y cada uno de los alumnos del sistema educativo de Cataluña.

»UNIDADES IMPLICADAS EN LA ELABORACIÓN DEL DECRETO DE LA ATENCIÓN EDUCATIVA AL ALUMNADO EN EL MARCO DE UN SISTEMA EDUCATIVO INCLUSIVO

»Equipo de trabajo del Departamento de Enseñanza

»• Dirección General de Educación Infantil y Primaria • Subdirección General de Ordenación y Atención a la Diversidad • Servicio de Atención a la Diversidad y la Inclusión • Servicio de Ordenación Curricular de la Educación Infantil y Primaria • Dirección General de Educación Secundaria y Bachillerato • Subdirección General de Ordenación Curricular • Dirección General de Formación Profesional Inicial y Enseñanzas de Régimen Especial • Subdirección General de la Inspección de Educación

»Consultas y aportaciones de otras unidades del Departamento

»• Consejo de Dirección del Departamento de Enseñanza • Servicios territoriales: directores, adjuntos y referentes de diversidad • Comisión con los inspectores del área de diversidad • Junta de directores y directoras de educación primaria y secundaria • Comisión de la junta de directores y directoras de educación primaria y secundaria • Consejo de expertos de atención a la diversidad en el marco de una escuela inclusiva (21 personas) • Directores de centros de educación especial públicos • Servicios educativos: Equipos de Asesoramiento y orientación Psicopedagógicos (EAP), Centros de Recursos Pedagógicos (CRP) y Equipos de asesores y asesoras de Lengua, Interculturalidad y Cohesión social (ELIC), Centros de Recursos Educativos para Deficientes Auditivos (CREDA), Centro de Recursos Educativos para Deficientes Visuales (CREDV) y Servicios Educativos Específicos para alumnos con Trastornos del Desarrollo y de la Conducta (SEETDIC). • Inspección área de educación especial • Resto de direcciones generales del Departamento de Enseñanza • Centro de Recursos Pedagógicos Específicos de Apoyo a la Innovación y la Investigación Educativa (CESIRE) • Comisión técnica sobre las condiciones de trabajo de los profesionales de atención educativa al alumnado con necesidades educativas especiales (están representadas todas las organizaciones sindicales presentes en el Comité Intercentros: CCOO, UGT, USTEC, AMRC y JUNTOS) • Comisión Interdepartamental de Enseñanza, Salud, Bienestar y Familia y Trabajo

»Consultas y aportaciones de otras instituciones, entidades y asociaciones

»• Mesa de entidades representativas del ámbito de la discapacidad intelectual y del desarrollo sensorial, motriz y de los trastornos de aprendizaje: • AMPASDID • Asociación Asperger Cataluña • Asociación Catalana de Dislexia • Asociación Catalana Síndrome x Frágil • Colectivo Papás de

«En este sentido, se puede afirmar que se ha dado la posibilidad de participar en este Proyecto de decreto en un momento incluso anterior al determinado en el artículo 69 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según el cual las personas tienen el derecho de participar, por medio de la presentación de propuestas y sugerencias, en las iniciativas normativas que promueve a la Administración pública en que considera pertinente abrir este proceso participativo desde el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo».³⁶

Alex (grupo de padres con hijos con discapacidad para la defensa de sus derechos) • DINCAT (Discapacidad Intelectual Cataluña) • ECOM (Confederación de Entidades de Personas con Discapacidad Física) • FAMPADI (Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos con Discapacidad Intelectual) • FCAFA-TDAH (Federación Catalana de Asociaciones de Familiares y Afectados de TDAH) • Federación ACAPPS (Federación de Asociaciones Catalanas de Padres y Personas Sordas) • Federación Catalana de Autismo y Asperger • Federación Salud Mental Cataluña • FEPCCAT (Federación Catalana de Entidades de Parálisis Cerebral y Etiologías Similares) • FESOCA (Federación de Personas Sordas de Cataluña) • Fundación ADANA (personas con TDAH) • Fundación Catalana Síndrome Down • Fundación Reto (personas con discapacidad intelectual) • ONCE • Plataforma Escuela Inclusiva • Síndrome Down Cataluña • Aprenem Maresme • Aprenem Catalunya • Consejo de expertos de atención a la diversidad en el marco de una escuela inclusiva • Centros y servicios educativos: • Director del CEE L'Estel Vic, Sr. Josep Font • Director del CEE L'Alba, Sr. Daniel de León • Directora del CEE St. Joan de la Creu, Sra. Carmina Ginchar • Director del instituto Castell dels Templers Lleida, Sr. Antoni Olona • Directora de la escuela Vila Olímpica, Sra. Teresa Serra • Orientadora del instituto Bernat el Ferrer, Sr. Cruz Pardo • Subdirección de la Inspección de Educación, Sra. M.^a Carmen Maña • EAP Osona, Sr. Jaume Carbonès • EAP Terrassa, Sra. Marta Quer • Universidades catalanas: • Facultad de Psicología y Ciencias de la Educación, Blanquerna - Universidad Ramón Llull, Sr. Climent Giné • Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación, UB, Sr. Emili Soto-Camats • Colegios profesionales: • Miembro de la Comisión de Infancia y Familia del Colegio Oficial de Trabajo Social de Cataluña, Sr. David Nadal Miquel • Vicedecana del Colegio Oficial de Psicólogos, Sra. Maria Claustre Jané • Vocal de Educación y Diversidad del Colegio Oficial de Pedagogos, Sra. Milagros Valera • Vicesecretaria del Colegio Oficial de Fisioterapeutas, Sra. Marta Romera • Decana del Colegio Oficial de Logopedas, Sra. Mireia Sala • Otras entidades: • Presidente del Consejo Asesor de Salud Mental (Dpto. de Salud), Sr. Pere Bonet • Unidad de psiquiatría del Hospital Clínico, Sra. Rosa Nicolau • Federaciones de padres y madres de alumnas (CCAPAC, FAPAC, FAPAES, FAPEL y FAMPADI) • Federación de Movimientos de Renovación Pedagógica de Cataluña • DINCAT (Patronal de Centros Concertados de Educación Especial) • Asociación Catalana de Psicopedagogos y Orientación (ACPO) • Plataforma cecs.cat • Sindicato de la Unión General de Trabajadores de Cataluña (UGT) • Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras (CCOO) • Plataforma Ciudadana por una Escuela Inclusiva • Maestros de educación especial y orientadores • Comisión Mixta de Enseñanza del Parlamento de Cataluña (CiU + ERC) • Federación Catalana de Enfermedades Minoritarias • Expertos y académicos: Sr. Josep Maria Jarque, Sr. Climent Giné, Sr. Josep Font y Sr. Jaume Francesch • TALITA • Ayuntamiento de Barcelona, Sr. Miquel Àngel Essomba • Ayuntamiento de Badalona, Sra. Dolors Sabaté y Sra. Laia Sabaté».

³⁶ Este precepto señala literalmente que:

«Artículo 69. Participación ciudadana en la elaboración de las normas

»1. Las personas tienen el derecho de participar, por medio de la presentación de propuestas y sugerencias, en las iniciativas normativas que promueve a la Administración pública. Este derecho se puede ejercer con relación a las iniciativas normativas en las que, por la importancia que tienen o por la materia que regulan, la Administración pública considera pertinente abrir este proceso participativo desde el inicio de la tramitación del procedimiento administrativo.

»2. Los órganos encargados de tramitar el procedimiento administrativo, para facilitar la participación ciudadana tienen que publicar en el Portal de la Transparencia la iniciación de la tramitación, la versión inicial del proyecto normativo y la documentación complementaria que lo

»De hecho los antecedentes de esta propuesta se hallan en una iniciativa anterior que se tramitó con número de expediente SIG15ENTE0791. En consecuencia, el presente proyecto incorpora las aportaciones que se han hecho en las consultas efectuadas, así como en los antecedentes anteriormente tramitados.

»Así pues, se han consultado los sectores afectados incluso con anterioridad al inicio formal de la tramitación de este proyecto, dado que esta propuesta tiene un antecedente directo en la iniciada con el expediente SIG15ENTE0791 mencionado.

»Esta tramitación previa se halla en concordancia con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que establece la consulta pública con carácter previo a la elaboración y redacción de una disposición normativa, si bien este precepto no es de aplicación, dado que el presente proyecto de decreto ha iniciado su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que se ha producido el 2 de octubre de 2016. Así se puede concluir no solo del contenido de esta memoria general, sino también de la memoria de evaluación que incorpora una serie de informaciones que, a su vez, se fundamenta en informes emitidos con anterioridad al 2 de octubre de 2016 con arreglo a los anexos 1 y 3.

»En cualquier caso, para facilitar la participación ciudadana, según se determina en el artículo 69 de la Ley 19/2014 de 29 de diciembre, mencionado, también se publicará en el Portal de la Transparencia el comienzo de la tramitación, la versión inicial del proyecto normativo y la documentación complementaria que lo acompaña, y se dará información sobre el estado de la tramitación».

Más adelante, esta Memoria general dice:

«8. RELACIÓN DE LAS PERSONAS Y ENTIDADES A LAS QUE SE HA OTORGADO EL TRÁMITE DE AUDIENCIA

»El alcance del Proyecto de decreto —tanto en cuanto a la conceptualización de la educación, de la atención educativa, de la discapacidad o del propio concepto de

acompaña, y tienen que dar información sobre el estado de la tramitación. Siempre que sea posible se tiene que incentivar la participación ciudadana por medio de la comunicación a las entidades representativas de los colectivos directamente afectados por la iniciativa.

»3. Las personas pueden enviar sus propuestas y sugerencias con relación a las iniciativas normativas que corresponda antes del trámite de audiencia e información pública. El solo hecho de participar en una iniciativa normativa no atribuye a los ciudadanos la condición de interesados, pero la Administración tiene que hacer una valoración general de las contribuciones, que se tiene que publicar en el Portal de la Transparencia.

»4. Lo que establece este artículo se entiende sin perjuicio de los trámites de audiencia y de información pública determinados por la legislación de régimen jurídico y de procedimiento administrativo y la legislación de régimen local».

inclusión, como por lo que a la ordenación de medidas y apoyos necesarios para la atención educativa al alumnado respecta— *requiere obtener un amplio consenso social y profesional en torno a estos temas.*

»El texto del Proyecto de decreto *se ha elaborado con la participación de las entidades y asociaciones de profesionales y de familias y expertos mencionados en el anexo 1 de esta memoria y, en consecuencia, se han incorporado las propuestas de mejora sugeridas con objeto de lograr los objetivos establecidos y facilitar el correspondiente despliegue.*

»Por lo tanto, en cumplimiento de la normativa vigente se abrirá un periodo, no inferior a 15 días hábiles, de trámite de audiencia a las entidades y asociaciones que forman parte de la Mesa de Entidades representativas del ámbito de la discapacidad intelectual y del desarrollo sensorial, motriz y de los trastornos de aprendizaje, para valorar esta propuesta definitiva del contenido del proyecto de decreto y hacer las consideraciones y alegaciones que estas estimen oportunas.

»Las entidades y asociaciones que componen la Mesa de Entidades, y a las que la Dirección General de Educación Infantil y Primaria otorga el trámite de audiencia, se especifican a continuación:

»• AMPASDID • Asociación Asperger Cataluña • Asociación Catalana de Dislexia • Asociación Catalana Síndrome x Frágil • Colectivo Papás de Alex (grupo de padres con hijos con discapacidad para la defensa de sus derechos) • DINCAT (Discapacidad Intelectual Cataluña) • ECOM (Confederación de Entidades de Personas con Discapacidad Física) • FAMPADI (Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos con Discapacidad Intelectual) • FCAFA-TDAH (Federación Catalana de Asociaciones de Familiares y Afectados de TDAH) • Federación ACAPPS (Federación de Asociaciones Catalanas de Padres y Personas Sordas) • Federación Catalana de Autismo y Asperger • Federación Salud Mental Cataluña • FEPCCAT (Federación Catalana de Entidades de Parálisis Cerebral y Etiologías Similares) • FESOCA (Federación de Personas Sordas de Cataluña) • Fundación ADANA (personas con TDAH) • Fundación Catalana Síndrome Down • Fundación Reto (personas con discapacidad intelectual) • ONCE • Plataforma Escuela Inclusiva • Síndrome Down Cataluña • Aprenem Maresme • Aprenem Catalunya».

Abierta información pública el mismo día, el siguiente documento de relevancia a nuestros efectos es la Memoria de valoración de alegaciones, de fecha 24 de mayo de 2017, y los anexos de respuestas a la Memoria de valoración de las alegaciones, de 11 de julio. En el momento de escribir estas líneas, el último paso procedimental que

consta es el informe jurídico final, de 1 de agosto de 2017, en espera del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Valoración final: en este caso se han recogido los contactos informales existentes antes del comienzo de la tramitación, que forman parte de una iniciativa anterior que se tramitó con número de expediente SIG15ENTE0791. En consecuencia, se incorporan las aportaciones que se han hecho en las consultas efectuadas, así como en los antecedentes tramitados anteriormente.

Sin embargo, la justificación de las consultas previas al inicio y las respuestas a las alegaciones efectuadas en el trámite formal de información pública están dispersas en varios documentos del expediente (incluso en anexos), sin que exista un documento claramente identificable sobre estos contactos. En el informe jurídico final, se mencionan reuniones en la página 5 (y en el anexo 13):

<http://ensenyament.gencat.cat/web/.content/hombre/departamento/normativa/disposiciones-normativas/2017-finalizadas/decretos/datencioeducativa-informe-juridic-final.pdf>).

Este decreto fue finalmente dictado como **Decreto 150/2017, de 17 de octubre de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo. (DOGC n.º 7477, de 19.10.2017).**

7.2 *Decreto de los servicios de comunicación audiovisuales comunitarios sin ánimo de lucro*

<http://presidencia.gencat.cat/ca/detalls/article/projecte-de-decret-dels-serveis-de-comunicacio-audiovisual-comunitaris-sense-anim-de-lucre-a-catalunya>

En cuanto a las agendas, consta esta reunión:

14/02/2017	Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña	Grupo de interés inscrito	17	Reunión	Proyecto de decreto de los servicios de comunicación audiovisuales comunitarios sin ánimo de lucro	Jordi del Río y González	Director general de Medios de Comunicación
------------	--	---------------------------	----	---------	---	--------------------------	--

En este caso, al parecer se abrieron dos trámites formales de consultas previas. El primero, que tuvo una buena participación, al amparo de la ley estatal 39/2015, art. 133.1, y un segundo, basado en el artículo 69 mencionado de la ley catalana de transparencia y buen gobierno, en el que solo participó una entidad. No se explica por qué se abrieron dos consultas previas.

En el caso de la primera consulta, celebrada en febrero de 2017 (<http://participa.gencat.cat/ca/proposals/consulta-publica-decret-dels-serveis-de-comunicacio-audiovisual-comunitaris-sense-anim-de-lucre>) la participación fue numerosa y se pueden encontrar diversos documentos sobre la misma en la web, incluyendo uno de retorno de las alegaciones.

En cuanto a la segunda consulta previa, celebrada en julio de 2017, parece que se abrió sin incorporar todos los documentos relacionados con la primera consulta, que aparentemente no se incorporaron expresamente entre la documentación puesta a disposición de los posibles participantes, quienes además tuvieron problemas prácticos de participación. Como explica la valoración de las alegaciones hechas:

(http://participa.gencat.cat/media/w1siziisijwmtcvmdkvmdgvmjtjfmndfjmfzmk4xziwmtc_wodi5x1zhbg9yywnpb19wcm9jzxnfcgydgljxbhdgl1lnbkzjidxq/20170829_valoracio_proces_participatiu.pdf)

«Los días 14 a 31 de julio de 2017 se ha abierto un proceso participativo, con arreglo al artículo 66 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, respecto al proyecto de decreto de los servicios de comunicación audiovisual comunitaria sin ánimo de lucro. A estos efectos, el texto del decreto, así como los documentos anexos (memoria general, memoria de impacto normativo, informe previo del Consejo del Audiovisual de Cataluña, con la petición y la posterior valoración de esta Dirección General, certificado de la consulta previa) han sido publicados en el portal participa.gencat.cat.

»Como valoración general, cabe señalar que en las fechas en las que el proceso ha estado activo, no se ha podido recoger ninguna aportación por el conducto previsto. No obstante, una persona interesada se ha dirigido a esta Dirección General a través del buzón de Medios de Comunicación. En su mensaje, se ha quejado de la práctica imposibilidad de acceder al formulario correspondiente, por lo que enviaba sus alegaciones por correo electrónico. Dadas estas circunstancias, se han admitido las alegaciones, que se valoran a continuación. Es posible, aun así, que otras personas hayan deseado presentar comentarios o a alegaciones y no lo hayan hecho por el problema expuesto. No obstante, teniendo en cuenta la subsiguiente apertura de la fase de audiencia e información pública, donde todas las personas interesadas podrán expresar su parecer sobre el proyecto de decreto, no creemos necesario volver a abrir esta fase».

La memoria general de fecha 12 de julio explica la participación que hubo:

«Con carácter previo a la tramitación de este proyecto de decreto, se ha abierto un periodo de consulta pública, a través del portal [Participa.gencat](http://participa.gencat.cat), de la Administración de la Generalidad, del que se ha hecho también difusión a través de la web de medios

de comunicación y de los diarios digitales *El Nacional* y *Nación Digital*, que han incorporado un vínculo a la referida web de la Generalidad. En la consulta se ha pedido la opinión de los sujetos y las organizaciones más representativas del sector de los medios de comunicación sobre los aspectos mencionados por el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. A estos efectos, se ha expuesto una memoria en la que se contenía la propuesta de la Administración relativa a los problemas que se pretenden solucionar con esta iniciativa, la necesidad y oportunidad de la aprobación del decreto, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias. *Asimismo, se envió por correo electrónico el texto de la memoria a varias personas y entidades representativas.* La consulta pública estuvo abierta entre los días 3 y 24 de febrero de 2017, según consta en el certificado emitido en fecha 6 de junio de 2017 por la directora general de Transparencia, Datos Abiertos y Calidad Democrática de la Generalidad de Cataluña que consta en el expediente.

»El informe final de este trámite, emitido en fecha 17 de marzo de 2017 por el director general de Medios de Comunicación, consta publicado en el portal *Participa.gencat* y se ha incorporado al expediente de la disposición. Según este informe, la iniciativa tuvo una acogida satisfactoria por parte de los sectores afectados, que formularon varias sugerencias, algunas de las cuales han sido incorporadas al texto del proyecto de Decreto, como la definición del servicio y la delimitación de los tipos de entidades que pueden prestarlo, la prohibición de que estos medios sean utilizados para hacer proselitismo de ideas contrarias a los derechos humanos, el establecimiento de líneas de ayudas para garantizar la sostenibilidad de estos servicios o el establecimiento de un mecanismo de participación del sector.

»c) Participación ciudadana en la elaboración de la norma

»Dado que el sector potencialmente destinatario del proyecto de decreto es muy heterogéneo, se ha considerado conveniente abrir el procedimiento potestativo abierto a toda la ciudadanía previsto en el artículo 69 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por un periodo de quince días».

En la memoria de evaluación de impacto normativo (pág. 20) se indica que NO se han consultado las pymes del sector afectado o las asociaciones empresariales que las representan sobre el diseño de la norma y las opciones de regulación antes de empezar la tramitación (el llamado *test Pyme*).

Valoración: La consulta previa parece que se dirigió especialmente a ciertos actores y no a otros (como las pymes). No se ofrece información específica sobre la

reunión mantenida de manera informal durante el proceso formal de elaboración de la norma.

7.3 Decreto de turismo

http://empresa.gencat.cat/ca/treb_departament/treb_tauler_d_informacio_publica/normativa-en-tramit/projecte-decret-reglament-turisme/

En este caso, nos hallamos ante una norma potencialmente muy conflictiva, por la gran cantidad de intereses implicados en el sector y por la existencia de la controvertida cuestión de los pisos turísticos, que motivó reuniones informales con grupos de interés, que constan en las agendas de los altos cargos, celebradas con plataformas digitales como Airbnb e intereses del sector hotelero.

Este decreto tiene tres versiones, de 2015, 2016 y 2017, y en el momento de escribir estas líneas sigue tramitándose.

Si vamos a la memoria que evalúa la participación en los trámites formales de audiencia e información pública abiertos en 2015, las alegaciones presentadas y su respuesta son muy reveladoras, a nuestro parecer, de la práctica seguida.

Así, en este documento de valoración del trámite de audiencia e información pública

(http://empresa.gencat.cat/web/.content/01_-_informacio_departamental/documentos/04_-_tablero_informacio_publica/normativa_en_tramit/reglamento_turismo/archivos/08-ValoracioTramitAudienciaInformacioPublica2016.pdf) se halla una alegación presentada por la Asociación Catalana de Albergues Turísticos (ACATUR) que concretamente señala lo siguiente:

«Sin embargo, reiteramos la necesidad de consultar a todas las asociaciones del sector, como la ACCAC, la ACELLEC, la Direcció General de Joventut, u otras entidades representativas que gestionan albergues y a quienes también les afecta la dualidad normativa que se creará (p. ej. Pere Tarrés). Recordar que, según la ley, cualquier proceso de modificación reglamentaria tiene un trámite de "consulta obligada" con los actores representativos del sector, *que aquí ha sido ciertamente anómalo. La representación sectorial se basa en representantes de entidades registradas como tales, y no en operadores privados convocados a título privado e individual a reuniones del sector, como ha pasado en la práctica totalidad de reuniones mantenidas con la Dirección General de Turismo, en las que se ha convocado la participación*

individualizada de varias empresas sin ninguna otra representatividad que la suya propia. Por lo tanto, entendemos que el proceso de consulta se ha hecho de forma sesgada y no suficientemente objetiva ni representativa de la realidad y situación de los operadores existentes en el sector».

Ante esta alegación, ciertamente grave en lo que al cumplimiento de las obligaciones de buena administración y puesta en riesgo de la imparcialidad y objetividad respecta, la respuesta puramente formal de la administración es la siguiente:

«Valoración: Aclaración. Durante la tramitación del Proyecto se ha otorgado un plazo de 45 días de audiencia y de información pública para que las personas interesadas pudieran examinar el Proyecto y presentar las alegaciones y las observaciones que consideraran oportunas».

En el documento de valoración de trámites participativos de 2017 (http://empresa.gencat.cat/ca/treb_departament/treb_tauler_d_informacio_publica/normativa-en-tramit/proiecte-decret-reglament-turisme/), se puede encontrar entre las alegaciones presentadas una presentada por la entidad listada con el n.º 32, que corresponde a Airbnb, referida con el número 14 y que señala lo siguiente:

14		Voluntad de colaboración	Se ofrecen a las autoridades para trabajar conjuntamente en la consecución de una normativa moderna que satisfaga las demandas que solicita este nuevo fenómeno económico y social y que compatibilice los distintos modelos de vida que coexisten en la ciudad.	Aclaración. Se ha dado participación a esta entidad mediante dos trámites de información pública. Sin perjuicio de esto, la entidad alegante puede solicitar una reunión siempre que esté inscrita en el Registro de Grupos de Interés.
----	--	--------------------------	--	---

Este documento lleva firma electrónica de fecha 25 de octubre de 2017 y se refiere a un trámite de información pública concluido el día 15 de septiembre de 2016.

La consulta de las agendas de altos cargos nos muestra como el alegante se reunió posteriormente hasta 3 veces con altos cargos en lo que este tema respecta:

14/02/2017	Airbnb Marketing Services, S.L.	Sí, Grupo de interés inscrito			Reunión para hablar de los alojamientos turísticos y de la normativa	Joan Aregio Navarro	Secretario de empresa y Competitividad
------------	---------------------------------	-------------------------------	--	--	---	---------------------	--

Como también lo hizo otro de los alegantes, Federatur, que figura en el documento con el n.º 22.

23/03/2017	Federación Turística de Apartamentos (Federatur)	Sí, grupo de interés inscrito	793	Reunión	Repaso de las alegaciones del Decreto de alojamientos turísticos	Octavi Bono Gispert	Director general de Turismo
------------	--	-------------------------------	-----	---------	---	---------------------	-----------------------------

Valoración final: ausencia absoluta de constancia de las reuniones informales.

7.4 Proyecto de decreto de deyecciones ganaderas

http://agricultura.gencat.cat/ca/detalls/article/2017_08_decretdejeccionsramaderes

En este caso sí que hay un documento que valora la participación, tanto formal como informal, de forma sencilla y directa respecto a las reuniones mantenidas, a pesar de que no dé datos concretos de las reuniones informales ni ofrece razones para desestimar las alegaciones presentadas, si es que se presentaron:

 Generalitat de Catalunya
 Departament d'Agricultura, Ramaderia
 Pesca i Alimentació

Memòria de les observacions i les al·legacions presentades en els tràmits de consulta interdepartamental, audiència, informació pública i informes, si escau, i raons que han dut a desestimar-les, si és el cas

Informació al sector sobre el Projecte de revisió del Decret

Al llarg de l'any 2016 i primers mesos del 2017 es van realitzar nombroses reunions entre la Direcció General d'Agricultura i Ramaderia i el sector, tant de manera plenària com a nivell individual, així com de cadascuna de les organitzacions implicades: UP, Federació de Cooperatives Agràries, JARC, PORCAT, ANPROGAPOR, ASFAC, ASSOPROVAC, ASAJA, FAC, FECOC. En aquestes reunions se'ls va lliurar un esborrany del projecte de revisió del Decret i més endavant se'ls va enviar formalment a través de Taules Sectorials la versió 17 de revisió de l'esmentat Decret.

Aquestes reunions amb el sector van tenir lloc amb una convocatòria específica, mentre que en altres es va aprofitar la reunió de taules sectorials per introduir el tema.

Además, incluye referencias en jornadas desarrolladas:

A més a més es va realitzar un seguit de presentacions i jornades informatives arreu de Catalunya, de les quals cal esmentar les següents:

JORNADES 2016

CODI PATT	DATA	Tipus jornada	Unitat Promotora	Títol jornada	Temàtica	Municipi
888	16/03/2016	Jornada tècnica	DAAM + Ajuntament VIC	Millora de la competitivitat del sector porcí a Osona	Decret no directament	Vic
1525 /169027	17/03/2016	Seminari	Oficina + LIFE	Alimentació animal i reducció de l'impacte ambiental: cas del porcí	Decret no directament	Vic
421	30/09/2016	Jornada tècnica	Oficina	SANT MIQUEL / Estratègies per a reduir l'impacte ambiental en l'explotació porcina	Decret	Lleida
NO PATT	01/12/2016	Jornada tècnica	UP	Canvis en la gestió dels purins a Osona	Decret	Gurb
160429	20/12/2016	Jornada tècnica	OFICINA + MAS BADIA + IRTA	Millorant la gestió agrícola de les dejeccions ramaderes	Decret	La Tallada d'Empordà
160140	16/12/2016	Jornada tècnica	DAAM + Grans de Lluçanès	Estratègia integral per aconseguir l'excel·lència en la gestió de les dejeccions ramaderes i la fertilització orgànica	Decret	OLOST

JORNADES 2017

CODI PATT	DATA	TIPUS JORNADA	Unitat Promotora	TÍTOL JORNADA	Temàtica	Municipi
NO PATT	15/02/2017	Jornada tècnica	BASF	Jornada al voltant de la gestió de purins en la que volem presentar el nostre producte Vizura.	Decret	Lleida

170442	30/03/2017	Jornada de camp	OFICINA	Mercat del Ram 2017 /Novetats del nou programa d'actuació en zones vulnerables	Decret	Santa Eugènia de Berga
	11/04/2017		Soldebre	SOLDEBRE	Decret	Tortosa
Institut d'Estudis Catalans	27/04/2017	Jornada tècnica	IEC	Els purins: nutrició, tractament i normativa	Decret	Barcelona
NO PATT	22/05/2017	Jornada tècnica	DARP	Agents Rurals	Decret	Vic

El documento lleva firma electrónica de 6 de septiembre de 2017. No hace referencia a reuniones informales concretas, que se pueden reseguir mediante las agendas de los altos cargos:

19/07/2017	UP/FCAC/JARC/FACC/FEC OC/PORCAT/ASOPROVAC /FAC/ASFAC/ ANPROGRAPOR	Inscritos	56/13/101/2020 /51/1994/57/14 91/1769/1271	Reunión con sector y departamento de TES Reunión informativa sobre el Decreto de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas	Meritxell Serret Aleu	Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
------------	---	-----------	--	---	-----------------------	---

19/07/2017	UP/FCAC/JARC/FACC/FEC OC/PORCAT/ASOPROVAC /FAC/ASFAC/ ANPROGRAPOR	Inscritos	56/13/101/2020 /51/1994/57/14 91/1769/1271	Reunión con sector y departamento de TES Reunión informativa sobre el Decreto de gestión de la fertilización	David Mascort Subirana	Secretario general
------------	---	-----------	--	--	------------------------	--------------------

					del suelo y de las deyecciones ganaderas		
19/07/2017	UP/FCAC/JARC/FACC/FEC OC/PORCAT/ASOPROVAC /FAC/ASFAC/ ANPROGRAPOR	Inscritos	56/13/101/2020 /51/1994/57/14 91/1769/1271		Reunión con sector y departamento de TES Reunión informativa sobre el Decreto de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas	Teresa Masjuan i Mateu	Directora general de Agricultura y Ganadería
23/02/2017	ANPROGRAPOR	Inscrito	1271	Reunión	Decreto deyecciones ganaderas	Teresa Masjuan i Mateu	Directora general de Agricultura y Ganadería
13/01/2017	ANPROGAPOR/GSP/UP/JARC/FCAC/PORCAT	Inscritos todos menos PORCAT	1271, 312, 56, 101 y 13 respectivamente	Reunión		Teresa Masjuan i Mateu	Directora general de Agricultura y Ganadería
01/12/2016	Unió de Pagesos de Catalunya	Inscrito	56	Charla informativa en Gurb y les Masies de Voltregà	Repaso nuevo decreto deyecciones + plantas purines	Ramon Ll. Lletjós Castells	Director Servicios Territoriales en la Cataluña Central

Así, se celebraron hasta 6 reuniones entre diciembre de 2016 y julio de 2017. A pesar de que el documento alude a ellas de forma general, creemos que se podría ser más concretos y conectar las reuniones recogidas en las agendas, indicando cuando, quién y con quién se produjeron.

Con la misma falta de precisión encontramos entre la documentación que integra el expediente del proyecto de decreto un certificado referido a la celebración de la consulta previa, que apenas da detalles sobre los resultados. En concreto, se limita a decir lo siguiente:

CERTIFICO

Que, entre els dies 4 i 13 de juliol de 2017, es va fer, a través del Portal Participa, la consulta pública prèvia a l'elaboració del projecte de decret de gestió de la fertilització del sòl i de les dejeccions ramaderes i d'aprovació del programa d'actuació a les zones vulnerables en relació a la contaminació per nitrats que procedeixen de fonts agràries

I perquè consti, signo aquest certificat.

Barcelona, 8 de setembre de 2017

Valoración final: de nuevo, falta constancia explícita y detallada de reuniones mantenidas de manera informal con grupos de interés.

7.5 *Anteproyecto de ley de las cámaras de comercio, industria, servicios y navegación de Cataluña y de la Cámara General de Cataluña*

http://empresa.gencat.cat/ca/treb_departament/treb_tauler_d_informacio_publica/normativa-en-tramit/avantprojecte-de-llei-de-cambres/

El análisis del proceso de elaboración en marcha de este anteproyecto de ley nos permite detectar la celebración de varias reuniones informales desde otoño de 2016, de las que no hay ningún tipo de constancia en los documentos elaborados a partir de aquel momento.

Efectivamente, el análisis de las agendas de los altos cargos nos ha permitido identificar las reuniones siguientes, ordenadas de las más recientes a las más antiguas:

16/06/2017	Fomento del Trabajo	Grupo no inscrito		Reunión	Reunión con el Secretario general de Fomento del Trabajo para hablar sobre la ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general
	Consejo General de las Cámaras de comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general
27/03/2017	Consejo General de las Cámaras de comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras de comercio, industria y navegación de Cataluña.	Xavier Gibert Espier	Secretario general
03/03/2017	Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general
25/01/2017	Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general
12/01/2017	Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general
10/02/2016	Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general

En la web, el acuerdo del gobierno por el cual se aprueba la memoria preliminar tiene fecha de 18 de octubre y no menciona en ningún momento la reunión mantenida

en 2016. Los demás documentos incluidos en la web no hacen la menor referencia a las reuniones que se celebraban durante los pasos formales que se iban dando y que quedan reflejadas en los documentos que se hacen constar en la web.

8. Conclusiones y recomendaciones

Corresponde ahora extraer algunas conclusiones y propuestas acordes con la labor desarrollada hasta ahora.

No obstante, hay que tener en cuenta que en la actualidad se está tramitando en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, que tuvo entrada en septiembre de 2016. Esta proposición de ley quiere introducir un nuevo título IV a la ley estatal 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, titulado *Régimen de los lobistas y los lobbys*, en el cual regula la actividad de los grupos de interés, su registro y su código de conducta (Disposición Adicional Decimoséptima), lo que se completa con varios preceptos aludiendo a su obligatoriedad (modificación del artículo 26 de la misma ley) y a la inclusión en las agendas de los altos cargos, que tienen que ser públicas, de las reuniones con «lobistas y lobbys». Pero no parece que en la nueva regulación se preste ninguna atención especial, por el momento, a la huella legislativa. Habrá que estar atentos a su tramitación, teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa nace con la voluntad de ser aplicada en todo el Estado, de acuerdo con los títulos competenciales mencionados en la Disposición adicional décima (149.1, apartados, 1,6,14 y 18)³⁷.

I. Como hemos comprobado, el trabajo de lobby se extiende con naturalidad a la labor de elaboración de normas, ya que hemos constatado la existencia de reuniones informales, fuera de los trámites formales participativos, tanto antes de empezar la redacción normativa como durante esta, pero paralelamente al procedimiento de elaboración de reglamentos o anteproyectos de leyes.

Se han encontrado un total de 6.743 reuniones de todo tipo en los trece departamentos de la Generalidad, en una franja que va desde 2016 hasta septiembre de 2017. De estas, un total de 104 tienen relación con proyectos normativos (anteproyectos, proyectos de leyes, decretos, órdenes, planes), lo que significa un 2,5 % del total.

II. De entre estas, hemos decidido hacer una selección de varios supuestos de actuación de grupos de presión respecto a la normativa, en función de la información disponible. De las cinco normas analizadas, cuatro no hacen ninguna referencia en su documentación a las reuniones informales celebradas.

³⁷ Se puede seguir la tramitación en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/congreso/congreso/iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorocgi&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXDS S.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&QUERY=%28122%2F000022*.NDOC.%29

La única que lo hace, hace referencias dispersas en varios documentos (y sus anexos), y esto dificulta y retarda mucho la localización de los encuentros con grupos de presión.

III. De forma general, llegar a saber si se hace mención o no de esas reuniones exige unos costes de oportunidad a los ciudadanos medios no especializados en Derecho o gestión pública que hacen muy difícil, para no decir imposible, que puedan sacar una idea clara de la actividad de los grupos de presión en procesos normativos.

A partir de las deficiencias detectadas en la pequeña muestra analizada —la ausencia de transparencia en el proceso formal de elaboración de las normas respecto a las reuniones informales ya celebradas o que se celebran paralelamente—, nos permitimos sugerir algunas mejoras posibles.

9. Propuestas

1. En primer lugar, haría falta más precisión en la descripción del objeto de las reuniones incluidas en las agendas. Como ha señalado el Síndic en su último informe de 2017 de evaluación de la Ley 19/2014, a veces el motivo de la reunión no queda claramente reflejado, porque se usan expresiones indeterminadas o vagas, que habría que mejorar, como ya hemos visto. A la vez —y esto ya no lo dice el Síndic— convendría que en las memorias de impacto normativo quedaran reflejadas las reuniones celebradas durante el procedimiento de elaboración de normas, siempre que sean informales, es decir, al margen de los trámites de audiencia y/o información pública. En concreto, el Síndic señala que:

«6.4. Registro de grupos de interés

»Las anotaciones en las agendas de los altos cargos relativas a reuniones con grupos de interés deben concretar el contenido de la reunión. La finalidad de la anotación en la agenda y la publicidad registral es dar transparencia a las relaciones entre los grupos de interés y los órganos decisorios, y esta finalidad no puede entenderse alcanzada si no se indica el motivo concreto de la reunión, la materia sobre la que versó.

»Es preciso comprobar el cumplimiento del compromiso de inscribirse en el Registro de grupos de interés. La posibilidad de mantener contactos con grupos de interés no inscritos si se comprometen por escrito a solicitar la inscripción en el plazo de diez días tiene sentido, sobre todo en la etapa inicial de funcionamiento del registro, pero debe tener como contrapartida el control riguroso del cumplimiento del compromiso de solicitar la inscripción en el plazo establecido y debería actuar como impedimento de nuevos contactos, si no se acredita que se ha solicitado la inscripción, una vez pasado este plazo».

Por ejemplo, en el caso de la Consejería de Cultura, la mayoría de las actividades con grupos de presión se explican definiéndolas simplemente como «reunión».

En el ámbito normativo, dado que tampoco se nos informa de si la reunión es para presentar un texto alternativo, discutir el texto existente, presentar sugerencias, etc., creemos que habría que afinar más esta descripción, que no por concisa debe dejar de ser completa.³⁸

³⁸ Para la práctica italiana, véase por ejemplo: <http://registrotrasparenza.funzionepubblica.gov.it/registro/index.php/agende?resetfilters=0&clearordering=0&clearfilters=0>

2. Habría que considerar la creación de un apartado específico en los portales de transparencia de huella normativa, en los que se haga mención individualizada de las reuniones celebradas en contextos informales durante la aprobación de normas, indicando con quién se ha hecho la reunión y por qué y dejando constancia de ella en documentos específicos.

Actualmente, como ya hemos dicho, en la dispersión que hay por departamentos de la normativa en elaboración es muy difícil encontrar dónde se hace referencia a las reuniones con los grupos de presión, o cuándo no existe esta referencia. La investigación es complicada y hay que dar más de un paso hasta llegar a la documentación y comprobar, de documento en documento, si se dice algo al respecto.

Habría que simplificar y proceder a una publicidad activa inteligente, o en palabras de Sunstein,³⁹ una *smart disclosure*, en la que se identifique claramente una única página de normativa de la Generalidad en elaboración (sin perjuicio de que además cada departamento tenga la suya) y que en esta página cada norma tenga un documento específico de reuniones informales con grupos de presión: el documento de huella normativa.

El Ayuntamiento de Ermua es un buen ejemplo en este sentido: https://www.ermua.es/pags/index/ca_detallenoticia.asp?id=8113. Como explican en su web, se ha abierto un espacio específico donde se hacen constar los contactos mantenidos con grupos de presión:

³⁹ Véase Sunstein, C. (2011) «Empirically Informed Regulation». *University of Chicago Law Review* (n.º 78, pág. 1349).
https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/10849725/sunstein_essay.pdf?sequence=1

A tu servicio > Ordenanzas

Otras webs municipales | Canal noticias | RSS | Boletines electrónicos | Foro | Farmacias de guardia | Necrológicas | Ordenanzas | Convenios | Participación ciudadana | Calendario laboral | Derechos ciudadanos | Cartas de servicios | Trámites extramunicipales | El tiempo en Ermua

Ordenanzas

Ordenanzas fiscales | Ordenanzas no fiscales | **Huella normativa**

La huella normativa se refiere al proceso de elaboración de las normas municipales y muestra los trámites y documentos relevantes que se van generando desde la consulta pública previa del proyecto de norma hasta la aprobación definitiva por el Pleno de la Corporación.

Lista de ordenanzas en proceso de elaboración

Título de la ordenanza	Ámbito	Estado
Ordenanza municipal reguladora de la instalación y actividad de establecimientos hosteleros y actividades recreativas	Hostelería	Aprobación definitiva
Ordenanza municipal para la igualdad de mujeres y hombres	Igualdad	Consulta pública previa
Reglamento del Consejo Asesor y Consultivo Municipal de Juventud	Juventud	Consulta pública previa

Y aquí se hace referencia a posibles contactos informales. Este documento, en concreto, es especialmente revelador de la transparencia y claridad (consultable a <http://www.ermua.es/abiapuntu/sessions/showdoc.aspx?id=292254&docType=3&idSession=1009>):

INFORME SOBRE LAS CUESTIONES SURGIDAS DENTRO DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA REALIZADA CON RESPECTO A LA MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DE LA INSTALACIÓN Y ACTIVIDAD DE ESTABLECIMIENTOS HOSTELEROS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS

En el último cuatrimestre del año 2016 se inició la elaboración del documento de actualización de la Ordenanza de establecimientos hosteleros y actividades recreativas con la finalidad de incluir los cambios normativos de los últimos 24 años desde la anterior de 1992.

Durante el proceso se han ido informando a los hosteleros de Ermua entendiendo que son los primeros interesados en los cambios normativos relativos al servicio que ofrecen. Por ello se han realizado una serie de reuniones en las que por su parte han presentado las dudas que le fueran surgiendo sobre el borrador presentado y, por parte de los técnicos del área técnica, se han ido aclarando el marco normativo y la interpretación de sus preceptos.

A continuación se hace una reseña de los aspectos comentados en dicha sede:

3. Habría que mejorar ciertos aspectos en la elaboración de normas y en la generación de las agendas de los altos cargos, en garantía de la transparencia y del derecho a una buena administración.

Por ejemplo, con o sin un desarrollo reglamentario futuro, se podría emitir de manera inmediata una *instrucción* relativa al cumplimiento del artículo 10 de la Ley 19/2014 y a la necesidad de hacer constar las reuniones con grupos de interés en la

documentación que refleja el procedimiento de elaboración de normas, sean reglamentos o anteproyectos de ley.

En este sentido, el Acuerdo de gobierno de 25 de abril de 2017 continúa manteniendo una aproximación formal, sin hacer ninguna mención de los contactos informales al margen de los trámites legalmente previstos.⁴⁰ Lo mismo pasa con la Instrucción conjunta de la Dirección de Coordinación Interdepartamental (Departamento de Presidencia) y de la Dirección general de Transparencia, Datos Abiertos y Calidad Democrática (Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales, Exteriores y Transparencia) de 25 de abril de 2017, por la que se prevé el Circuito interno para la tramitación de una consulta pública y su publicación en el portal Participa.gencat.cat.⁴¹

Haría falta pues modificar esta instrucción e incluir en ella la informalidad —es decir, las reuniones mantenidas fuera de trámites procedimentales— o bien dictar una instrucción específica diferente (véase lo que se dice en el punto 5).

4. De igual forma, habría que aprovechar el papel del área de mejora de la regulación del Departamento de Presidencia de la Generalidad para fomentar la existencia de huella normativa, haciéndole recordar la regulación existente y modificando, si procede, la guía publicada para la evaluación de impactos de la Generalidad (*Guía de buenas prácticas para la elaboración y la revisión de normativa con incidencia en la actividad económica*, de 2010),⁴² que ya ha quedado desfasada y que convendría ampliar para incluir aspectos como los que hemos comentado aquí.

5. Se podría generar, además, un documento específico, fácilmente identificable como huella normativa, que reflejara estas reuniones, si se tercia, y que quedara en el expediente de elaboración de la norma.

A falta de este documento, como hemos dicho, es necesario ir analizando las memorias y otros documentos para intentar averiguar, en una labor detectivesca, que acostumbra a no tener mucho éxito, si ha habido reuniones informales con grupos de presión.

⁴⁰ Véase el Acuerdo del Gobierno de 25 de abril de 2017 relativo a la oportunidad de las iniciativas legislativas del Gobierno y a su consulta pública, http://presidencia.gencat.cat/web/.contento/ambits_actuacio/mejora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normativo/consultas/doc_oportunidad_iniciativas_legislativas.pdf

⁴¹ http://presidencia.gencat.cat/web/.contento/ambits_actuacio/mejora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normativo/consultes/CIRCUITO-DE-LA-CONSULTA-Y-FICHA-20170425_firmado.pdf

⁴² http://presidencia.gencat.cat/web/.contento/ambits_actuacio/mejora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normativo/guía_buenas_practicas/guía_buenas_practicas_2010.pdf

Se sugiere utilizar un sencillo documento que resuma las reuniones mantenidas y se incluya entre la documentación del expediente de elaboración de normas. Basándonos en otros documentos ya existentes (como la Instrucción conjunta de la Dirección de Coordinación Interdepartamental del Departamento de Presidencia y de la Dirección general de Transparencia, Datos Abiertos y Calidad Democrática del Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales, Exteriores y Transparencia, de 25 de abril de 2017, antes mencionada), hacemos una propuesta de posible documento de huella normativa a incluir entre las memorias de la elaboración de una norma (que también se podría usar para incorporar a esta instrucción modificada encuentros informales, de acuerdo con lo que se ha dicho en el punto 3, *supra*):

Documento de huella normativa del proyecto de/anteproyecto de/

Título de la reunión

Fecha, hora de inicio y duración de la reunión

Partes reunidas, identificando los altos cargos y/o otros servidores públicos presentes y el grupo de interés por su número y con indicación de las personas representantes presentes

Objeto de la reunión

Sintetizar los aspectos principales objeto de la reunión (máximo 20 líneas en letra Arial 11. Es importante que se explique con lenguaje claro y sencillo).

Documentación aportada por el grupo de presión

Indicar qué tipo de documentación, si procede, fue aportada durante la reunión.⁴³

⁴³ Hay que tener en cuenta la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 10 de marzo de 2016: el derecho de acceso a la información contiene la obligación de informar de cuántas reuniones, en qué fechas y entre quiénes se han celebrado durante el proceso de elaboración de un real decreto de energía eléctrica: Resolución de 10 de marzo de 2016, R/0491/2015, consultable en:

http://www.consejodetransparencia.es/ct_home/actividad/resoluciones/resoluciones_age/age_2016/03.html

También hay que tener presentes los criterios de interpretación conjuntos establecidos por el Consejo y por la Agencia Española de Protección de Datos en el documento CI/002/2016 05-7-2016 (Agendas), consultable en:

http://www.agpd.es/portalwebagpd/canaldocumentacion/criterios_art_15/common/ci_002_2016_5_7_2016_agenda.pdf

Esta señala en sus conclusiones lo siguiente:

«1. El acceso a la información relativa a las reuniones celebradas por los sujetos incluidos en el presente informe deberán referirse a aquellas que tengan lugar en ejercicio de las funciones públicas que tienen conferidas y en su condición de responsable público. Es decir, se excluye las que se realicen a título privado y no afecten a sus competencias.

»2. Los criterios se refieren a la información que efectivamente se encuentre disponible, de acuerdo con lo dicho anteriormente, esto es, se entenderá disponible toda aquella información que pueda obtenerse mediante un proceso o tratamiento proporcional a la importancia del interés público existente en la divulgación de la información, aunque implique un esfuerzo o un tiempo de trabajo superior al ordinario, siempre que el mismo no perjudique gravemente el funcionamiento del órgano del que se requiere la información.

»3. Cuando se solicite información identificativa de los participantes en las reuniones, siendo éstos personas físicas, ya sea por la mera indicación de su cargo o posición en una

organización ya sea con indicación de su nombre y apellidos deberá considerarse que la petición incluye datos de carácter personal, debiendo estar a lo dispuesto en el presente informe.

»4. A los efectos señalados en el punto anterior se indican los siguientes criterios interpretativos::

»4.1. En caso de que la información pudiera contener datos personales especialmente protegidos, en particular en atención a la naturaleza de las entidades participantes en la reunión, habrá de estarse a las reglas previstas en el artículo 15.1 LTAIBG..

»4.2. Si la información no contuviera datos personales especialmente protegidos y se refiriese a miembros del Gobierno, Altos Cargos, directivos públicos profesionales, empleados públicos, o personal de sujetos obligados por la LTAIBG, se facilitarían únicamente los datos personales identificativos de los participantes que tuvieran, al menos, la condición de titulares de responsabilidades administrativas hasta el nivel de Subdirecciones Generales o unidades asimiladas, de las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias, los titulares de los órganos directivos de las Agencias Estatales, Entes y otros organismos públicos que tengan atribuida la condición de directivos en los Estatutos o normativa reguladora de éstos así como personal eventual que desarrolle funciones que incidan en el proceso de toma de decisiones de la entidad.

»4.3. . Tratándose de entidades de derecho privado la información identificativa se limitaría a quienes ostentasen la condición de administradores, o miembros del órgano de gobierno o dirección en su caso o altos directivos o asimilados.

»4.4. Cuando los participantes en la reunión fuesen asesores o consultores de una entidad de derecho privado, la información se limitaría a indicar esta circunstancia, sin incluir otra información identificativa del asesor o consultor.

»4.5. En los restantes supuestos, la información se limitará, en cuanto a los sujetos obligados por la LTAIBG, a la indicación del Órgano, Organismo o Departamento en que los participantes presten sus servicios y, en cuanto a las entidades de derecho privado, la información se limitará a indicar la entidad concreta o, tratándose de entidades que no tengan la condición de PYMES, el Departamento o Área en que se prestan los servicios.

»4.6. Cuando las reuniones se celebren con personas físicas deberá ponderarse en cada caso la procedencia del otorgamiento del acceso atendiendo a la condición de dicha persona y la condición en que asiste a la reunión (persona experta, particular, etc.), sin que sea posible establecer un criterio general de ponderación en estos casos.

»4.7. . Igualmente, podría facilitarse la información referida a otras personas no incluidas en los anteriores criterios si las mismas hubieran prestado con carácter previo su consentimiento, debiendo aquél cumplir las exigencias contenidas en la LOPD.

»5. En todo caso, deberán tenerse en cuenta la posible aplicación posterior de los límites establecidos en el artículo 14 de la LTAIBG, el sometimiento a la LOPD de cualquier tratamiento ulterior de los datos, conforme al artículo 15.5 de la LTAIBG y los restantes extremos a los que se refiere al apartado 3».

Esto, en cuanto a la mera gestión de la información presentada al público y del desarrollo interno de la actividad administrativa.

Desde la perspectiva de mejoras del marco normativo de la huella normativa:

6. Habría que mejorar la regulación de la huella normativa en Cataluña, pensando en el futuro reglamento de desarrollo de la Ley 19/2014.

Es más, haría falta, en desarrollo de las leyes 19/2014 y 26/2010, en los aspectos de ambas sobre mejora regulatoria, aprobar un reglamento que precisara algunos puntos y incluyera todas las cuestiones de huella normativa que hemos puesto de relieve aquí.

A escala autonómica, el anteproyecto de ley valenciana reguladora de la actividad de lobby en el ámbito de la Generalidad y de su sector público instrumental parece dar un paso interesante, cuando señala en su exposición de motivos que:>>

«El capítulo tercero incluye la regulación de lo que la doctrina denomina habitualmente pisada o *huella normativa*, y que hace referencia a la publicidad de los contactos que la administración pública y los cargos y personal público de la Generalidad mantengan con los lobbys durante la elaboración y adopción de los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto. En este sentido, estos contactos se plasmarán en un informe que deberá anexarse a los textos normativos y publicarse en el Portal de Transparencia de la Generalidad. El objetivo es asegurar que la influencia de estos grupos en el desarrollo de políticas públicas mediante normas sea transparente y no desproporcionada. Estos informes actúan también como elemento de prevención de la corrupción y de rendición de cuentas del poder ejecutivo.

»La posible negociación previa del texto de anteproyectos de ley y de decretos del Consejo se regula en el capítulo cuarto. Una negociación que se incardina en el procedimiento de elaboración de estas normas por el poder ejecutivo, como una fase compatible y que no sustituye la utilización de las herramientas y trámites de participación ciudadana y el trámite de audiencia previstos en la normativa vigente. El resultado del proceso de negociación, que prepara la norma a adoptar por el Consejo, en ningún caso pone fin al procedimiento ni vinculará el Consejo ni a la Administración de la Generalidad, que podrá desligarse del mismo siempre que lo considere inconveniente para el interés general o que trate sobre materias no susceptibles de transacción.

»Esta herramienta de participación persigue mejorar la calidad de las normas, abundar en las prácticas que definen el buen gobierno y reducir la litigiosidad, en la medida en que se facilita la resolución de conflictos en los estadios anteriores a la aprobación de los preceptos legales que deben regir situaciones donde convergen intereses diversos.»

En el articulado se señala que:

« CAPÍTULO III

PUBLICIDAD DE LOS CONTACTOS MANTENIDOS CON LOBBYS DURANTE LA ELABORACIÓN NORMATIVA

»Artículo 18. Informe de participación de lobbys en los procesos de elaboración de normas

»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 Consejo, la Consejería 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 lobbys 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.

Artículo 19. Publicidad del informe

1. El informe deberá ir anexado al anteproyecto de ley que la persona titular de la Consejería competente eleve al Consejo para su aprobación. Si se trata de un proyecto de decreto, el informe irá anexado a éste cuando sea remitido para su aprobación al pleno del Consejo.

2. El informe deberá publicarse a través del Portal de Transparencia de la Generalidad, de acuerdo con lo que establece la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

CAPÍTULO IV

NEGOCIACIÓN PREVIA EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS

Artículo 20. Proceso de negociación previa a la elaboración de normas

1. Cuando el Consejo considere que, por la elaboración y aprobación de un proyecto de ley o de un decreto del Consejo, hay intereses que pueden resultar afectados, podrá acordar, en función de la materia y a la vista de las circunstancias

concretas, llevar a cabo un proceso de negociación con los grupos que actúan en defensa de aquellos intereses. Este proceso tendrá carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración de estas normas regulado en los artículos 42 y 43 de la Ley 5/1983 del Consejo.

2. El acuerdo de inicio del proceso de negociación deberá identificar todos los intereses que puedan resultar afectados por la aprobación de la norma, de acuerdo con los principios de objetividad, imparcialidad, pluralidad y no discriminación.

3. El acuerdo designará a la persona o personas, cargos o personal empleado público, que representarán a la Administración en este proceso.

Artículo 21. Principios del proceso de negociación

1. Una vez acordado el inicio de un proceso de negociación, la Administración de la Generalidad deberá conducir este proceso con diligencia y buena fe.

2. La persona o personas responsables de la ordenación de este proceso deberán actuar imparcialmente, garantizarán la igualdad de las partes y ayudarán a las personas participantes en la negociación a conseguir los compromisos y decisiones que consideren adecuados.

3. En el proceso de negociación se garantizará la pluralidad de las partes y de los diferentes intereses, y la publicidad del resultado del proceso negociador.

Artículo 22. Compatibilidad con la participación ciudadana y la audiencia

1. La realización de los procesos de negociación regulados en este capítulo es compatible y no sustituye la utilización de las herramientas y trámites de participación ciudadana previstos en la normativa vigente.

2. Cuando se haya realizado un proceso de negociación previa de un decreto del Consejo, con independencia del resultado de este proceso y con el fin de garantizar la igualdad participativa, deberá efectuarse necesariamente el trámite de audiencia contemplado en el artículo 43 de la Ley 5/1983, del Consejo.

Artículo 23. Carácter no vinculante del resultado de la negociación

1. El resultado del proceso de negociación no vinculará al Consejo ni a la Administración de la Generalidad. En caso de que el Consejo se separe del contenido del resultado del proceso de negociación, deberá motivar las razones por las que éste no resulta conveniente para el interés general o versa sobre materias no susceptibles de transacción de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

2. La desvinculación del Consejo respecto del resultado de un proceso de negociación no dará lugar a ninguna indemnización a los participantes en esta negociación». ⁴⁴

⁴⁴ <http://www.transparencia.gva.es/ca/anteproyecto-de-ley-de-la-Generalidad-reguladora-de-la-actividad-de-lobby-en-el-ambito-de-la-Generalidad-y-de-su-sector-publico-instrumental>

10. Bibliografía

- Álvarez Vélez, M.I.; De Montalvo Jääskeläinen F. (2014). «Los lobbys en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España». *Teoría y realidad constitucional* (n.º 33). Accesible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4724065>
- Barcelona Llop, Javier (2015). «El patrimonio cultural material en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública* (n.º 198, septiembre-diciembre, pág. 129 et seq).
- Bilbeny, Norbert (2015). *Justicia compasiva. La justicia como cuidado de la existencia*. Madrid: Tecnos
- Castillo Blanco, F. (2015). «Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración», *Revista española de derecho administrativo* (pág. 123-162).
- Consejo de Europa (2007). *European Conference In pursuit of Good Administration, Conclusions*. Accesible en: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/Conferences/Conclusions%20Conf.%20Varsovie%20Nov.pdf>
- Dos Santos, L.A.; Texeira da Costa, P. M. (2012). «The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America». *Journal of Public Affairs*. Accesible en: <http://www.politicalcauseadvocacy.com/wp-content/uploads/2012/12/Lobby-Regulation-in-Latin-America.pdf>
- Fundación ¿Hay Derecho?. (2015). *Corrupción institucional y controles administrativos preventivos*. Accesible en: <http://www.fundacionhayderecho.com/estudio-corrupcion-institucional-y-controles-administrativos-preventivos>
- Gastaldo, V. (2016). «La *class action* administrativa: un strumento attualmente poco efficace». *Federalismi.it*. Accesible en: <http://www.federalismi.it/document/19052016134233.pdf>
- Nieto, A. (1991). «La Administración sirve con objetividad los intereses generales». En: Martín-Retortillo, S. (coordinador). *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría* (vol. III, pág. 2189 et seq). Madrid .
- OCDE (2013). «Transparency and integrity in lobbying». Accesible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

- Olson, M. (1995). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups* (16ª ed.) Cambridge: Harvard University Press.
- Oxfam (2016). *Una economía al servicio del 1 %*. Accesible en:
<https://www.oxfam.org/es/informes/una-economia-al-servicio-del-1>
- Payne, K.L. (2014) «How to Survive the Next Scandal: Replace Obsolete Campaign Finance Reform with Political Reform?». *University of Pennsylvania Journal of Law and Social Change* (vol. 17, n.º 3).
- Ponce Solé J. (2016). «La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración». *REDA* (n.º 175).
- Ponce Solé, J. (2015), *Negociación de Normas y Lobbys*. Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters. Accesible en:
<http://www.tienda.aranzadi.es/productos/ebooks/negociacion-de-normas-y-lobbys-duo/7810/4294967101>
- Ponce Solé, J. (2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*. Valladolid: Lex Nova.
- Quiñones, M. (2012). «La buena administración y la moralidad administrativa». *Magistra* (año 6, n.º 1, pág. 65-84). Accesible en:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4746944>
- Revuelta Pérez, I. (2014). «Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria». *Revista de Administración Pública* (193). Accesible en:
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=1318&IDA=36900>
- Ridao, J. (2017). *Los Grupos de Presión. Análisis de la regulación del lobby en la UE y España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Rubio Núñez, R. (2003). *Los grupos de presión*. Madrid: CEPC.
- Sánchez Morón, M. (2014). *Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos (10ª ed., pág. 475).
- Sansón Carrasco (2017). *Contra el capitalismo clientelar*. Madrid: Península.
- Spasiano, Mario R. (2012). «El principio de buen funcionamiento: desde el metajurídico a la lógica del resultado en sentido jurídico». *Anales Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales* (año 9, n.º 42, pág. 21 et seq.). Accesible en:
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26991>
- Unión Europea (2016). Accesible en:
https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176-es.do

Villoria, M.; Izquierdo, A. (2015). *Ética pública y buen gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: INAP.

Anexo: listado de todas las reuniones informales con grupos de presión en la elaboración normativa, en todos los departamentos de la Generalidad.

1. Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda

Búsqueda por palabras:

Proyecto

Borrador

Norma

Decreto

Orden

Plan

Ley

Alegaciones/enmiendas

Modificación

10/02/2016	Grupo de interés	Inscripción al RGI	N.º de RGI	Actividad	Tema	Alto cargo	Cargo
------------	------------------	--------------------	------------	-----------	------	------------	-------

06.03.2017	Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	17	Acto	Presentación del Proyecto de presupuestos de la Generalidad para el 2017	Hble. Sr. Oriol Junqueras i Vies	Vicepresidente del Gobierno y consejero de Economía y Hacienda
------------	--	-------------------------------	----	------	---	----------------------------------	--

21.04.2017	Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF)	Sí, grupo de interés inscrito	1677	Reunión	Sesión informativa sobre la Ley de medidas fiscales	Sra. Marta Espasa Queralt	Directora general de Tributos y Juego
------------	--	-------------------------------	------	---------	--	---------------------------	---------------------------------------

https://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-documentals/dossier-legislatiu/sumari/index.html?p_id=182870 : no hay acceso

2. Departamento de Territorio y Sostenibilidad, mirado el 21 de septiembre

Búsqueda por palabras:

- Proyecto
- Borrador
- Norma
- Decreto
- Orden
- Pla
- Ley
- Alegaciones/enmiendas
- Modificación

21/07/2017	Unión de Federaciones Deportivas de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	214	Reunión	Ley de puertos	Sr. Ricard Font i Hereu	Secretario de Infraestructuras y Movilidad
------------	--	-------------------------------	-----	---------	-----------------------	-------------------------	--

21/07/2017	Unión de Federaciones Deportivas de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	214	Reunión	Alegaciones/enmiendas	Sr. Ricard Font i Hereu	Secretario de Infraestructuras y Movilidad
30/11/2016	Port Aventura Entertainment, S.A.Uno.	Sí, grupo de interés inscrito	1106	Reunión	Alegaciones/enmiendas PDU del CRT	Sr. Agustí Serra i Monté	Director general de Ordenación del Territorio y Urbanismo

23/11/2016	Port Aventura Entertainment, S.A.Uno.	Grupo en proceso de inscripción		Reunión	Alegaciones/enmiendas PDU del CRT	Sr. Agustí Serra i Monté	Director general de Ordenación del Territorio y Urbanismo
06/03/2017	Agrupación de Comerciantes y Vecinos Parc de la Vall d'Hebron	Sí, grupo de interés inscrito	412	Reunión	Modificación PGM	Hble. Sr. Josep Rull i Andreu	Consejero
06/03/2017	Agrupación de Comerciantes y Vecinos Parc de la Vall d'Hebron	Sí, grupo de interés inscrito	412	Reunión	Modificación PGM	Sr. Agustí Serra i Monté	Director general de Ordenación del Territorio y Urbanismo
28/10/2016	Plataforma en defensa de la Serra de Marina y Can Zam	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Modificación PGM. Exp: 2015/57324	Sr. Agustí Serra i Monté	Director general de Ordenación del Territorio y Urbanismo

3. Departamento de Salud

Búsqueda por palabras:

- Proyecto
- Borrador
- Norma
- Decreto
- Orden
- Plan
- Ley
- Alegaciones/enmiendas
- Modificación

05/05/2017	Asociación Círculo de Economía	Sí, Grupo de interés inscrito	1807	Reunión	Economía de la salud, ley fórmulas contratación	Antoni Comín i Olivos	Consejero de Salud
20/09/2016	Plataforma para una Atención Sanitaria Universal en Cataluña - PASUCAT	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Ley de universalización de la asistencia sanitaria http://salutweb.gencat.cat/ca/el_departament/juridics/en_curs/	Antoni Comín i Olivos	Consejero de Salud
05/05/2017	Asociación Círculo de Economía	Sí, Grupo de interés inscrito	1807	Reunión	Economía de la Salud, Ley fórmulas contratación	Antoni Comín i Olivos	Consejero de Salud
02/02/2017	Merck Sharp & Dohme de España	Sí, Grupo de interés inscrito	458	Reunión	Planos directores	Pilar Magrinyà i Rull	Directora general de Planificación en Salud
17/01/2017	Federación Catalana de Entidades de Salud Mental	Notificado		Reunión	Plano director de Salud Mental	Antoni Comín i Olivos	Consejero de Salud
21/12/2016	Clúster Salut Mental Catalunya	Sí, Grupo de interés inscrito	991	Reunión	Plano director de Salud Mental	Antoni Comín i Olivos	Consejero de Salud

4. Departamento de Trabajo, mirado el 21 de septiembre

Búsqueda por palabras:

- Proyecto
- Borrador
- Norma
- Decreto
- Orden
- Plan
- Ley
- Alegaciones/enmiendas
- Modificación

19/06/2017	Federación Ateneos Cataluña	Sí, Grupo de interés inscrito	198	Reunión	Ley del asociacionismo	Bernat Valls i Fuster	Director general de Acción Cívica y Comunitaria
------------	-----------------------------	-------------------------------	-----	---------	-------------------------------	-----------------------	---

22/06/2017	Fruitós Richarte	Sí, Grupo de interés inscrito	1982	Tercera edad	Reunión sobre la Ley de la tercera edad	Roser Galí i Izard	Directora general de Familias
------------	------------------	-------------------------------	------	--------------	--	--------------------	-------------------------------

24/05/2017	Asociación Catalana de Municipios	Sí, Grupo de interés inscrito	153	Asociación	Ley de autonomía personal y renta garantizada de ciudadanía	Francesc Iglesias i Riumalló	Secretario de Asuntos Sociales y Familias
------------	-----------------------------------	-------------------------------	-----	------------	--	------------------------------	---

15/05/2017	Coordinadora Catalana de Fundaciones	Sí, Grupo de interés inscrito	363	Reunión	Ley del asociacionismo	Bernat Valls i Fuster	Director general de Acción Cívica y Comunitaria
------------	--------------------------------------	-------------------------------	-----	---------	-------------------------------	-----------------------	---

16/11/2016	Cruz Roja Cataluña	Sí, Grupo de interés inscrito	815	Reunión	Ley española de voluntariado	Bernat Valls i Fuster	Director general de Acción Cívica y Comunitaria
------------	--------------------	-------------------------------	-----	---------	-------------------------------------	-----------------------	---

20/07/2016	Observatorio contra la Homofobia	Declaración de compromiso de inscripción		Trabajar en el diseño e implementación de un sistema de observación permanente ante la discriminación y la homofobia en los distintos escenarios donde se puedan producir	Reunión de seguimiento de la Ley 11/2014	Mireia Mata Solsona	Directora general de Igualdad
------------	----------------------------------	--	--	---	---	---------------------	-------------------------------

5. Departamento de Educación

Búsqueda por palabras:

- Proyecto
- Borrador
- Norma
- Decreto
- Orden
- Plan
- Ley
- Alegaciones/enmiendas
- Modificación

18/01/2017	Asociación de Inspectores de Educación de Cataluña	Sí, Grupo de interés inscrito	862	Reunión	Desarrollo Ley 12/2009, de educación	Meritxell Ruiz Isern	Consejera y secretario de Políticas Educativas
16/03/2017	DINCAT, Asociación Empresarial de Economía Social	Sí, Grupo de interés inscrito	118	Reunión	Enmiendas y propuestas al Decreto de escuela inclusiva	Carme Ortoll Grifols	Directora general de Educación Infantil y Primaria
15/03/2017	Colegio de Logopedas	Sí, Grupo de interés inscrito	1037	Reunión	Alegación al Decreto de escuela inclusiva	Carme Ortoll Grifols	Directora general de Educación Infantil y Primaria

<http://ensenyament.gencat.cat/ca/departament/normativa/disposicions-normatives/en-tramit/projectes-decret/datencioeducativa/> a 1 de agosto pendiente CJA (ver materiales en carpeta específica)

6. Departamento de Presidencia

Búsqueda por palabras:

- Proyecto
- Borrador
- Norma
- Decreto
- Orden
- Plan
- Ley
- Alegaciones/enmiendas

- Modificación

28/07/2016	ACM y FMC	Grupo en proceso de inscripción			Reunión sobre el proceso de debate con el mundo local para establecer las bases de las futuras leyes de los gobiernos locales	Carles Puigdemont i Casamajó	Presidente de la Generalidad
14/02/2017	Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña	Grupo de interés inscrito	17	reunión	Proyecto de decreto de los servicios de comunicación audiovisuales comunitarios sin ánimo de lucro	Jordi del Río i González	Director general de Medios de Comunicación

<http://presidencia.gencat.cat/ca/detalls/article/projecte-de-decret-dels-serveis-de-comunicacio-audiovisual-comunitaris-sense-anim-de-lucre-a-catalunya>

En fecha 8 de septiembre, véase carpeta con materiales.

7. Departamento de Interior

Lo tiene para altos cargos.

Búsqueda por palabras:

- Proyecto
- Borrador
- Norma
- Decreto
- Orden
- Plan
- Ley
- Alegaciones/enmiendas
- Modificación

14/03/2017	Gremio de Cerrajeros de Cataluña	En trámite			Proyecto regulación de apertura de puertas	Jordi Jardí Pinyol	Director general
------------	----------------------------------	------------	--	--	---	--------------------	------------------

P8S9S5DJV

Gremio empresas industriales metalúrgicas y artesanales

8. Departamento de Cultura (desde el 24 de junio de 2016)

Lo tiene para altos cargos (como Interior)

- Proyecto
- Borrador
- Norma
- Decreto
- Orden
- Plan
- Ley
- Alegaciones/enmiendas
- Modificación

<http://cultura.gencat.cat/ca/departament/transparencia-i-bon-govern/estructura-organitzativa/alts-carreccs/codi-de-conducta/>

20/10/2016	Asociación Catalana de Gestión Pública	15580	7	Elaboración proyectos normativos/políticas públicas	«Tertulias, con tentación...»	Sr. Josep Solà	Director de Servicios
------------	--	-------	---	---	-------------------------------	----------------	-----------------------

21/07/2016	Asociación Catalana de Gestión Pública	15580	7	Elaboración proyectos normativos/políticas públicas	«Tertulias, con tentación...»	Sr. Josep Solà	Director de Servicios
------------	--	-------	---	---	-------------------------------	----------------	-----------------------

9. Departamento de Justicia

Búsqueda por palabras:

- Proyecto
- Borrador
- Norma
- Decreto
- Orden
- Plan
- Ley
- Alegaciones/enmiendas
- Modificación

03.05.2018	Plataforma Constituïmos	Sí, grupo de interés inscrito	975	Reunión	Presentación de la entidad y entrega de una propuesta de Constitución	Hble. Sr. Carles Mundó i Blanch	Consejero de Justicia
------------	-------------------------	-------------------------------	-----	---------	--	---------------------------------	-----------------------

10. Departamento de Gobernación

Búsqueda por palabras:

- Proyecto
- Borrador
- Norma
- Decreto
- Orden
- Plan
- Ley
- Alegaciones/enmiendas
- Modificación

22/11/2016	Colegio de Administradores de Fincas Barcelona-Lleida	grupo en proceso de inscripción		Reunión	Valoración del proyecto de ley de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas que se encuentran en riesgo de exclusión social.	Carles Sala Roca	Secretario de Vivienda y Mejora Urbana
19/07/2017	Colegio de Administradores de Fincas de Barcelona-Lleida	grupo inscrito	1455	Reunión	Decreto	Carles Sala Roca	Secretario de Vivienda y Mejora Urbana
14/06/2017	Colegio de Administradores de Fincas de Barcelona-Lleida	grupo inscrito	1455	Reunión	Decreto	Carles Sala Roca	Secretario de Vivienda y Mejora Urbana
27/02/2017	Colegio de Administradores de Fincas de Barcelona-Lleida, Tarragona y Girona	grupo inscrito	1455	Reunión	Decreto de la profesión	Carles Sala Roca	Secretario de Vivienda y Mejora Urbana

11. Departamento de Empresa y Conocimiento

Búsqueda por palabras:

- Proyecto
- Borrador
- Norma
- Decreto
- Orden
- Plan
- Ley
- Alegaciones/enmiendas/enmiendas
- Modificación

03/07/2017	Agrupamiento de Tenderos y Comerciantes de Cataluña	Sí, grupo inscrito	979	Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
16/06/2017	Fomento del Trabajo	Grupo no inscrito		Reunión	Reunión con el Secretario general de Fomento del Trabajo para hablar sobre la ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general
13/07/2017	Pere Casas - FDS Group	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
01/06/2017	Mercadona	Sí, grupo de interés inscrito	489	Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
24/05/2017	Gremio de Panaderos de Barcelona	Sí, grupo de interés inscrito	476	Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
24/05/2017	Gremio de Panaderos de la Provincia de Barcelona	Sí, grupo de interés inscrito	48	Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
24/05/2017	Gremio de Panaderos de les Terres de Lleida	Sí, grupo de interés inscrito	1279	Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
09/05/2017	Barcelona Shopping Line	Grupo en proceso de inscripción		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
08/05/2017	Consejo General de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general
05/05/2017	Secot Barcelona	Sí, grupo de interés inscrito	1196	Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio

27/04/2017	Comertia	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
24/05/2017	Gas Natural Servicios Sdg S.A.	Sí, grupo de interés inscrito	83	Reunión	Tramitación de proyecto de Ley	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
18/04/2017	Lodge Service Specialist S.A.	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
05/04/2017	Asociación Catalana de Franquiciadores	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
28/03/2017	Gremio del Motor	Sí, grupo de interés inscrito	680	Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
27/03/2017	Consejo General de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras de comercio, industria y navegación de Cataluña	Xavier Gibert Espier	Secretario general
03/03/2017	Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general
01/03/2017	Asociación Empresarial de Agencias de Viajes (ACAVE)	Grupo no inscrito		Reunión	Propuesta de ley de medidas fiscales y administrativas 2017	Octavi Bono Gispert	Director general de Turismo
23/02/2017	El Corte Inglés, S.A.	Sí, grupo de interés inscrito	1367	Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
10/02/2016	Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general
25/01/2017	Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general
18/01/2017	PIMEC, Sr. Florenci Nieto	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Pequeña y mediana empresa. Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
12/01/2017	Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	61	Reunión	Anteproyecto de ley de las cámaras	Xavier Gibert Espier	Secretario general
09/01/2017	Asociación Catalana de Agencias de Viajes Especializadas (ACAVE)	Grupo no inscrito		Reunión	Alegaciones Proyecto ley medidas	Octavi Bono	Director general de Turismo
04/01/2017	Mercadona	Sí, grupo de interés inscrito	489	Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
28/12/2016	Federación de Municipios de Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	154	Reunión	Llei de Comercio	Joan Aregio Navarro	Secretario de Empresa y Competitividad
12/12/2016	PIMEC	Grupo no inscrito		Reunión	Ley de comercio	Joan Aregio Navarro	Secretario de empresa y Competitividad
12/12/2016	Barcelona Shopping Line	Grupo en proceso de inscripción		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
01/12/2016	PIMEC Tarragona	Grupo en proceso de inscripción		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
18/11/2016	Carrefour Property	Sí, grupo de interés inscrito	221	Visita y reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio

04/11/2016	Federación de Municipios Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	154	Reunión	Anteproyecto de ley	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
28/10/2016	UGT Cataluña	Sí, grupo de interés inscrito	345	Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
26/10/2016	Gremio de Panaderos de Barcelona	Sí, grupo de interés inscrito	476	Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
24/10/2016	Consejo de Empresas Distribuidoras de Alimentación de Cataluña (CEDAC)	Grupo no inscrito		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
21/10/2016	Sorli Discau	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
11/10/2016	Fundación Barcelona Comercio	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
06/10/2016	Federación Provincial de Empresarios de Comercio de Lleida (FECOM)	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
21/09/2016	Asociación de Tenderos Igualada Comercio	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Conocer a la Directora y hablar de la Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
27/07/2016	Cecot	Declaración de compromiso de inscripción		Reunión	Ley de comercio	Muntsa Vilalta Cambra	Directora general de Comercio
23/03/2017	Federación Turística de Apartamentos (Federatur)	Sí, grupo de interés inscrito	793	Reunión	Repaso de las alegaciones del Decreto de alojamientos turísticos	Octavi Bono Gispert	Director general de Turismo
20/03/2017	Airbnb Marketing Services, S.L	Sí, grupo de interés inscrito	1564	Reunión	Decreto de alojamientos turísticos	Octavi Bono Gispert	Director general de Turismo
28/02/2017	Twentytwo Hostel - Sr. Ignasi Uñó	Grupo inscrito	no	Reunión	Nuevo decreto sobre alojamientos turísticos	Octavi Bono Gispert	Director general de Turismo
20/03/2017	Airbnb Marketing Services, S.L.	Sí, grupo de interés inscrito	1564	Reunión	Reunión para hablar de los alojamientos turísticos y de la normativa	Joan Aregio Navarro	Secretario de empresa y Competitividad
10/10/2016	Estudis d'Hosteleria i Turisme CETT, S.A	Sí, grupo de interés inscrito	678	Reunión	Tratar sobre las alegaciones al Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT) en referencia a los colegios mayores	Josep Pallarès Marzal	Director general de Universidades

Ley de las cámaras:

http://empresa.gencat.cat/ca/treb_departament/treb_tauler_d_informacio_publica/normativa-en-tramit/avantprojecte-de-llei-de-cambres/ tramitación a 29/9

Decreto de turismo:

http://empresa.gencat.cat/ca/treb_departament/treb_tauler_d_informacio_publica/normativa-en-tramit/projecte-decret-reglament-turisme/

<https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=200-00022/11&ad=1>

12. Departamento de Agricultura

Búsqueda por palabras:

- Proyecto
- Borrador
- Norma
- Decreto
- Orden
- Plan
- Ley
- Alegaciones/enmiendas
- Modificación

04/07/2017	Asociación Catalana de Municipios		153	Reunión	Ley de espacios agrarios	Meritxell Serret Aleu	Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
29/06/2017	Federación de Cooperativas Agrarias de Cataluña (FCAC)	Inscrito	13	Reunión	Ley vitivinícola	Salvador Puig Rodríguez	Director general del INCAVI

<http://agricultura.gencat.cat/ca/detalls/article/avantprojecte-de-llei-vitivinicola-de-catalunya>

<http://agricultura.gencat.cat/ca/detalls/article/projecte-de-llei-dordenacio-vitivinicola>

18/05/2017	UP / JARC / FCAC / CPF	Inscritos todos y exento CPF	56 / 101 / 13	Reunión	Ley de espacios agrarios	Meritxell Serret Aleu	Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
18/05/2017	UP / JARC / FCAC / CPF	Inscritos todos y exento CPF		Reunión	Ley de espacios agrarios.	Oriol Anson Fradera	Director general de Desarrollo Rural
05/05/2017	Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen de Cataluña	Inscrito CRDOQ Priorat, el resto informados	1333	Reunión	Ley vitivinícola	Salvador Puig Rodríguez	Director general del INCAVI

<http://agricultura.gencat.cat/ca/detalls/article/avantprojecte-de-llei-vitivinicola-de-catalunya>

<http://agricultura.gencat.cat/ca/detalls/article/projecte-de-llei-dordenacio-vitivinicola>

09/03/2017	FECIC	Inscrito		Reunión	Reforma de la inspección veterinaria / Consejo Catalán de la Administración / Ley interprofesional de Cataluña / Internacionalización del sector / Cuestiones medioambientales	Meritxell Serret Aleu	Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
09/03/2017	FECIC	Inscrito		Reunión	Reforma de la inspección veterinaria / Consejo Catalán de la Administración / Ley Interprofesional de Cataluña / Internacionalización del sector / Cuestiones medioambientales	Teresa Masjuan i Mateu	Directora general de Agricultura y Ganadería
08/03/2017	FECIC	Inscrito		Reunión	Reforma de la inspección veterinaria / Consejo Catalán de la Administración / Ley interprofesional de Cataluña / Internacionalización del sector / Cuestiones medioambientales	Carmel Mòdol i Bresolí	Director general de Alimentación, Calidad e Industrias Agroalimentarias

http://agricultura.gencat.cat/ca/detalls/article/2014_06-funcio_inspectora

20/02/2017	Consorcio Forestal de Cataluña	Declaración de compromiso.		Reunión	Ley de fomento del desarrollo rural sostenible y ayudas forestales	Meritxell Serret Aleu	Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
17/02/2017	Consorcio Forestal de Cataluña	Declaración de compromiso.		Reunión	Ley de fomento del desarrollo rural sostenible y ayudas forestales	Montserrat Barniol Carcasona	Directora general de Ecosistemas Forestales
24/10/2016	Unió de Pagesos de Catalunya	Inscrito	56	Reunión	Observación sobre el anteproyecto de ley de comercio, servicios y ferias	Antoni Díaz Vendrell	Director general de Alimentación, Calidad e Industrias Agroalimentarias
23/02/2017	ANPROGRAPOR	Inscrito	1271	Reunión	Decreto deyecciones ganaderas	Teresa Masjuan i Mateu	Directora general de Agricultura y Ganadería

http://agricultura.gencat.cat/ca/detalls/article/2017_08_decretdejeccionsramaderes

07/02/2017	FAC / PORCAT / ASFAC / FECIC / ASOPROVAC	Inscritos FECIC y ASOPROVAC / FAC Declaración compromiso	197 y 57	Reunión	Borrador del decreto de reglamento de organizaciones interprofesionales agroalimentarias	Antoni Díaz Vendrell	Director general de Alimentación, Calidad e Industrias Agroalimentarias
13/01/2017	ANPROGAPOR/GSP/UP/JARC/FCAC/PORCAT	Inscritos todos menos PORCAT	1271, 312, 56, 101 y 13 respectivamente	Reunión	Modificación decreto 136 + Modificación del decreto 40/2014	Teresa Masjuan i Mateu	Directora general de Agricultura y Ganadería

					(deyecciones ganaderas)		
13/01/2017	PIMECAVA			Reunión	Problemática decreto elaboradores del cava	Antoni Díaz Vendrell	Director general de Alimentación, Calidad e Industrias Agroalimentarias
01/12/2016	Unió de Pagesos de Catalunya	Inscrito	56	Charla informativa en Gurb y Les Masies de Voltregà	Repaso nuevo decreto deyecciones + plantas purines	Ramon Ll. Lletjós Castells	Director Servicios Territoriales en la Cataluña Central
19/07/2017	UP/FCAC/JARC/FACC/ FECOC/PORCAT/ASO PROVAC/FAC/ASFAC/ ANPROGRAPOR	Inscritos	56/13/101/2020/51/19 94/57/1491 /1769/1271	Reunión con sector y departament o de TÉS	Reunión informativa sobre el Decreto de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas	Meritxell Serret Aleu	Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
19/07/2017	UP/FCAC/JARC/FACC/ FECOC/PORCAT/ASO PROVAC/FAC/ASFAC/ ANPROGRAPOR	Inscritos	56/13/101/2020/51/19 94/57/1491 /1769/1271	Reunión con sector y departament o de TÉS	Reunión informativa sobre el Decreto de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas	David Mascort Subirana	Secretario general
19/07/2017	UP/FCAC/JARC/FACC/ FECOC/PORCAT/ASO PROVAC/FAC/ASFAC/ ANPROGRAPOR	Inscritos	56/13/101/2020/51/19 94/57/1491 /1769/1271	Reunión con sector y departament o de TÉS	Reunión informativa sobre el Decreto de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas	Teresa Masjuan i Mateu	Directora general de Agricultura y Ganadería
23/02/2017	ANPROGRAPOR	Inscrito	1271	Reunión	Decreto deyecciones ganaderas	Teresa Masjuan i Mateu	Directora general de Agricultura y Ganadería
07/02/2017	FAC / PORCAT / ASFAC / FECIC / ASOPROVAC	Inscritos FECIC y ASOPROVAC / FAC Declaración compromiso	197 y 57	Reunión	Borrador del decreto de reglamento de organizaciones interprofesionales agroalimentarias	Antoni Díaz Vendrell	Director general de Alimentación, Calidad e Industrias Agroalimentarias
13/01/2017	ANPROGAPOR/GSP/UP/JARC/FCAC/PORCAT	Inscritos todos menos PORCAT	1271, 312, 56, 101 y 13 respectivamente	Reunión	Modificación del decreto 136 + Modificación del decreto 40/2014 (deyecciones ganaderas)	Teresa Masjuan i Mateu	Directora general de Agricultura y Ganadería
13/01/2017	PIMECAVA			Reunión	Problemática del decreto de elaboradores del cava	Antoni Díaz Vendrell	Director general de Alimentación, Calidad e Industrias Agroalimentarias
01/12/2016	Unió de Pagesos de Catalunya	Inscrito	56	Charla informativa en Gurb y Les Masies de Voltregà	Repaso nuevo decreto deyecciones + plantas purines	Ramon Ll. Lletjós Castells	Director Servicios Territoriales en la Cataluña Central

13. Departamento de Relaciones Institucionales

Búsqueda por palabras:

- Proyecto
- Borrador
- Norma

- Decreto
- Orden
- Plan
- Ley
- Alegaciones/enmiendas
- Modificación

10.05.2017	ACEDE, Asociación Catalana de Ejecutivos, Directivos y Empresarios	Sí, grupo de interés inscrito		Plataforma catalana de participación creada para romper con las disputas históricas entre sectores y colaborar de forma eficiente	Alegaciones al Anteproyecto de ley de atención a las personas	Mercè Corretja Torrens	Directora general de Contratación Pública
4/01/2017	ASADE, Asociación de Empresas de Ayuda a Domicilio Estatal	Sí, grupo de interés inscrito	1223	Fomento y mejora de la atención a la dependencia mediante el Servicio de Atención a domicilio	Interés para conocer las líneas generales del anteproyecto de ley de servicios a las personas. Poner de relieve la experiencia de las empresas que forman parte de ASADE en el ámbito de los servicios a las personas, el cumplimiento de la legislación laboral y la seguridad que ofrecen a los trabajadores.	Mercè Corretja Torrens	Directora general de Contratación Pública

<http://participa.gencat.cat/ca/proposals/consulta-previa-a-l-elaboracio-de-la-llei-de-contractes-de-serveis-a-les-persones>