

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LA INCIPIENTE REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS  
EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO. UN ESTUDIO DE CASO: LA REGULACIÓN  
DE LOS LOBBIES EN CATALUÑA**por **Joan Ridao Martín**

Profesor Titular Acreditado de Derecho Constitucional,

Letrado del Parlamento de Cataluña

RESUMEN

Hasta hace bien poco, la casi totalidad de los estudios académicos sobre grupos de presión en España habían tenido un cariz eminentemente politológico, centrándose en el examen de la interacción entre los lobbies y los gobiernos para analizar la capacidad de influencia de aquellos en la agenda y en el proceso de toma de decisiones públicas y normativas, debido a la ausencia de un marco normativo explícito. Sin embargo, las regulaciones ya existentes en el ámbito autonómico (e incluso las iniciativas en curso en el nivel estatal), reveladoras de la tendencia creciente a adoptar regulaciones análogas a las ya existentes en la Unión Europea o en países anglosajones con una configuración pluralista de larga tradición, merita desde ahora un estudio jurídico que empiece a sistematizar y a analizar este tipo de regulaciones que han de permitirnos conocer quién influye, cómo, sobre quién, y con qué resultados y medios económicos en la toma de decisiones políticas o en la elaboración de leyes. Con todo, por razones obvias, el propósito de este breve Informe no es tanto efectuar un análisis teórico comparado de la regulación en la esfera subestatal existente como de efectuar un sucinto estudio de caso sobre la pionera regulación de Cataluña, por ser la que el autor conoce en mayor medida, si bien extrayendo algunas consideraciones que pueden hacerse extensivas al resto de poderes públicos territoriales por ser perfectamente válidas para todos ellas.

ABSTRACT

Until recently, most academic studies in Spain had taken a politological approach in order to analyse the influence of lobbies on the agenda and in the process of decision making due to the absence of an explicit normative framework. However, the regulations already in place at the regional level (and even ongoing initiatives at the state level), show the growing tendency to adopt regulations similar to those already existing in the European Union or in Anglo-Saxon countries. The purpose of this brief Report is not so much to make a comparative theoretical analysis of the regulation at the sub-state level but to present a case study on the regulation in Catalonia, although drawing some considerations that can be extended to the rest of territorial public powers.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

Sin duda, los lobbies han ganado terreno recientemente en la concepción e implementación de políticas públicas en Europa y en España. Con todo, es la Unión Europea (UE) la que ha tomado la delantera en la esfera regulatoria, pues muy pocos de sus estados miembros, como España, cuentan con una legislación de este fenómeno, excepción hecha, en este último caso, de la reciente normación en el ámbito subestatal (Cataluña, Castilla-La Mancha y Aragón), en desarrollo de incipientes legislaciones en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

En términos jurídicos puede sostenerse que la actividad del lobby se halla recogida ni que sea de forma genérica en la propia Constitución (CE) en términos de derecho de participación de la sociedad en los procesos legislativos, al prever que los agentes sociales, sindicatos y patronales representativos sean consultados en las decisiones macroeconómicas, configurando un modelo corporativista presente por otra parte en la mayoría de países europeos. E incluso se halla presente en el Código Penal cuando castiga ilícitos como el cohecho, la prevaricación o el tráfico de influencias.

Otra cosa es que haya que admitirse que la Carta Magna no plasma la participación de los grupos en la actividad política de forma clara, puesto que ésta se establece de forma casi exclusiva para los ciudadanos tanto en su modalidad representativa o directa, excepción de un instituto como la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y, quizás, de lo que previene el artículo 105 CE, aunque éste precepto está concebido más bien para la participación social en la elaboración de las disposiciones de rango administrativo y no de leyes.

Sea como fuere, la ausencia de una normativa estatal ha hecho que distintos gobiernos y/o parlamentos autonómicos hayan empezado a regular la actividad del lobby en su ámbito territorial. Por otra parte, la creciente europeización de políticas (pues se estima que más del 70 por ciento de las leyes aprobadas en España son consecuencia de la transposición de directivas o recomendaciones de la UE) hace que gran parte del *lobbying* se realice a nivel europeo, de forma que la regulación existente en la UE no nos sea en absoluto ajena, a tal grado que, aunque resulte paradójico, es posible conocer las sumas que dedican las empresas españolas a hacer lobby en Europa pero no en el ámbito español.

No en vano, las regulaciones en el ámbito autonómico, que como tendremos ocasión de comprobar afectan en algún caso tanto a la esfera ejecutiva como a la del legislador, revelan la influencia del Acuerdo Interinstitucional entre la Comisión y el Parlamento europeo y, claro está, en algunos aspectos sigue la estela de la larga tradición regulatoria del mundo anglosajón. Sin duda, a la espera de una pronta regulación en el nivel estatal, estas pioneras medidas regionales van a contribuir a una mayor transparencia e integridad en el sistema de relaciones y de influencia entre actores públicos y privados en el diseño e implementación de normas y políticas públicas además de a vertebrar un sistema de mayor equilibrio de oligarquías en el campo de juego económico.

En concreto, la ya mencionada ausencia de una normativa específica en el nivel estatal pone en valor la regulación adoptada por diversas Comunidades Autónomas. Si bien en este breve informe nos limitaremos a glosar y analizar, con cierto detalle, la regulación catalana, en aras a la brevedad y también por su insólita exhaustividad, pues afecta tanto a la Administración de la Generalitat, a los entes locales y, en su esfera autónoma, al Parlamento de Cataluña, no debemos dejar de referirnos, en este punto, a la relevante legislación sobre la materia de Castilla-La Mancha y Aragón.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

Por un lado, la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha<sup>1</sup> contempló la creación de un Registro de Grupos de Interés en el que deben anotarse las personas, organizaciones y plataformas que realicen lobby en esta comunidad, excluyendo a las personas contratadas para tareas de asesoramiento jurídico o profesional. Formar parte del Registro conlleva la aceptación de un código de conducta establecido y el compromiso de que toda información ofrecida sea pública.

Por su parte, a diferencia del caso catalán o castellano-manchego, el legislador aragonés no abordó la regulación de los lobbies en su norma sobre transparencia<sup>2</sup>, pero sí lo hizo en la posterior Ley de Aragón 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Pública<sup>3</sup>. En concreto, prevé en su capítulo IV una regulación, pendiente de desarrollo en el momento de redactar este trabajo, entorno a la creación de un registro, y en la que se considera actividad de lobby «cualquier comunicación directa o indirecta con cualquiera de los cargos o autoridades del sector público de Aragón, de las instituciones y órganos estatutarios, así como de sus empleados, con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado de carácter privado o no gubernamental, en beneficio de sus propios intereses» (art. 26). Además, considera que los *lobbyist* han de desarrollar su tarea profesionalmente, ya sea en nombre propio o de terceros. El art. 27 de la ley regula la creación de un Registro de carácter obligatorio.

Otras Comunidades autónomas, pese a haber considerado iniciativas de naturaleza diversa sobre la materia, no han logrado todavía aprobar una regulación de consenso. Es el caso señalado de Navarra<sup>4</sup>, la Comunidad de Madrid<sup>5</sup> o la Comunidad Valenciana<sup>6</sup>.

## II. LAS PREVISIONES DE LA LEGISLACIÓN CATALANA DE TRANSPARENCIA

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)<sup>7</sup> reguló de forma pionera la participación ciudadana en los asuntos públicos, tanto en la esfera de los derechos como en el de los principios rectores (arts. 29 y 43 i 71 del EAC). En desarrollo de tales previsiones estatutarias, y en el marco del contenido básico de la Ley 19/2013, de 10 de diciembre,

1. *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* núm. 252, de 30 de diciembre de 2016, y *Boletín Oficial del Estado* (BOE) núm. 36, de 11 de febrero de 2017.

2. Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón [*Boletín Oficial de Aragón* (BOA) núm. 68, de 10 de abril de 2015, y BOE núm. 115, de 14 de mayo de 2015]

3. BOA núm. 114, de 16 de junio de 2017.

4. Una proposición de Ley Foral del Grupo Socialista (*Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, IX Legislatura núm. 88, de 17 de junio de 2016) de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto [*Boletín Oficial de Navarra* (BONA) núm. 125, de 28 de junio de 2012, y BOE núm. 168, de 14 de julio de 2012; modificada por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril (BONA núm. 88, de 9 de mayo de 2016, y BOE núm. 122, de 20 de mayo de 2016)], entre otras cosas, añadía un Título X en el que se regulaba un Registro público de grupos de interés de la Comunidad Foral de Navarra. En la votación parlamentaria, la proposición resultó derrotada por un solo voto de diferencia; no obstante, el grupo parlamentario socialista ha reintroducido la iniciativa en el registro de la cámara (2 de octubre de 2017).

5. El proyecto de Ley de gobierno abierto, participación ciudadana y transparencia de la Comunidad de Madrid (*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, X Legislatura núm. 54, de 14 de abril de 2016), en el cual se incluía un registro de grupos de presión, fue descartado al prosperar una enmienda a la totalidad (*Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* núm. 284, de 6 de octubre de 2016).

6. El Pleno de las *Corts Valencianes* adoptó en mayo de 2016 una proposición no de ley por la que instaba al Gobierno de la Generalitat a crear un registro de grupos de interés (*Butlletí Oficial de les Corts Valencianes* núm. 68, de 13 de abril de 2016).

7. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTBG)<sup>8</sup>, la Ley catalana 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LC 19/2014)<sup>9</sup> procedió a regular, por vez primera, la actividad de influencia sobre los poderes públicos que desarrollan las personas físicas o jurídicas con carácter regular o profesional.

Entre las medidas que se prevén en esta Ley está la creación de un registro de grupos de interés, con la finalidad, como reza su preámbulo, de «dar conocimiento público de las personas que realizan la actividad de influencia o intermediación, y establecer las obligaciones a las que están sujetos los grupos de interés, entre las que destacan la de aceptar y cumplir un código de conducta que debe asegurar que la actividad desarrollada ante las autoridades, los cargos públicos y los funcionarios respete siempre el marco legal»; además de definir las reglas éticas a las que han de ajustar su comportamiento y un aparato sancionador<sup>10</sup>.

En concreto, el art. 46 de la LC 19/2014 establece que el Registro debe ser público, y que los datos que contenga deberán estar disponibles mediante el régimen de transparencia establecido por la Ley, además de respetar los principios de proporcionalidad, igualdad y no discriminación, y de impedir toda restricción al ejercicio de los derechos que corresponden a las autoridades o a los cargos públicos. Para ello, la norma contempla que deben inscribirse en el registro «[l]as personas y organizaciones que, independientemente de su forma o estatuto jurídico, en interés de otras personas u organizaciones realizan actividades susceptibles de influir en la elaboración de leyes, normas con rango de ley o disposiciones generales o en la elaboración y aplicación de las políticas públicas» (art. 47.1 LC 19/2014). Ahora bien, la norma catalana opta por una definición de los grupos de interés ciertamente extensiva, e incluye también a «[l]as plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de facto una fuente de influencia organizada» (art. 47.1 LC 19/2014). En todo caso, quedan excluidas las actividades de asesoramiento jurídico o profesional vinculadas a la defensa de intereses afectados por procedimientos administrativos, las destinadas a informar a un cliente sobre una situación jurídica general, las de conciliación o mediación, o las de asesoramiento realizadas con finalidades informativas para el ejercicio de derechos o iniciativas establecidos por el ordenamiento jurídico (art. 48).

En este punto, hubiera sido más clarificador, según la experiencia comparada, que la Ley hubiese determinado que las personas obligadas a inscribirse deben trabajar por cuenta propia en actividades de influencia de forma profesional y no como meros ciudadanos, aunque tal tarea conlleve la organización de una red o la recogida de firmas con fines de influencia. Ahora bien, como quiera que no van a poder actuar como lobby los que no figuren en el Registro, una vez éste sea plenamente operativo, será necesario que las administraciones públicas sean cuidadosas a la hora de excluir de la participación en el proceso de elaboración de normas y en el de toma de decisiones en materia de políticas públicas aquellos entes y personas que no se hayan inscrito pese a estar obligados.

8. BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

9. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) núm. 6780, de 31 de diciembre de 2014, y BOE núm. 18, de 21 de enero de 2015.

10. *Vid.* la valoración de VILLORIA, M.; REVUELTA, A.; y JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F., «Transparencia y regulación del lobby en Europa y España», *Los retos de los grupos de interés: profesionalización, regulación, transparencia y legitimidad democrática*, AECPA, 2015, p. 21-26.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Consciente de la extensión del concepto de grupos de interés incorporado por la ley catalana, la *Sindicatura de Greuges*, instancia encargada de la evaluación de la aplicación de la Ley (art. 93 LC 19/2014), ha recomendado una cierta interacción dinámica del concepto, esto es, que una vez consolidado el funcionamiento del registro, se revise la definición legal de grupo de interés, tanto para eliminar obligaciones innecesarias para determinados colectivos o personas que no ejercen como tales o, contrariamente, si tal delimitación requiere mayor precisión, al objeto de acotar el alcance de la definición y evitar interpretaciones que excluyan actividades que son de auténtica influencia<sup>11</sup>.

Por otra parte, según la Ley, el Registro debe incluir (art. 49): a) una relación, ordenada por categorías, de personas y organizaciones, y la sede de su organización; b) información con relación a las actividades que realizan, su ámbito de interés y financiación; c) un código de conducta común<sup>12</sup>; y d) un sistema de control y fiscalización, comprensivo de los mecanismos de denuncia en caso de incumplimiento de lo establecido por la ley o el código de conducta. Asimismo, debe dar publicidad de las actuaciones de los lobbies, en especial a las reuniones y audiencias con autoridades, cargos públicos, miembros electos o diputados, y de las comunicaciones, informes y otras contribuciones con relación a las materias tratadas. Como que la finalidad del Registro es dar publicidad a la actividad de influencia desarrollada en su seno, la aplicación conjunta de los arts. 49.2 y 55 c de la Ley debería permitir a los ciudadanos conocer las intervenciones y aportaciones de estos grupos en los procesos de toma de decisiones.

Por lo que a las obligaciones de los declarantes se refiere (art. 50), se prescribe la aceptación de que la información proporcionada se haga pública, y que ésta sea completa, correcta y fidedigna; además de cumplir el Código de Conducta y aceptar la aplicación del régimen de control y fiscalización y las antes citadas medidas en caso de incumplimiento. Asimismo, se establece que los lobbies deberán informar a las instituciones de las actividades que hacen, de los clientes, personas u organizaciones para los que trabajan y de las retribuciones percibidas. Precisamente, el art. 52 LC 19/2014 prevé que el incumplimiento de las referidas obligaciones o de las establecidas por el Código de Conducta pueda ser constitutivo de distintas infracciones y dar lugar a distintas sanciones (capítulo II del título VII, arts. 76 a 90). A este respecto, debemos añadir que cualquier persona está legitimada para presentar una denuncia fundamentada. El procedimiento de tramitación de las denuncias y de investigación será realizado por los responsables del Registro y deberá garantizarse la audiencia del afectado.

Con todo, debemos señalar que, a la luz del genérico andamiaje sancionador de la ley casi cualquier incumplimiento del código, por mínimo que sea, puede pasar a ser constitutivo de una falta muy grave, pues no se distingue entre conductas relacionadas con una falta de diligencia leve (un retraso en la actualización de datos) o conductas merecedoras de un más severo reproche como, por ejemplo, regalar un artículo de lujo al funcionario. Y ello es relevante, por cuanto las sanciones incluyen multas de 6.000 a 12.000 euros, la suspensión de la capacidad de contratar con la Administración por un

11. Vid. SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA: *Informe sobre Transparència, Accés a la Informació pública i Bon Govern*, julio de 2016, p. 41-42. Puede consultarse en línea en [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya\\_cast\\_def.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya_cast_def.pdf) [última consulta el 2 de octubre de 2017].

12. El Código de Conducta debe incluir, como mínimo: el nombre y los datos del declarante; la entidad u organización que representa, y los intereses, objetivos o finalidades que persiguen sus clientes; el compromiso de no obtener ni tratar de obtener información o influir en la toma de decisiones de forma deshonestas, así como de proporcionar información actualizada y no engañosa en el momento de la inscripción en el Registro y de mantenerla actualizada posteriormente, 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; y de aceptar y cumplir las medidas adoptadas en caso de incumplimiento.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

plazo de hasta seis meses, la inhabilitación para recibir ayudas públicas de entre uno y cinco años o la cancelación definitiva de la inscripción en el Registro (arts. 81 a 84).

Cuanto al ámbito subjetivo de la ley, debemos poner de relieve su extensión tanto al ámbito de la Administración de la Generalitat como a los entes locales. Para el caso del Parlamento de Cataluña, debido a la exigencia estatutaria de respeto a la autonomía parlamentaria (art. 58.EAC), la disposición adicional quinta de la LC 19/2014 se limitó a mandar, que no es poco, la reforma de su Reglamento, proceso que relatamos más adelante. Esta opción omnicomprendiva del legislador fue muy criticada doctrinalmente y auguraba un nivel de confusión muy alto en la ejecución de la ley en la esfera local, debido a la multiplicidad y heterogeneidad de entes concernidos<sup>13</sup>, problemática que efectivamente se confirmó, como luego referiremos.

Mención aparte merece la cuestión de si la Ley debería haber encargado la gestión de los registros a un órgano independiente. *Prima facie* no parecería necesario, en la medida que ordinariamente el encargado de un registro se limita a efectuar una verificación formal. No obstante, no puede perderse de vista que, de acuerdo con la Ley, entre las funciones del responsable del neonato Registro de grupos de presión catalán están también las de control y fiscalización.

### III. EL DECRETO 171/2015, DE 28 DE JULIO, SOBRE EL REGISTRO DE GRUPOS DE INTERÉS

Algún tiempo después de aprobarse la LC 19/2014, el Gobierno de la Generalitat aprobó el «Plan estratégico de políticas de transparencia de la Generalitat de Catalunya 2015-2017»<sup>14</sup>, donde se puso hilo a la aguja y se abordaba (ap. 4.3.1) la implementación del tan heterogéneo Registro de grupos de interés (art. 3.1 *b i c* de la Ley), así como la regulación normativa de los registros de los sujetos obligados a su creación y el funcionamiento del Registro central responsable de la gestión y coordinación del resto de registros.

En este marco, se aprobó el Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y de su sector público (en adelante, D 171/2015)<sup>15</sup> que, a su vez, debía completarse mediante otra norma reglamentaria que contuviese las reglas éticas (código de conducta) de los sujetos que ejercen influencia. El objetivo de este primer desarrollo reglamentario, como reza su Preámbulo, era establecer «un marco regulatorio completo, adecuado y suficiente de transparencia de las actividades de los grupos de interés y de los servidores públicos». Es de destacar que, en el ámbito de la definición de la actividad de lobby, el D 171/2015 estableció la exigencia de la profesionalización y la actuación en defensa de los intereses de terceras personas u organizaciones. Así, se refiere a los grupos de interés *stricto sensu* (art. 47.1 *a*), al distinguir la actuación «en interés de terceras personas u organizaciones» que, sin ser propiamente grupos de interés, pueden efectuar actuaciones análogas, en la línea del Acuerdo Interinstitucional de la UE.

13. En este sentido, no deja de ser paradójico que el Proyecto no fuera sometido a informe del Consejo de Gobiernos Locales (art. 22.2 de la Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales), ni de la Comisión de Gobierno Local de Cataluña (art. 193.1.a del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña), por entender que no afectaba al régimen local, si bien se dio audiencia a las principales entidades municipalistas.

14. Puede consultarse en: [http://transparencia.gencat.cat/web/.content/docs/Pla-estrategic\\_vdef.pdf](http://transparencia.gencat.cat/web/.content/docs/Pla-estrategic_vdef.pdf) [última consulta el 2 de octubre de 2017].

15. DOGC núm. 6924, de 30 de julio de 2015.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Durante su fase de proyecto, el decreto fue objeto de dictamen por parte de la Comisión Jurídica Asesora (CJA)<sup>16</sup>, así como de informe por parte de la Autoridad Catalana de Protección de Datos (ACPD), en este último caso, como consecuencia de que la creación del Registro comportaba el tratamiento de los datos de las personas actuantes como representantes de personas jurídicas o físicas, plataformas u otras organizaciones que aparecen definidas como lobbies; de los datos de clientes o personas físicas para las que trabaja el grupo de interés; y, en general, de las personas con las que mantienen contacto, en calidad de autoridad o cargo público; y finalmente, los datos procedentes de los denunciantes (art. 22) o personas que intervienen en los procedimientos de alerta (art. 21).

En ambos documentos consultivos se abordaron cuestiones que resultan especialmente relevantes para la vertebración jurídica del Registro. En este informe abordaremos, específicamente, las opciones del D 171/2015 en dos aspectos substanciales: (1) los elementos procedimentales de funcionamiento del Registro, y (2) las cuestiones estadísticas y de custodia de los datos personales.

### **1. El registro de lobbies de la Administración de la Generalitat y de su sector público**

El capítulo II del D 171/2015 regula el Registro de lobbies de la Administración de la Generalitat y de su sector público. La sección primera establece la naturaleza administrativa del Registro y su carácter público y gratuito para inscribir y controlar a los grupos de interés, así como de dar publicidad a sus actuaciones (art.3). En este ámbito, una de las cuestiones recurrentes que planteaba mayores dudas era la adscripción orgánica del Registro (art. 4), pues el reglamento atribuye la responsabilidad del mismo a la unidad en materia de entidades jurídicas (adscrita al Departamento de Justicia). En la memoria del Proyecto se justificaba esta opción por la potestad autoorganizativa de la Administración, sin tener el criterio de la doctrina científica o de otras legislaciones donde la gestión se encomienda a órganos independientes. En este caso, además, la referida unidad se encarga también de la inscripción y disciplina de los colegios y asociaciones profesionales, academias, fundaciones y asociaciones, además del censo de entidades vinculadas a los partidos políticos, diversidad que, a la larga, puede resultar disfuncional.

Por lo que al ámbito objetivo de aplicación se refiere (art. 7), el Decreto dispone que éste «[...] incluye todas las actividades llevadas a cabo 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 las comunicaciones con cargos públicos, autoridades y empleados públicos y también las contribuciones y la participación voluntarias en consultas sobre propuestas normativas, actos jurídicos u otras consultas». Este precepto reproduce el art. 47.2 LC 19/2014, y viene a ser una traslación del art. 8 del citado Acuerdo Interinstitucional de la UE, si bien en ese caso se trata de una inscripción voluntaria. Con todo, no deja de plantear dudas a partir de lo que dispone el artículo 105 CE, donde la participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones que les afectan se configura como un derecho, aunque no fundamental. Sin duda una interpretación literal de la disposición podría conducir a un indebido condicionamiento del ejercicio del derecho de participación.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En otro orden de cosas, con objeto de garantizar la eficacia y eficiencia necesarias, se establece la gestión y tramitación electrónica del Registro (art. 9), incluida la notificación de actos, como único canal habilitado de relación entre el órgano gestor del Registro y las personas y organizaciones que se inscriben en él. Esta determinación fue sin embargo muy cuestionada, en el sentido de que sea obligado para quienes se inscriban usar la firma electrónica, en base a la obligatoriedad que establece el art. 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos<sup>17</sup>, y ello teniendo en cuenta el caso de personas jurídicas o colectivos que por su capacidad u otros motivos no tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos necesarios, pese a que, como se recordará, se exige normativamente el carácter profesional de estas entidades.

Por lo que a los efectos de la inscripción se refiere (art. 11), no deja de sorprender que el Decreto no deje claro el carácter obligatorio o voluntario de la inscripción. En efecto, pese a la forma verbal utilizada por el art. 47.1 de la LC 19/2014 («[d]eberán inscribirse»), y al hecho de incluir una infracción muy grave para el caso de incumplimiento (art. 77.3.f), la ley configura una inscripción que formalmente no tiene carácter constitutivo. La tesis de que la inscripción es un mero requisito para obtener los beneficios derivados de ella llevaría a concluir, absurdamente, que un derecho como el de presentarse «ante los cargos, autoridades y empleados públicos, como grupo de interés inscrito en el Registro» (letra a del art. 11) no impediría a los lobbies no inscritos de realizar idénticas actividades, con la única condición de no hacerlo exhibiendo su condición de inscrito en el Registro. Además, el art. 52.2 LC 19/2014 dispone claramente que «[l]a suspensión y la cancelación de la inscripción en el Registro conllevan la denegación de acceso a las oficinas y los servicios de las instituciones y los organismos públicos de las personas afectadas y, en su caso, de las organizaciones a las que pertenecen y la publicación de la sanción en el Registro».

En cuanto a la sección segunda del capítulo II, en ella se regulan las categorías del Registro y la clasificación de los grupos de interés partiendo de las premisas que derivan de la LC 19/2014, en el sentido de atender a los intereses que persiguen y a la naturaleza de las personas y organizaciones. Así, el Reglamento fija hasta cinco categorías, bajo inspiración del modelo europeo, organizadas por sectores de actividades realizadas con o sin ánimo de lucro, en defensa de intereses propios o de terceros, y de forma directa o indirecta.

Más adelante se regula la información que debe acompañar la solicitud de inscripción en el marco de lo que dispone el art. 49 de la Ley: las actividades, los ámbitos de interés y la financiación de los grupos, los clientes y las personas u organizaciones para las cuales trabajan cuando actúan por cuenta de terceros, y las cantidades percibidas por estas actividades (sección tercera). El art. 15.4 dispone un plazo máximo de un año para actualizar la información que los grupos de interés deben suministrar al Registro. Este precepto incluye «[...] [l]as comunicaciones orales y escritas, reuniones, contribuciones y audiencias con autoridades y empleados públicos, vinculadas a la elaboración de proyectos normativos y a la elaboración y aplicación de políticas públicas; el objeto de las comunicaciones, de los informes y de las demás contribuciones relativas a las materias tratadas; las contribuciones y la participación voluntaria en consultas sobre propuestas normativas, actos jurídicos u otras consultas».

Se trata de un cúmulo de información vinculado a actuaciones muy ajustadas en el tiempo. Ahora bien, si la *ratio* de inscribir tal información es dar publicidad (art. 8.2),



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

esta posibilidad podría devenir inviable en determinados procesos de decisiones, que ya habrían finalizado cuando se inscribiera. Además de que no resulta demasiado coherente con la periodicidad semestral con que el órgano responsable del Registro debe elaborar el informe de estadísticas sobre su actividad y funcionamiento (art. 23.1).

Por su parte, el art. 16, al igual que los arts. 10 y 15.1, se refiere a la declaración responsable como mecanismo para comunicar al Registro los datos de los grupos de interés y sus actividades. De entrada, hay que tener en cuenta que el art. 50.1.a de la LC 19/2014 establece que la inscripción en el Registro conlleva aceptar que la información proporcionada sea pública, si bien, de la interpretación conjunta de los arts. 49.2 y 50.2 se deduce que no toda información lo deberá ser. Efectivamente, por un lado, el art. 49.2 prevé que se publicarán las actuaciones de los lobbies, mientras que el art. 50.2 dispone que, aparte de sus actividades, los declarantes deberán informar a las instituciones de las organizaciones para las que trabajan, las remuneraciones y los gastos relacionados con su actividad, sin que para estos supuestos se establezca la publicidad.

Por otro lado, no deja de ser controvertido que se exija que una declaración responsable acompañe la solicitud. En el expediente administrativo de la norma, ello se justifica como vía para acreditar los requisitos normativos, así como para facilitar la información general y básica prevista en el art. 16.4.1, referida al momento de la inscripción, así como la más específica referida a la información financiera del art. 16.4.2.b. En cualquier caso, no hubiera sobrado que se hubiese determinado qué datos de las declaraciones responsables tienen carácter esencial a efectos de la legislación de procedimiento administrativo (en especial del art. 38 de la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña respecto a su inexactitud, falsedad u omisión, las consecuencias de todo ello)<sup>18</sup>. En este punto, señalaremos que la CJA sugirió la conveniencia de que la solicitud incluya el *currículum vitae* de las personas integrantes o al servicio del lobby. Esta es una medida generalizada en el derecho comparado para minimizar los efectos de las denominadas «puertas giratorias»<sup>19</sup>. Por lo demás, diremos que en relación a la información a facilitar, la regulación evidencia falta de proporcionalidad entre esta exigencia y el hecho de que no existe obligación legal de hacer pública la agenda de los altos cargos (art. 4.2 a)<sup>20</sup>.

La sección cuarta regula el código de conducta, común a todos los registros. Desde esta perspectiva integrada, las reglas éticas previstas atienden a los regímenes jurídicos singulares. Sin duda, lo más destacable es que el art. 77.3.f tipifica precisamente como infracción muy grave «incumplir [...] las obligaciones establecidas por esta ley o por el código de conducta que les sea aplicable, de acuerdo con lo determina el título IV».

Sin duda, hubiera sido deseable que, de acuerdo con los arts. 89 y 90 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y los arts. 25 a 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del

18. DOGC núm. 5686, de 5 de agosto de 2010.

19. Se contaba, además con algunos precedentes en la normativa catalana: Decreto 42/2015, de 24 de marzo, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración en materia de prevención y seguridad correspondientes al departamento competente en materia de seguridad pública (DOGC núm. 6839, de 26 de marzo de 2015) y Decreto 60/2015, de 22 de abril, sobre las entidades colaboradoras de medio ambiente (DOGC núm. 6862, de 30 de abril).

20. «Comunicaciones orales y escritas, reuniones, contribuciones y audiencias con autoridades y empleados públicos, vinculadas a la elaboración de proyectos normativos y a la elaboración y aplicación de políticas públicas».

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Sector Público<sup>21</sup>, así como la doctrina jurisprudencial, se hubiese limitado a introducir las especificaciones necesarias sin constituir nuevas infracciones ni alterar la naturaleza y los límites ordinarios. En efecto, se podría decir que se está contraviniendo el principio de tipicidad de las sanciones administrativas, especialmente en el sentido que previene el art. 18.2: «[l]os grupos de interés y las personas que los representen deben cumplir la legislación vigente y las normas de conducta siguientes [...] o) Aceptar y cumplir las medidas que se adopten en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley o por este código, de acuerdo con lo que prevé la Ley 19/2014, de 29 de diciembre».

La sección quinta regula el sistema de control y fiscalización que se realiza a través de las actuaciones de verificación de oficio y de los procedimientos de alertas y de denuncias (arts. 21 y 22). El primero reviste la forma de comprobación ordinaria de datos y de requerimiento de información para ejercer una actividad o para el reconocimiento de un derecho que ya es efectivo a través de la declaración responsable. Y dentro del segundo sistema se distingue entre las alertas, concebidas para poner en conocimiento del órgano responsable del Registro la existencia de datos e información registral incorrecta o no actualizada; y las denuncias, con un objeto más amplio hasta el punto de permitir al denunciante mostrarse parte en el procedimiento si se han sufrido daños. Y, dado que el art. 21.3 prevé que en caso de que un lobby no atienda el requerimiento ello puede dar lugar a la incoación de un procedimiento sancionador, la alerta podría tener consecuencias parecidas a una denuncia.

## 2. El control estadístico y la custodia de datos personales

El capítulo III del D 171/2015 establece las estadísticas registrales que elabora semestralmente el responsable del Registro sobre su actividad y se publican electrónicamente; así como el informe anual que, sobre este mismo particular y las facultades de control e inspección, debe elevar al Gobierno el consejero del departamento competente en entidades jurídicas.

Así mismo, el capítulo IV regula el fichero de carácter personal respecto a los datos y la información registral electrónica que tiene aquella naturaleza. En particular, el art. 32 crea el fichero de datos de carácter personal denominado «Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y su sector público». Este archivo, no obstante, no da cobertura a todos los tratamientos previstos en el Decreto como, por ejemplo, los procedimientos sancionadores, por lo que sería necesario crear el correspondiente archivo para el resto de actuaciones. Cuanto a la descripción del fichero, el apartado más relevante es el de las «[c]esiones de datos»<sup>22</sup>. Como quiera que, según el art. 3.º de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos (LOPD), constituye cesión cualquier revelación de datos realizada a una persona distinta a la interesada, el Decreto prevé como cesión la publicación de datos públicos. Y, para aquellos que no lo son, ya la LC 19/2014 prevé que no puedan cederse si no es en el marco de un procedimiento judicial o investigación policial, de acuerdo con los arts. 11.2.d) y 22 LOPD. Ahora bien, el problema reside en que la literalidad de la ley catalana de transparencia no es muy concluyente a la hora de determinar cuál información es pública y cuál no, además de la falta de concreción del art. 8 del D 171/2015

21. Ambas leyes publicadas en BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

22. «Cesiones de datos. Los datos que son públicos son de libre consulta en el Portal de Transparencia. Se pueden ceder a otras administraciones públicas en el marco del art. 5.3 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Aquellos datos que no son públicos, según regula la Ley 19/2014 solo se pueden ceder en el marco de un procedimiento judicial o investigación policial, de acuerdo con los arts. 11.2.d) y 22 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal».

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

sobre los datos que constan y su régimen de publicidad, que dificulta la comprensión de la expresión «datos que no son públicos».

Finalmente, y también en relación con esta misma cuestión, dado que en este Registro se inscribirían los lobbies que actúen ante organismos que forman parte del sector público de la Generalitat, es posible que haya comunicaciones de datos entre el Registro y estas entidades en el marco que ofrece la LC 19/2014 u otras normas con rango de ley, aspecto que no aparece recogido en el Decreto puesto que únicamente menciona «otras administraciones públicas», en referencia al resto de administraciones que integran el sistema institucional de la Generalitat.

#### **IV. LA PROBLEMÁTICA DEL ÁMBITO LOCAL. LA SOLUCIÓN MEDIANTE LA CREACIÓN DEL REGISTRO DE GRUPOS DE INTERÉS DE CATALUÑA**

Como ya se ha anticipado en otro momento, al cabo de un tiempo de funcionamiento del Registro pudo observarse la disparidad de situaciones creadas en los entes locales y en el del resto de entidades obligadas por la LC 19/2014. Como subrayó el *ombdusman* catalán en su primer informe de transparencia, sólo la Administración de la Generalitat había cumplido con la obligación de disponer de un Registro propio de grupos de interés<sup>23</sup>. Lo cual se explica, primero, por la voluntad expresada por un número significativo de entes locales de acudir a la gestión centralizada amparada en el Registro de la Administración de la Generalitat, en los términos del art. 45.3 de la LC 19/2014; y, segundo, por las dificultades inherentes a la articulación de esa opción legal.

Así las cosas, para poner coto a la situación de generalizado incumplimiento de la LC 19/2014, con el consiguiente impacto negativo sobre todo el sistema de integridad pública creado por el legislador, se imponía corregir una normativa que obligaba a bascular entre la opción de la gestión registral centralizada, con la complejidad y esfuerzo de coordinación interadministrativa que ello requería para garantizar, por ejemplo, la interoperabilidad registral; o bien la opción de la fragmentación de los registros, con un registro propio en cada uno de los entes locales y el resto de organismos obligados<sup>24</sup>, opción prácticamente inviable por los altos costes económicos y por la complejidad inherente, a tal grado que podía desembocar en la existencia de múltiples regulaciones registrales, no siempre coincidentes o incluso caer en la situación absurda de exigir a los lobbies que se registrasen en tantos registros como entes fuesen objeto de sus actividades.

23. «[...] un número muy significativo de entes locales expresaron su intención de cumplir esta obligación mediante la opción de gestión centralizada por la Administración de la Generalitat, en los términos del art. 45.3 de la Ley. Sobre esta opción, hay que remarcar que, si bien tiene el efecto positivo de aligerar la carga de trabajo a los entes locales y de facilitarles el cumplimiento a ellos y a los mismos grupos de interés, habrá que estar atentos, cuando se habilite, para que no dificulte la finalidad misma del registro, en el sentido de poder visualizar y hacer el seguimiento de los procesos de interlocución e influencia con relación a cada una de las administraciones y sus actuaciones. Así pues, la opción de gestión común del Registro de grupos de interés también deberá ser eficaz para facilitar el acceso y la comprensión de la información registrada a los ciudadanos que la consulten». SÍNDIC DE GREUGES, *op. cit.*, julio 2016, pp. 27-28. En el correspondiente a julio de 2017, sólo se tiene constancia de la creación de cinco registros locales: Sant Cugat del Vallès; Blanes (suprimido tras la constitución del Registro de grupos de interés de Cataluña); Terrassa; Manlleu (también suprimido como Blanes) y Naut Aran (ya ha expresado su voluntad de suprimirlo). Vid. SÍNDIC DE GREUGES: *Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Julio 2017, p. 25. Puede consultarse en: [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4584/Informe%20transparencia2017\\_cast\\_ok.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4584/Informe%20transparencia2017_cast_ok.pdf) (última consulta: 2 de octubre de 2017).

24. Hay que tener presente que en el caso de los entes locales, la obligación comprendía tanto los sectores administrativos como instrumentales de municipios, diputaciones y consejos comarcales, cada uno con sus correspondientes consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Ante este embrollo, la solución que aportó el Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de Cataluña (en adelante DL 1/2017)<sup>25</sup> fue la creación del Registro de grupos de interés de Cataluña como registro de lobbies de la Administración de la Generalitat, de los entes locales y del conjunto de instituciones y entidades obligadas legalmente a disponer de un registro de esta naturaleza<sup>26</sup>. Se trata de un Registro organizado en términos de cooperación interadministrativa para favorecer su operatividad, pero también para evitar la situación eventual situación de desigualdad en que podían encontrarse las personas físicas y jurídicas que tienen la condición legal de grupos de interés, con cargas u obligaciones adicionales a la hora de relacionarse con unas u otras instituciones públicas. Precisamente, el presupuesto habilitante de la urgencia y necesidad del Decreto ley (art. 87 EAC) se justificaba según el Preámbulo de esta Ley de urgencia por el riesgo de que se perdieran tales ventajas de forma irreversible para el caso de no proceder a implantar el Registro de forma inmediata, algo inalcanzable mediante una ley ordinaria.

Para salvaguardar la autonomía local y la inherente a otras entidades, el DL 1/2017 facultaba a éstos y al resto de organismos a crear sus registros, sustituyendo la obligación legal preexistente por una habilitación legal, con la garantía del reconocimiento recíproco de actuaciones, del principio de inscripción única y de la interconexión y la interoperabilidad registral. La parte dispositiva del DL 1/2017 contenía un artículo único por el que se creaba el Registro de grupos de interés de Cataluña, como registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat, de los entes locales y del resto de organismos públicos y delimita las funciones que les corresponden. Y preveía que la organización del Registro garantizase el conocimiento público de los lobbies que actúan ante cada una de las instituciones que lo integran, así como de las actividades de influencia o intermediación que desarrollan ante ellas<sup>27</sup>.

El Registro de grupos de interés de Cataluña contaba, en octubre de 2017, con 2.395 inscripciones, la gran mayoría en las categorías correspondientes al sector empresarial y de base asociativa (1.108) y las ONG (850); la categoría de los *lobbyist* profesionales también era relevante (342), mientras que el resto se distribuía entre las entidades de carácter religioso y las del sector científico.

## V. LA REGULACIÓN DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

En ejecución del mandato contenido en la Disposición Final 5ª g de la LC 19/2014, el Parlamento de Cataluña procedió a la reforma parcial de su Reglamento (RPC),

25. DOGC núm. 7310, de 16 de febrero de 2017, y BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2017.

26. Para ello, la disposición transitoria del mencionado Decreto Ley establece que las referencias que hace la Ley y el Decreto 171/2015, de 28 de julio al Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y de su sector público se entienden hechas al Registro de grupos de interés de Cataluña, y las referencias a la Administración de la Generalitat y su sector público se entienden hechas a los entes públicos, entidades y organismos incluidos en el art. 3.1, letras a, b y c, de la LC 19/2014.

27. «Artículo único. Creación y régimen jurídico del Registro de grupos de interés de Cataluña. 1. Se crea el Registro de grupos de interés de Cataluña, que actúa como registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat, de los entes locales y de los organismos públicos a que hace referencia el art. 3.1.b y c de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 2. El Registro tiene que organizarse de forma que se pueda tener conocimiento público de los grupos de interés que actúan ante cada una de las administraciones o instituciones que lo integran, así como de las actividades de influencia o intermediación que desarrollan ante ellas. 3. El Registro de grupos de interés de Cataluña está organizado y gestionado por la Administración de la Generalitat, que es la responsable de los actos de inscripción y de las otras actuaciones previstas legalmente, sin perjuicio de las potestades de seguimiento, fiscalización, control y sanción que puedan corresponder a cada una de las administraciones e instituciones mencionadas en el apartado primero».



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

aprobada por el Pleno de la Cámara el 8 de julio de 2015<sup>28</sup>. En concreto, el Registro de lobbies cuenta con una regulación recogida en el capítulo tercero del título sexto (arts. 216 a 218). El art. 216 determina que «[e]l Registro de grupos de interés del Parlamento es público y tiene como finalidad la inscripción y el control de las personas y organizaciones que, en interés de otras personas o como expresión directa de intereses colectivos, realizan actividades que pueden influir en la elaboración de las leyes o en el ejercicio de las demás funciones del Parlamento», y advierte que, en su funcionamiento, «[...] debe respetar el derecho de los diputados y de los grupos parlamentarios a ejercer su mandato sin restricciones».

Por su parte, el art. 217 establece que corresponde a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, «determinar las actividades que pueden considerarse de influencia, así como las actividades excluidas de inscripción en el Registro de acuerdo con los criterios establecidos por la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno». Compete pues al órgano rector de la Cámara determinar las categorías, la información requerida, el código de conducta y el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas reglamentariamente o en el Código de conducta.

En términos de publicidad del Registro de grupos de interés, se prevé (art. 218 RPC) que los datos deben hacerse públicos por medio del Portal de la Transparencia, donde deberán publicarse periódicamente las actividades que los lobbies realizan en el ámbito parlamentario, «periodicidad [que] no puede ser superior a un mes». Esta publicidad debe incluir, «en todo caso, la agenda de contactos que han tenido con los miembros del Parlamento, con sus asesores y con los funcionarios del Parlamento, la información sobre la realización de actos a los que se invite a los diputados, la participación de los grupos de interés en trámites de audiencia de proyectos legislativos y las aportaciones hechas sobre iniciativas legislativas dirigidas al Parlamento y a los grupos parlamentarios».

En desarrollo de las previsiones reglamentarias, la Mesa adoptó, el 24 de enero de 2017, un Acuerdo sobre el Registro de lobbies del Parlamento de Cataluña, en el cual se establecieron los criterios organizativos del Registro y, en general, los que deben regir la actividad de estos grupos en su relación con la Cámara. El Acuerdo, además, determina los criterios de interrelación entre el Registro y la Agenda de los diputados y diputadas establecida en el Código de conducta de las personas electas, con la finalidad de que ambos instrumentos actúen coordinadamente<sup>29</sup>.

Partiendo de la definición, finalidades y carácter público del Registro (arts. 216 y 217 RPC), el apartado I.2 y 3 del Acuerdo dispone que «[l]a publicidad del Registro de grupos de interés incluye todas las actividades de influencia que los grupos de interés llevan a cabo en el ámbito parlamentario con independencia del canal o medio utilizado», además de que «[ésta] se extiende especialmente a: a) Los contactos y reuniones mantenidos por los grupos de interés con los diputados, los grupos parlamentarios y

28. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) núm. 629, de 13 de julio de 2015. Posteriormente, la Mesa de la cámara aprobó un Texto refundido del Reglamento del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, el 28 de julio de 2015, en cumplimiento de una disposición final de la reforma del Reglamento aprobada el 8 de julio de 2015 (BOPC núm. 664, de 30 de julio de 2015).

29. La reforma del Reglamento del Parlamento para adaptarlo a los requerimientos de la LC 19/2014 introdujo, entre los deberes de los diputados, diversas obligaciones en materia de buen gobierno y estableció que la Cámara elaborase y aprobase un código de conducta con el contenido mínimo que determina el art. 15 del Reglamento. En particular, el art. 24 establece las obligaciones derivadas del Registro de grupos de Interés del Parlamento: «Los diputados deben cumplir las obligaciones que establecen las normas reguladoras del Registro de grupos de interés del Parlamento y el art. 9 de este Código de conducta» (DOGC núm. 7177, de 4 de agosto 2016).



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

sus asesores. b) Los contactos mantenidos por los grupos de interés con los funcionarios del Parlamento que ejercen actividades y funciones de asesoramiento. c) La información sobre los actos promovidos por los grupos de interés a los que se invite a los diputados a asistir o participar. d) La participación de los grupos de interés en trámites de audiencia de procedimientos legislativos y las comparecencias a que los convoque el Parlamento. e) La información sobre las aportaciones de los grupos de interés en el Parlamento, los diputados y los grupos parlamentarios en relación con iniciativas legislativas o parlamentarias». Los funcionarios «tienen la obligación de dar cuenta a los responsables de la gestión del Registro de grupos de interés de los contactos y reuniones mantenidos con los grupos de interés».

Por otra parte, está previsto que se inscriban en el Registro<sup>30</sup> «las personas, entidades, organizaciones y otras formas de representación de intereses colectivos [...] si tienen como finalidad promover o defender con voluntad de permanencia y continuidad sus intereses o los de terceros respecto a las iniciativas legislativas y parlamentarias que les afecten. 2. La inscripción en el Registro de grupos de interés determina la clasificación en la categoría que le corresponda, de acuerdo con lo establecido en el anexo I».

La agenda de los diputados es un aspecto básico en la norma del Parlamento catalán: el Registro está íntimamente vinculado a lo que regula el art. 9 del Código de conducta de los miembros del Parlamento, aprobado por el Pleno el 28 de julio de 2016<sup>31</sup>. La agenda informa de las aportaciones documentales entregadas a los diputados por escrito o en soporte electrónico, de modo que los *lobbies* deben disponer de «un mecanismo electrónico seguro para acreditar su identidad ante el Registro y hacer los trámites correspondientes»<sup>32</sup>.

El responsable de la gestión del Registro de grupos de interés es la unidad directiva designada por la Mesa del Parlamento<sup>33</sup>, que actúa bajo la supervisión de la Secretaría General. Esta unidad debe asistir a los diputados y a los *lobbies* sobre las normas que regulan el Registro y la agenda de los diputados, los cuales pueden formular consultas previas antes de contactar o concertar reuniones con personas, entidades u organizaciones susceptibles de ser consideradas grupos de interés, a fin de verificar su inscripción en el Registro y advertirlas, en su caso, de la necesidad de hacerlo.

Por lo que al procedimiento de inscripción se refiere [ap. II.3], el Acuerdo prevé que se formalice a instancias del lobby, mediante una solicitud dirigida al órgano responsable del Registro, clasificándolo en una de las categorías o subcategorías del anexo I.3. La inscripción solo puede denegarse si la persona, entidad u organización solicitante «no puede ser considerada como grupo de interés de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Parlamento y estas normas». La solicitud de inscripción en el Registro

30. Apartado I.4 del Acuerdo sobre el Registro de grupos de Interés del Parlamento.

31. «1. Los diputados del Parlamento deben hacer pública su agenda parlamentaria en el Portal de la Transparencia del Parlamento. 2. La publicidad de la agenda parlamentaria debe incluir, en todo caso, las reuniones, los contactos y las audiencias que los diputados tienen, en el ejercicio de sus funciones, con cualquier persona, entidad u organización que tenga la condición de grupo de interés y pueda influir en la tramitación de las iniciativas parlamentarias o el ejercicio del derecho de voto. 3. La agenda parlamentaria debe estar actualizada y se ha de hacer publicidad con periodicidad quincenal como mínimo. Se indicarán las personas, las entidades y las organizaciones implicadas, así como la fecha y el objeto de la reunión, el acto o la actividad» (BOPC núm. 200, de 1 de agosto de 2016).

32. No obstante, cabe destacar que el informe del *Sindic de Greuges* reprochó falta de concreción a las descripciones de las agendas («reunión de trabajo», «seguimiento de proyectos» o, simplemente «reunión»). *Vid.* SÍNDIC DE GREUGES: *op. cit.*, julio 2017.

33. BOPC núm. 333, de 16 de febrero de 2017.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de lobbies se entiende estimada por silencio positivo, si en el plazo de un mes no se ha dictado y notificado resolución expresa<sup>34</sup>.

Son causas de cancelación de la inscripción de los grupos de interés [ap. II.4]: «[l]a renuncia expresa del declarante. b) La extinción de la persona jurídica, la disolución de las formas de actividad colectiva organizada o la muerte o incapacidad sobrevenida si se trata de una persona física. c) La modificación sobrevenida de las condiciones necesarias para ser considerado grupo de interés. d) La imposición de una sanción que conlleve la cancelación de la inscripción. La cancelación se puede practicar a solicitud de parte o de oficio; en este último caso, previa audiencia del afectado. En todos los casos, se notificará al interesado con la indicación de la fecha efectiva. La adopción de la cancelación de la inscripción en el Registro de lobbies corresponde al órgano del Registro, salvo en el caso a que se refiere el punto 1.d, en que lo hace la Mesa del Parlamento. De acuerdo con la norma V.1, contra las resoluciones adoptadas por el órgano encargado del Registro de grupos de interés en materia de inscripción y cancelación de inscripciones y de imposición de medidas cautelares, el lobby afectado puede interponer un recurso ante la Mesa del Parlamento en el plazo de un mes.

Sobre los derechos y obligaciones de los grupos de interés [ap. III.1 i 2], la inscripción da los siguientes derechos: a) Actuar en promoción y defensa de los intereses que representan ante los diputados, los grupos parlamentarios y los funcionarios del Parlamento que ejercen funciones de asesoramiento; b) Obtener una acreditación especial de acceso al Parlamento y en sus dependencias; c) Organizar o copatrocinar actos en las dependencias del Parlamento, previa autorización de la Mesa; d) Ser incluidos en listas de distribución o canales de información preferente y rápida para el conocimiento de las actividades que puedan ser de su interés; e) Recibir, una vez inscritos en el Registro, una acreditación de calidad en transparencia; f) Intervenir en trámites de audiencia o como comparecientes de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Parlamento; g) Dejar constancia expresa de las aportaciones documentales y de las propuestas hechas en las tramitaciones parlamentarias.

La inscripción en el Registro conlleva la necesidad de cumplir las obligaciones establecidas en las normas que regulan el Registro y, de manera especial, las de: a) Aceptar que se haga pública la información relacionada con su actividad en el Portal de la Transparencia del Parlamento, sin perjuicio, en su caso, de la protección de datos de carácter personal y de las otros que tengan que ser necesariamente protegidos de acuerdo con la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. b) Garantizar que la información que facilitan el Registro es completa, correcta y fidedigna. c) Cumplir el Código de conducta común de los grupos de interés y, en su caso, las cláusulas específicas a las que se hayan comprometido voluntariamente. d) Aceptar la aplicación del régimen de control y fiscalización y las medidas correspondientes, en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa reguladora del Registro y del Código de conducta de los grupos de interés.

34. En la denominada «Guía de uso del Registro de grupos de interés», sin contenido normativo, se informa de que «los grupos de interés deben presentar una declaración de inscripción inicial en el Registro rellenando, por medios electrónicos, un formulario electrónico de solicitud de inscripción elaborado de acuerdo con las reglas y los criterios organizativos establecidos por el Registro. Este trámite se deberá llevar a cabo en el plazo máximo de veinte y cinco días hábiles a partir del día siguiente del envío del mensaje de correo electrónico. En caso de que el grupo de interés ya esté inscrito en el Registro de la Administración de la Generalidad, los trámites anteriores se podrán sustituir por un sistema de intercomunicación de datos entre los Registros, previa conformidad del interesado». Puede consultarse en línea en: <https://www.parlament.cat/acces/transparencia/grups-interes/guia-us/index.html> [última consulta el 2 de octubre de 2017].

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Específicamente, los lobbies deben informar de las actividades que llevan a cabo, de su ámbito de influencia y de su financiación mediante una declaración a que se refiere la norma III.4, y que deben presentar el Registro en el momento de solicitar la inscripción [ap. III.3]. Los que actúen por cuenta de terceros deben informar «sobre los clientes, personas u organizaciones para los que trabajan, sobre las percepciones económicas que reciben, en su caso, y sobre los gastos relacionados con su actividad como grupo de interés». La información suministrada debe ser veraz, precisa, transparente y bien estructurada. Por su parte, los lobbies deben ajustar su comportamiento a las reglas éticas y de buena conducta exigibles con carácter general y al deber de respeto y cortesía hacia los diputados y el personal del Parlamento. Además, deberán ajustar su actuación al código de conducta común establecido en el anexo II, cumplirlo y asumir, en su caso, las consecuencias derivadas de su incumplimiento<sup>35</sup>.

El órgano encargado del Registro puede controlar y fiscalizar la actividad de los lobbies y el cumplimiento de las obligaciones a las que están sujetos, mediante procedimientos de verificación, de alerta y de tramitación e investigación de denuncias, en términos análogos a los descritos por la normativa del registro de la Administració de la Generalitat. Las actuaciones de verificación y de alerta deben concretarse en un requerimiento motivado que el lobby tiene que atender en el plazo que indique el mismo requerimiento, que no puede ser inferior a cinco días hábiles. Si el requerimiento no es atendido o lo es de manera insuficiente, el órgano encargado del Registro puede acordar la incoación de un procedimiento de investigación y adoptar, si lo considera necesario, la medida cautelar de suspensión temporal de la inscripción del lobby en el Registro.

El órgano encargado del Registro puede incoar un procedimiento de investigación si dispone de indicios de incumplimiento de los deberes y obligaciones que establecen la LC 19/2014, las normas contenidas en el Acuerdo de la Mesa y el Código de conducta de los lobbies. La investigación se puede incoar de oficio o por denuncia presentada. A tal efecto, el Portal de la Transparencia del Parlamento debe poner al alcance de los ciudadanos un formulario de denuncia a gestionar por vía electrónica. El afectado debe colaborar en el procedimiento de investigación y facilitar los datos y la información que le solicite el órgano encargado del Registro y tiene derecho a formular alegaciones en su defensa y aportar la documentación y datos pertinentes. Si el resultado de la investigación manifiesta la existencia de indicios de incumplimiento de las obligaciones que afectan a los lobbies, la Mesa del Parlamento, a propuesta del órgano encargado del Registro, puede acordar la incoación de un procedimiento sancionador. Éste también puede incoarse a instancia del *Síndic de Greuges*, la *Sindicatura de Comptes* y el director de la Oficina Antifraude de Cataluña. El procedimiento debe ser instruido por el órgano encargado del Registro y garantizar la audiencia del interesado, el cual puede proponer la práctica de las pruebas que crea convenientes en su descargo.

Las infracciones pueden ser leves, graves o muy graves. El incumplimiento leve de las obligaciones puede dar lugar a una amonestación pública o la imposición de una multa de 300 a 600 euros, o ambas sanciones conjuntamente. El incumplimiento grave puede dar lugar a la suspensión temporal de la inscripción en el Registro entre seis y dieciocho meses y la imposición de una multa de 601 a 6.000 euros. El incumplimiento muy grave puede conducir a la cancelación de la inscripción y a la imposición de una multa de 6.001 a 12.000 euros.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

La Mesa del Parlamento, si se ha acordado la cancelación de la inscripción, la puede rehabilitar a petición del grupo de interés una vez transcurridos tres años desde la imposición de la sanción. Esta rehabilitación no es posible si el lobby ya ha sido objeto anteriormente de la misma sanción. Se dará publicidad de las sanciones impuestas en el Portal de la Transparencia del Parlamento. Contra las resoluciones de la Mesa del Parlamento los interesados pueden interponer recurso contencioso administrativo. Finalmente, se dispone que el órgano encargado del Registro de grupos de interés debe elaborar y elevar a la Mesa del Parlamento una memoria anual sobre la actividad y el funcionamiento del Registro durante el ejercicio correspondiente y sobre las actuaciones de control, fiscalización y sanción de los grupos de interés que se hayan producido en el mismo período. La memoria anual del Registro de grupos de interés se remitirá a los grupos parlamentarios y se hará pública en el Portal de la Transparencia del Parlamento [ap. VI]. A fecha 17 de agosto de 2017, 268 entidades se habían inscrito en el Registro de grupos de interés del Parlament.

## VI. CONCLUSIONES

La LC 19/2014 fue pionera a la hora de regular la actividad de los lobbies en las administraciones públicas españolas, mediante la creación de un registro obligatorio de grupos de interés encargado de dar a conocer las personas que realizan actividades de influencia, y que por ello mismo se hallan sometidas a determinadas obligaciones y a eventuales sanciones derivadas del cumplimiento de un código de conducta orientado a garantizar la probidad de sus relaciones con autoridades, funcionarios y cargos públicos.

A partir de lo expuesto, deben hacerse dos consideraciones: la primera, cuanto al ámbito objetivo del registro y a la obligatoriedad de inscribirse (pese a que paradójicamente la inscripción no tiene carácter constitutivo), que distingue al registro catalán, por ejemplo, del creado a nivel interinstitucional entre la Comisión y el Parlamento europeo, ni qué decir tiene que ello deberá compeler a las administraciones públicas concernidas a extremar las precauciones a la hora de excluir del proceso de toma de decisiones a los entes y personas no inscritas pese a estar obligados, teniendo en cuenta el juego del derecho no fundamental del artículo 105 CE y las previsiones legales que garantizan la participación en el proceso de elaboración de normas. Segunda, por lo que se refiere a la amplia y lábil definición de lobby contenida en la Ley, en contraste con la experiencia comparada, donde las personas obligadas a inscribirse deben dejar claro que trabajan por cuenta propia de forma profesional (aunque tal tarea conlleve la organización de recogida de firmas con fines de influencia), debe señalarse que el D 171/2015 corrigió el tiro al pasar a exigir la profesionalización y la actuación en defensa de los intereses de terceras personas u organizaciones.

Mención aparte merece el ámbito subjetivo de la regulación legal, que en la LC 19/2014 se extiende tanto al ámbito de la Administración de la Generalitat como a los entes locales y el Parlamento de Cataluña. Claro que esta opción omnicompreensiva auguraba, como así fue, un alto nivel de confusión en el nivel local, debido a su heterogeneidad entre otras cosas de medios, lo que, a la postre, hubo de ser resuelto modificando la Ley con el DL 1/2017 para permitir la gestión mediante un registro único e interoperable (y, por cierto, exclusivamente electrónico, en base a la obligatoriedad que establece la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos). Ello, además de ser un lenitivo para los entes locales evitaba, también, la imposición de cargas abusivas a los grupos de interés que acostumbran a relacionarse con una pluralidad de instituciones públicas. Por lo demás, la autonomía local quedó salvaguardada al preservarse la facultad de los entes locales de crear, si lo desean, sus propios registros. No obstante, y este es el aspecto más crítico, con esta reforma



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

se perdió la oportunidad para haber apoderado de la gestión del Registro a un órgano independiente. Esta misma cuestión se puso de relieve, todavía más, si cabe cuando el D 171/2015 atribuyó tal responsabilidad a la misma unidad administrativa del Gobierno de la Generalitat responsable del registro de entidades jurídicas (asociaciones y fundaciones).

A modo conclusivo debemos señalar que la normativa catalana establece reglamentariamente la información que debe acompañar la solicitud de inscripción, expresiva de las actividades, ámbitos de interés y financiación de grupos, clientes y personas o entidades para las que se trabaja y la remuneración percibida. Se trata, sin duda, de un cúmulo de información importante, entre la que no se incluye un *curriculum vitae* de sus empleados principales, como sucede en el derecho comparado. Esta información debe ser facilitada, a nuestro parecer, en un plazo muy perentorio, especialmente si lo que se pretende es dar publicidad de todo ese caudal informativo antes de que se inicie el proceso de toma de decisiones. Además, no resulta demasiado coherente ni con la periodicidad semestral con que el órgano responsable del Registro debe elaborar el informe resumen de su actividad, ni con el hecho, nada recíproco, de que la Administración no viene obligada a hacer pública su agenda de contactos. En este mismo apartado, la exigencia de una declaración responsable como método para que los lobbies faciliten tales datos no deja de ser controvertido, puesto que la norma no precisa qué tipo de datos se consideran esenciales a efectos de verificación *ex post* de su exactitud, de acuerdo con lo que previene la legislación de procedimiento administrativo.

Referente al control y fiscalización de la actividad de los grupos de interés, quizás el aspecto más destacable sea la panoplia de infracciones que lleva aparejado el incumplimiento del código de conducta. En nuestra opinión, hubiera sido deseable, de acuerdo con la jurisprudencia y con la legislación de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del Sector Público, haber introducido algunas especialidades, sin constituir nuevas infracciones ni alterar la naturaleza y los límites ordinarios de las mismas, lo que proyecta serias dudas sobre el cumplimiento del principio de tipicidad en materia sancionadora. Menos dificultad presenta sin embargo el sistema de verificación de oficio y los procedimientos de alertas y de denuncias, que reviste el carácter de comprobación sobrevenida de datos para el ejercicio de un derecho que, como sabemos, ya es efectivo desde la prestación de la declaración responsable.

Finalmente, debemos señalar que el Parlamento de Cataluña adoptó su propio Registro, de acuerdo con el mandato de la LC 19/2014. Así, debido a esta inusual colaboración internormativa, el Reglamento de la Cámara (RPC), convenientemente reformado, atribuye actualmente a la Mesa la determinación de las categorías, información requerida, código de conducta, procedimiento y sanciones, aspectos todos ellos que fueron concretados mediante el Acuerdo de dicho órgano rector, de 24 de enero de 2017, en el que se establecen los criterios organizativos del Registro y, en general, los que deben regir la actividad de estos grupos en su relación con la Cámara.

Se trata, como hemos tenido ocasión de examinar, de una regulación prolija y garantista. En términos de publicidad, por ejemplo, se prevé que los datos de los grupos de interés se hagan públicos periódicamente por medio del Portal de la Transparencia. Entre esta información, a diferencia de lo que acontece con la regulación de la Administración de la Generalitat y los entes locales, deberá constar todas las actividades de influencia desplegadas (reuniones, actos, audiencias), así como la agenda de contactos de los miembros del Parlamento. Este requerimiento se configura como algo fundamental habida cuenta de que el Registro se halla íntimamente vinculado al Código de conducta de los miembros del Parlamento, adoptado el 28 de julio de 2016, si bien, como puede comprobarse fácticamente a día de hoy, las anotaciones practicadas adolecen de la concreción necesaria.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La inscripción solo puede denegarse si el solicitante no puede ser considerado como grupo de interés de acuerdo con lo establecido en el RPC. Y se entiende estimada por silencio positivo si en el plazo de un mes no se ha dictado y notificado resolución expresa. Por otra parte, son diversas las causas de cancelación de la inscripción, que corresponde al órgano del Registro, a instancia de parte o de oficio, en este último caso previa audiencia del afectado. En todo caso, esta circunstancia se notificará al interesado, con la indicación de la fecha efectiva y de que cabe recurso en el plazo de un mes.

En otro orden de cosas, destacaremos que una vez realizada la inscripción ésta genera distintos derechos como la obtención de una acreditación especial, la organización de actos en sede parlamentaria, la recepción de información, la intervención en el trámite de audiencia característico del procedimiento legislativo catalán, etc. En lógica correspondencia, la inscripción implica el cumplimiento de obligaciones tales como hacer pública la información relacionada con su actividad (clientes, personas u organizaciones para los que trabajan, percepciones económicas que reciben, y gastos relacionados con su actividad), debiendo garantizar la certeza de la información registral facilitada, el cumplimiento del Código de conducta y la aceptación del régimen de control y fiscalización correspondiente, en el que figura la incoación de procedimientos de investigación, de oficio o mediando denuncia, que pueden derivar en un procedimiento sancionador que prevé sanciones que van desde la suspensión a la cancelación de la inscripción, así como cuantiosas multas, si bien, en caso de cancelación, se prevé en determinados supuestos la rehabilitación al cabo de tres años. ■