

Informe

Referencia	19 / 17
Solicitante	Subsecretaria.
Asunto	<i>“Anteproyecto de Ley de la Generalitat reguladora de la actividad de lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental”.</i>

Examinada la documentación recibida en relación con el asunto de referencia, se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

PRIMERO.- Objeto del proyecto. El texto remitido para informe ha sido elaborado en el seno de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación dentro de las atribuciones que le corresponden de acuerdo con sus normas de creación, organización y funcionamiento; y lleva como título *“Anteproyecto de Ley de la Generalitat reguladora de la actividad de lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental”.*

Según su art. 1, apartado 1, su **objeto** es *“regular la actividad de lobby, o lobbismo, en el ámbito de la Generalitat para asegurar la transparencia en la participación de los grupos de presión en la adopción de políticas públicas y la elaboración de los proyectos normativos, de acuerdo con los principios de legalidad, publicidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en la gestión pública”* ; y su **ámbito subjetivo de aplicación**, de acuerdo con su art. 2, abarca por un lado a *“los cargos públicos y el personal empleado público de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental”* y por otro a *“las personas y organizaciones que*

tengan la consideración de lobbies a efectos de esta Ley” (consideración que viene regulada en los arts. 3 y 4).

La nueva Ley que se pretende dictar se enmarca, según se menciona en los últimos párrafos del apartado II de su *Exposición de Motivos*, dentro de las competencias que la Generalitat ostenta en materia de autoorganización y regulación de su Administración (arts. 9, 49.1.1ª, 50.1 de nuestro Estatuto de Autonomía).

Al respecto debe tenerse en cuenta que nos encontramos también dentro de la esfera de las normas básicas del Estado, y de otras normas de la Generalitat, que regulan de modo general la actividad de las Administraciones Públicas en diversos ámbitos como el procedimental, el de régimen jurídico, el financiero-presupuestario, el de personal, etc.

Por otro lado, no puede dejar de mencionarse que en fechas recientes han aparecido en prensa diversas noticias relativas a que en el Congreso de los Diputados se ha presentado una proposición de ley para la regulación de los *lobistas* y los *lobbies*, así como para la creación de un Registro de *lobbies*. Convendría, por tanto, que los órganos de la Conselleria encargada de impulsar este anteproyecto de Ley de la Generalitat objeto del presente informe lo tuviesen en cuenta a los efectos de, en su caso, poder coordinar o adaptar sus actuaciones a dichas circunstancias.

SEGUNDO.- Naturaleza. Como ya ha quedado expuesto, nos encontramos ante un anteproyecto de norma con rango de **Ley**.

TERCERO.- Carácter del presente informe. Como consecuencia del objeto, contenido y naturaleza mencionados, este informe tiene carácter **preceptivo** por enmarcarse en el art. 5 .2-a de la *Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat* (redacción dada por Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat), y en el art. 42 .3-párrafo segundo de la *Ley 5/1983, del Consell* (redacción dada por el art. 89 de la citada Ley 10/2012).

Por otro lado debe recordarse que, según el art. 6 de la misma Ley 10/2005, *“los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat no son vinculantes, salvo que una Ley disponga lo contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados”*.

CUARTO.- Tramitación. Al tratarse de un anteproyecto de Ley, en su tramitación se deberá estar a lo previsto con carácter general en el Título VI (arts. 127 a 133) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (normativa de carácter básico, aplicable a la Administración de la Generalitat según su art. 2, dictada al amparo del art. 149.1, apartados 13.ª y 18.ª de la Constitución) y en el art. 42 de la *Ley 5/1983, del Consell*; junto con la normativa de desarrollo contenida en el Título III, arts. 39 a 55, del *Decreto 24/2009, de 13 de febrero*,

del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (siempre teniendo en cuenta lo señalado en la Disposición Final Primera de este mismo Decreto).

Por otro lado, es preceptivo el dictamen del Consell Jurídic Consultiu en virtud del art. 10.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de dicha institución.

QUINTO.- Otros trámites. Además de lo ya mencionado tendrán que cumplimentarse todos los trámites, e incluirse los correspondientes documentos, que resulten preceptivos de conformidad con las normas sectoriales en vigor. En este sentido, cabe recordar lo siguiente:

- Según el art. 19 de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (de carácter básico, según su Disposición Final Primera), “Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros...” (el Consell, en el caso de la Generalitat Valenciana) “...deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género”.

En nuestro ámbito, la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (en su vigente redacción, dada por el art. 45 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, DOCV 31-12-2016), detalla en su artículo 4 bis, referido a los “Informes de impacto de género”, que “Los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación”.

- Se debe tener en cuenta asimismo lo recogido en el art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (introducido por el art. 1 .21 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, Ley que según su Disposición Final 15ª se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para dictar legislación civil -atribuida en el art. 149.1.8 de la Constitución-, con lo que es de aplicación general y directa), según el cual:

“Artículo 22 quinquies.- Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia. Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”.

Del mismo modo, también tiene que recordarse lo que dispone la Disposición Adicional Décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (añadida por la Disposición Final 5 .3 de la misma citada Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia):

“Disposición Adicional Décima.- Impacto de las normas en la familia. Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”.

En relación con ello, la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, en su art. 6 apartado 3 (introducido por el art. 44 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, DOCV 31-12-2016), menciona que “... los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación”.

- En otro orden de cosas, habrá que considerar lo que dispone el art. 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones:

1. En el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, con carácter previo a la aprobación de disposiciones legales y reglamentarias la conselleria con competencias en materia de hacienda deberá emitir un informe, de carácter preceptivo y vinculante, respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

El citado informe deberá recabarse, en los mismos términos:

a) En la tramitación de los proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas cuando su vigencia se extienda a un plazo superior a un ejercicio.

b) Para la aprobación de todos aquellos acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares adoptados en el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, que supongan modificación de las condiciones retributivas de su personal o de los que se deriven, directa o indirectamente, incrementos de gasto público en materia de costes de personal.

2. A los efectos de la emisión del informe señalado en el apartado anterior, el expediente deberá incorporar una memoria económica, cuyo contenido será objeto del correspondiente desarrollo reglamentario por la conselleria con competencias en materia de hacienda, en la que se detallen las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución, tanto a nivel de financiación como de gastos.

3. En los supuestos de aprobación de disposiciones reglamentarias, proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas, cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando el acto, disposición o propuesta tenga incidencia o afecte al capítulo I del estado de gastos o se trate de una norma que afecte a la estructura orgánica y funcional de cualquiera de los sujetos que conforman el sector público de la Generalitat.

4. Con independencia de lo señalado en los apartados anteriores, en todo caso, siempre que se eleve al Consell, como órgano colegiado que ostenta la potestad ejecutiva y reglamentaria y dirige la Administración de la Generalitat o como Junta General de una sociedad mercantil de la Generalitat, una propuesta de acuerdo, para su aprobación o autorización, de cuyo contenido o alcance se desprendan obligaciones económicas de carácter plurianual, para cualquiera de los sujetos que integran el sector público de la Generalitat, la misma se sujetará, con carácter previo, a informes preceptivos de la Abogacía de la Generalitat y de la Intervención General de la Generalitat.

5. En todo caso, el plazo para la emisión de los informes a que se refiere este artículo será de 20 días.

- Cuando se tramiten anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales "que se refieran a estructura orgánica, métodos de trabajo y personal" elaborados por las conselleries se exige informe del conseller/a competente en materia de función pública, de carácter preceptivo y vinculante, según dispone el art. 9 .1-b de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.

- El art. 42, apartado 1 n), de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana establece que a la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno le corresponde "Informar preceptivamente los proyectos normativos de la Generalitat en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno".

- Según el art. 94 del Decreto 220/2014 de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, en el caso de proyectos normativos que contengan la regulación de un procedimiento administrativo de competencia de la Generalitat se requiere "la realización previa de un documento de análisis de administración electrónica" (cuyo contenido allí se detalla) "por parte del departamento, órgano o unidad que proponga dicha aprobación"; así como el "informe de administración electrónica", al que también se alude, que deberá emitir "el órgano directivo con competencias horizontales en materia de administración electrónica de la Generalitat".

- En los casos de proyectos que se estime que pudiesen afectar al sector público empresarial y fundacional, o a las leyes de creación, los estatutos o los reglamentos de organización y funcionamiento de las entidades definidas en el art. 2, apartados 2 y 3, del Decreto-Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-Financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional, se requerirá informe de la conselleria con competencias en materia de sector público sobre la adecuación a los objetivos de racionalización de dicho sector y la ausencia de duplicidades en el mismo.

SEXTO.- Desde otro punto de vista, hay que recordar los principios recogidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

"Artículo 129. Principios de buena regulación.

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

(Sobre este precepto transcrito hay que advertir que el Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 19 de julio de 2016, ha acordado admitir a trámite el recurso de

inconstitucionalidad núm. 3628-2016, contra los artículos 1, apartado 2; 6, apartado 4, párrafo segundo; 9, apartado 3; 13 a); 44; 53, apartado 1 a), párrafo segundo; y 127 a 133; disposiciones adicionales segunda y tercera, y disposición final primera, apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (BOE 01-08-2016); y asimismo que el Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 19 de julio de 2016, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3865-2016, contra los artículos 1, en conexión con el Título VI (artículos 127-133) de la presente Ley 39/2015, de 1 de octubre (BOE 01-08-2016).

SÉPTIMO.- Observaciones sobre el contenido del proyecto. Por lo demás, analizado el texto a informar desde el punto de vista jurídico, se considera que deben realizarse las siguientes observaciones, referentes a sugerencias de mejora o a rectificaciones que convendría realizar en los lugares que se indica:

- Exposición de motivos. Convendría que en su texto se incluyesen referencias expresas y específicas a la justificación de la adecuación a los principios que se recogen en el antes citado art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tal como dicho precepto determina en su apartado 1.

- Artículo 6, apartado 2. Donde dice *“La inscripción se formalizará a instancia de los lobbies, mediante la presentación de una solicitud, y su resolución corresponderá al órgano responsable del registro”* sería más adecuado decir *La inscripción se formalizará a instancia de los lobbies, mediante la presentación de una solicitud, y la resolución correspondiente se dictará por el órgano responsable del Registro.*

- Artículo 12, apartado h). Parece que en lugar de la expresión *“Aceptar que la información proporcionada sea pública”*, que implica no fijar delimitación alguna, lo que en realidad se ha pretendido decir, y así debería expresarse, es *Aceptar que la información proporcionada al Registro de Lobbies sea pública.*

- Artículo 15. Se indica que, cuando el órgano responsable del Registro de Lobbies detecte errores u omisiones en los datos aportados para la inscripción, requerirá al interesado para que pueda subsanar tales errores u omisiones en un plazo de diez días.

Sobre ello, se considera que debería mencionarse además la posibilidad de que en ese plazo el interesado, aparte de realizar tal subsanación, pueda también alegar y aportar lo que crea conveniente si considera que no ha lugar a subsanación.

- Artículo 18. Donde dice *“... la elaboración y adopción de anteproyectos de ley y de los proyectos de decreto del Consell recogidos en el artículo 33 de la Ley 5/1983, del Consell, la Conselleria ...”* se considera que (por ser más simple, no cambiar en nada el significado de lo que se pretende establecer, y evitar posibles discordancias futuras si se diese el caso de que la norma aludida fuese modificada o derogada en el futuro) sería preferible decir *... la elaboración y adopción de anteproyectos de ley y de proyectos de Decreto del Consell, la Conselleria ...”*

- Artículo 26, apartado 1.a). Se tipifica como infracción grave el *“tratar de influir de manera manifiestamente deshonesta en la toma de decisiones ...”*

La referencia a una conducta *manifiestamente deshonest*a supone introducir un concepto jurídico indeterminado, que deja a la subjetividad de cada operador jurídico la determinación de cuál es tal conducta; lo cual pone en peligro la seguridad jurídica. Por ello, se debería especificar qué tipo de conductas concretas serán las que puedan considerarse infracciones.

Es cuanto se ha de informar.

Valencia, 06 de abril de 2017

