

Expedient núm. 106/2017

Informe núm. 7/2017

CONSELL DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN DE LA COMUNITAT VALENCIANA

València, 21 de desembre de 2017

ASSUMPTE: informe preceptiu de l'Avantprojecte de llei, de la Generalitat, reguladora de l'activitat de lobby en l'àmbit de la Generalitat i del seu sector públic instrumental.

ANTECEDENTS: L'article 42.1 n) de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana disposa que la Comissió Executiva del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern té "encomanades les funcions següents: [...] n) Informar preceptivament sobre els projectes normatius de la Generalitat en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern."

El 27 de setembre de 2017 la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, va remetre a aquest Consell el text de l'Avantprojecte de llei amb la sol·licitud d'informe per a la seua elaboració.

Examinada la documentació rebuda en relació amb l'assumpte de referència i després de les reunions pertinents, emetem el següent

INFORME

De l'Avantprojecte de llei, de la Generalitat, reguladora de l'activitat de lobby en l'àmbit de la Generalitat i del seu sector públic instrumental, una de les qüestions que tal vegada s'hauria hagut de valorar és que la norma tinguera un major espectre. En tant que la norma té vocació d'unir-se al conjunt de normes sobre transparència que es volen impulsar a la C. Valenciana, potser, hauria d'haver comprés tot l'àmbit subjectiu d'aplicació -Art. 2 Llei 2/2015 de 2 d'abril- i entendre que vincula un nombre més gran d'administracions. Encara que, d'altra banda, també pot argumentar-se que l'autonomia local i l'autonomia universitària podrien entrar en col·lisió amb aquesta normativa.

En l'exposició de motius (quart paràgraf) s'al·ludeix a la conveniència de regular els lobbys per a garantir la transparència en la seua activitat, segons el parer d'aquest Consell seria idoni remarcar el caràcter bidireccional d'aquesta norma, en tant que no sols afecta l'activitat que puguen exercir els llobbistes, sinó que també en la norma ha d'estar present la vocació de control de l'activitat administrativa.

Respecte a l'articulat de l'avantprojecte fen una anàlisi detallada únicament dels articles que al nostre criteri es refereixen a qüestions sobre transparència, accés a la informació i bon govern, les competències de les quals assigna la Llei 2/2015 a aquest òrgan.

De l'article 1, relatiu a l'objecte de la llei, en el punt 2 s'extrau la consideració següent: "2. El lobbisme és un mitjà perquè sectors de la societat traslladen els seus posicionaments, preocupacions

i arguments als representants polítics i a les persones responsables de l'Administració pública, amb la intenció d'influir legítimament en l'adopció de polítiques públiques i l'elaboració dels projectes normatius que duga a terme la Generalitat.”.

Considerem que s'ha de recalcar -encara que siga una obvietat- però per a evitar ingerència improcedent que només tindran capacitat d'influir en aquelles qüestions que són del seu estricte interès legítim, i aquest quedarà acreditat en cada cas concret que es plantege la seua participació. D'aquesta manera, es tractaria d'evitar les zones frontereres en què un assumpte concret no siga de la competència d'un lobby però aquest entenga que vol participar-hi, en aquests casos s'hauria de reconduir al tràmit de participació genèric per a tots, sense acudir a aquesta via de participació preferent.

De l'article 2. Àmbit subjectiu d'aplicació, hem d'assenyalar: en aquest punt si es considerara oportú ampliar l'àmbit de la norma, conseqüentment l'àmbit subjectiu es veuria ampliat.

Quant a l'article 3.1. Consideració de lobby, les valoracions següents: “1. Es consideren lobbys, als efectes d'aquesta llei, les persones físiques i les organitzacions que, tinguen o no personalitat jurídica, duguen a terme l'activitat de lobby a què fa referència l'article 4. Estan també subjectes a aquesta llei les persones i organitzacions que exerceixen l'activitat de lobby descrita en l'article 4 en nom de terceres parts. S'entendran entre aquestes, quan realitzen l'activitat de l'article 4, les consultories de relacions públiques i els i les representants d'organitzacions no governamentals, de corporacions, d'empreses, d'associacions industrials o de professionals, de col·legis professionals, de sindicats, d'organitzacions empresarials, de tallers o grups d'idees, de despatxos de professionals del dret, d'organitzacions religioses o d'organitzacions acadèmiques entre altres”.

En aquest punt de més que dubtosa justificació com a lobby el tema dels despatxos professions del dret, és important recalcar que sempre que aquests despatxos no siguen part en processos judicials oberts que puguen entrar en col·lisió amb matèria d'índole legislativa, per a evitar la suspicàcia que la norma s'elabora per a afavorir interessos particulars en el procés.

Pel que fa a l'article 4. L'activitat de lobby, hem d'indicar: “1. Es considera activitat de lobby, als efectes d'aquesta llei, tota comunicació directa o indirecta, oral o escrita, amb els subjectes inclosos en l'article 2.1 amb la finalitat d'influir en l'adopció de polítiques públiques i l'elaboració dels projectes normatius, desenvolupada en nom d'un grup organitzat de caràcter privat o no governamental en benefici dels seus propis interessos o de terceres parts. 2. No tenen la consideració d'activitat de lobby als efectes d'aquesta llei: a) Les reunions i actes de caràcter merament protocol·lari. b) Les activitats realitzades per entitats privades en execució de funcions públiques, quan estiguen delegades en virtut d'una llei. c) La intervenció en processos de participació pública previstos en normes legals o reglamentàries. d) La participació en òrgans col·legiats de consulta i participació de l'Administració de la Generalitat i del sector públic instrumental regulats per normes legals o reglamentàries. e) Les activitats d'assessorament dutes a terme amb finalitats informatives per a l'exercici de drets o iniciatives establits per l'ordenament jurídic.”

Aquesta qüestió no queda gens clara, no és necessària, no se sap a què al·ludeix i pot ser un calador pel qual es colen situacions poc o gens transparents, perquè referir-se a l'ordenament jurídic “en el seu conjunt” és summament ambigu. S'hauria de redactar la norma de forma més precisa, per a evitar interpretacions extensives que no afavoreixen la claredat de conceptes jurídics summament indeterminats.

En un altre punt com és l'apartat f) del mateix art. 4.2: les activitats destinades a informar qui sol·licite els seus serveis sobre una situació jurídica general.”

La referència a “situació jurídica general”, és un concepte de nou molt imprecís, no hauria d'establir-se una disposició que no delimiti l'àmbit d'actuació en supòsits tan excepcionals com és la participació de lobbys.

Finalment, d'aquest art. 4.1 la lletra j): les activitats de conciliació o mediació i arbitratge dutes a terme en el marc de la llei”.

A aquesta qüestió, tenint en compte que hi ha normativa específica, hauria de fer-se una menció o referència. Tenint en compte que cada vegada més en el marc comunitari s'aposta pels mecanismes de mediació -entesos com a mecanismes de participació de caràcter especialitzat- i tenint en compte que l'exposició de motius al·ludia als mecanismes de participació, aquesta matèria sense entrar en detall hauria de remarcar-se.

Quant a l'article 8. Es regula i descriu informació que se sumarà al Portal de Transparència. Si és el cas, es pot precisar algun element estructural de la informació de lobby en el portal, com per exemple, concentrar la informació sota un espai específic dins del portal clarament identificable per la ciutadania.

De la mateixa manera, atès que la informació no està inclosa en la Llei 2/2015, pot ser d'utilitat recordar el principi que la informació estarà en formats reutilitzables i llegibles per màquines. Això pot ser d'especial interès per al control social de l'activitat dels llobbistes al llarg del temps.

Sens dubte, alguns elements de la informació a difondre seran dades personals (art. 12 descriu la informació i fa referència a la identitat de persones, si és el cas, físiques). Doncs bé, la difusió i comunicació de dades personals en el Portal queda emparada per la base legal que li confereix aquest mateix precepte legal. I aquesta imposició legal, a més de ser habitual en altres normes sobre lobby, pareix justificada amb la finalitat de transparència de la llei i resulta en principi raonable i proporcional.

La remissió a la normativa de protecció de dades respecte de la informació del registre pot considerar-se poc operativa. Si és el cas, podria aclarir-se que només en supòsits excepcionals no hauran de difondre's en el portal les dades personals la publicació de les quals s'imposa quant a aquest precepte i l'article 12.

Pel que fa a l'article 9. Obligacions derivades de la inscripció, la regulació és adequada si bé el terme “consentir” pot portar a algun equívoc en clau de protecció de dades, ja que es tracta essencialment d'una imposició legal. Com s'ha avançat, la divulgació d'informació del llobbista amb dades personals queda emparada per la base legal que li confereix aquest mateix precepte legal i no pareix desenraonada ni desproporcionada.

De l'article 10. Efectes de la inscripció, hem d'indicar: “La inscripció en el Registre de lobbys dóna dret a: c) Ser informat sobre actes i consultes públiques respecte de les activitats i iniciatives de l'Administració de la Generalitat.”

En sintonia amb les idees exposades anteriorment, per a evitar ingerències només tindran dret a ser informats en aquelles qüestions que s'emmarquen en els seus “interessos legítims”.

De l'article 11. Adscripció i informe anual, hem d'assenyalar: "1. El Registre de lobbys estarà adscrit a la conselleria competent en matèria de transparència de l'activitat pública. 2. La persona titular responsable del departament a què estiga adscrit el registre elevarà al Consell un informe anual sobre l'activitat i el funcionament del registre duts a terme durant l'exercici i sobre les actuacions de control i fiscalització dels grups inscrits en aquest. Una vegada elevat l'informe al Consell, es remetrà al Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern i es publicarà en el Portal de Transparència de la Generalitat."

No es detalla perquè es remet, ni si el Consell, basant-nos en aquesta remissió, ha d'actuar d'alguna manera o dur a terme alguna actuació. Sobre aquesta qüestió atès que incideix directament sobre les competències del Consell, una vegada es procedisca a la seua deliberació s'hauran d'afegir les consideracions oportunes. No obstant això, si es considerara que únicament es tracta d'una remissió al Consell -a títol informatiu- hauria de deixar-se constància d'aquesta qüestió en la norma.

Article 12. Codi comú de conducta. La inserció del subjecte com a lobby implica unes obligacions de comunicació de dades amb coneixement del seu ulterior ús i difusió. Segons s'ha exposat, el rang legal facilita majorment l'admissió d'aquestes exigències. Aquest article 12, d'altra banda, determina la informació que serà objecte de publicitat activa i cal tindre en compte allò que s'ha afirmat sobre dades personals.

Pel que fa a l'article 18. Informe de participació de lobbys en els processos d'elaboració de normes hem d'al·ludir a algunes qüestions: "Quan les activitats de lobby previstes en l'article 4 tinguen la finalitat d'influir en l'elaboració i adopció d'avantprojectes de llei i de projectes de decret del Consell, la conselleria competent per a la seua tramitació emetrà un informe on conste la identitat de les persones de l'article 2.1 que hagen mantingut contactes, directes o indirectes, orals o escrits, amb qualsevol persona que actue en nom o defenga els interessos del lobby amb aquella finalitat. També es farà constar detalladament en l'informe la identitat d'aquestes persones, així com la data i l'objecte del contacte i la identificació dels lobbys per als quals actuen. Aquest informe se substanciarà sense perjudici de la resta d'informes previstos en les normes que regulen la participació ciutadana o l'audiència pública en els projectes normatius".

L'elaboració d'aquest informe pareix que deixa un poc dèbil la transparència de les reunions o contactes mantinguts; si bé pot ser un instrument interessant l'elaboració d'aquest "informe", la seua redacció ha de regular-se de forma més precisa. Entenem que tal vegada hauria hagut d'arreglar-se la possibilitat que s'alçara una acta de les reunions que es mantenen i on quedara constatada la postura de les parts, en particular, el detall de les pretensions que aspira materialitzar el lobby.

Article 19. Publicitat de l'informe. Potser resulte convenient la menció normativa que la informació del registre de lobby s'integrarà amb les obligacions de publicitat activa d'informació de rellevància jurídica.

Quant al títol V, relatiu al règim sancionador, únicament una consideració: en matèria de sancions i infraccions tot el que es refereix a la publicitat no queda gens clar, es confonen i s'obvien situacions que sí que es publiquen i altres no en el Portal. En aquest punt s'advoca per la incorporació d'un article *ex professo* només per a detallar que tant les infraccions comeses com les sancions imposades es faran públiques en el Portal de Transparència.

La quantia de les sancions és simbòlica, inclús ha arribat a obviar-se les sancions de caràcter molt greu.

De les disposicions addicionals, la primera, Col·laboració amb altres administracions públiques, la qüestió següent: “1. La Generalitat col·laborarà amb les entitats de l’Administració local per a promoure l’adopció de normes que regulen la transparència de l’activitat dels lobbys en l’àmbit de l’Administració local. Amb aquesta finalitat, s’adoptaran mecanismes de col·laboració per a la gestió centralitzada dels registres per part del Registre de lobbys regulat en aquesta llei. 2. També s’adoptaran mecanismes de col·laboració amb els registres que puguen crear-se per altres administracions públiques”. Respecte d’això si la norma haguera tingut una vocació més global, no hauria de parlar-se de col·laboració, sinó que unificaria el criteri d’actuació, tenint a més en compte que moltes matèries sensibles tenen una transversalitat que afecta el conjunt de totes les administracions.

És tot el que hem d’informar, als efectes oportuns, respecte de la proposta normativa.

**El president del Consell de Transparència, Accés
a la Informació Pública i Bon Govern**