



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 75/2018
Expedient 10/2018

Hble. Sra.
Margarita Soler Sánchez
Presidenta

Conselleras i Consellers:
Il·lms. Srs.
Enrique Fliquete Lliso
Faustino de Urquía Gómez
Asunción Ventura Franch
M.^a del Carmen Pérez Cascales
Joan Carles Carbonell Mateu

Molt Hble. Sr.
Francisco Camps Ortíz
Conseller nat

Il·lm. Sr.
Joan Tamarit i Palacios
Secretari General

Hble. Senyor:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 7 de febrer del 2018, sota la Presidència de la Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V.H., de 4 de gener de 2018 (Registre d'entrada del dia 5 de gener de 2018), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat el procediment instruït per la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació relatiu a l'Avantprojecte de Llei de la Generalitat, reguladora de l'activitat de *lobby* en l'àmbit de la Generalitat i del seu Sector Públic Instrumental.

I ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu es desprén que:

Primer.- Sol·licitud de dictamen.

Amb data 4 de gener de 2018, va tindre entrada en aquest Consell Jurídic Consultiu una sol·licitud de dictamen, remesa pel conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació relatiu a l'Avantprojecte de Llei de la Generalitat, reguladora de l'activitat de *lobby* en l'àmbit de la Generalitat i del seu Sector Públic Instrumental, d'acord amb el que estableix l'article 10.2 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segon.- Documentació remesa.

En l'expedient tramitat consta un índex amb els següents documents, informes i tràmits:

- Text inicial de l'Avantprojecte de Llei.
- Resolució d'inici del conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació de 26 de juliol de 2016.
- Informe de l'impacte normatiu en la família de 29 de novembre de 2016.
- Informe d'impacte de gènere de 29 de novembre de 2016
- Informe de l'impacte normatiu en la infància i l'adolescència de 29 de novembre de 2016.
- Informe justificatiu de la necessitat i oportunitat de 29 de novembre de 2016.
- Informe de la coordinació informàtica de 29 de novembre de 2016.
- Informe de competitivitat de 12 de desembre de 2016.
- Informe DGTIG 9 de gener de 2017.
- Tràmit d'audiència a Presidència i les conselleries.

- Informe sobre les al·legacions de Presidència i conselleries d'1 de març de 2017.
- Informe de l'Advocacia General de la Generalitat de 6 de abril de 2017.
- Informe sobre les consideracions de l'Advocacia General de 8 de maig de 2017.
- Memòria Econòmica de 8 de maig de 2017.
- Informe de la Direcció General Pressupostos de 17 de maig de 2017.
- Informe en matèria de Funció Pública de 19 de maig de 2017.
- Informe Sector Públic de 29 de maig de 2017.
- Valoració informes Pressupostos, Funció Pública i Sector Públic de 13 de juny de 2017.
- Informe del sotssecretari de 22 de juny de 2017.
- Certificat del Consell amb el text elevat al Ple de 30 de juny de 2017.
- Informació Pública *Diari Oficial Generalitat Valenciana* de 17 de juliol de 2017.
- Valoració informació pública de 21 de setembre de 2017.
- Dictamen del Comité Econòmic i Social de 12 de desembre de 2017
- Informe Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de 22 de desembre de 2017.
- Valoració dictamen CES i Consell Transparència de 29 de desembre de 2017.
- Informe de la sotssecretària de 29 de desembre de 2017.
- Text definitiu de l'Avantprojecte de Llei de 29 de desembre de 2017.



 Dtrobant-se el procediment en l'estat descrit, l'Honorable Conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, per ofici de 4 de gener de 2018, que es va registrar d'entrada en aquest òrgan consultiu el dia 5 de gener de 2018, va remetre l'expedient per a dictamen per aquest Consell Jurídic, de conformitat amb el que disposa l'article 10.2, de la llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

II CONSIDERACIONS

Primera.- Naturalesa del dictamen.

L'article 10.2 de la Llei de la Generalitat Valenciana 10/1994, de 19 de desembre, preveu que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana serà preceptivament consultat quan es tracte d'avantprojectes de lleis elaborats per l'Administració autonòmica.

Tractant-se, en el present cas, de l'Avantprojecte de llei de la Generalitat, reguladora de l'activitat de *lobby* en l'àmbit de la Generalitat i del seu Sector Públic Instrumental, la consulta resulta preceptiva.

Segona.- Procediment d'elaboració de l'Avantprojecte.

En la tramitació del procediment s'han complit els tràmits essencials exigits per l'article 42 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, per a l'elaboració dels avantprojectes de lleis.

Consta una Resolució d'inici del procediment d'elaboració de l'avantprojecte de Llei de 26 de juliol de 2016.

S'ha donat audiència a les Conselleries i s'ha emés un informe relatiu a les al·legacions efectuades de la directora general de Transparència i Participació d'1 de març de 2017.

Obra en l'expedient un informe de 28 de novembre de 2016, justificatiu de la necessitat i oportunitat de la norma, així com la Memòria econòmica de 8 de maig de 2017 realitzada per la directora general de Transparència de Participació, que expressa que l'aprovació de la norma no implicarà increment pressupostari.

Així mateix consten informes d'impacte normatiu en la família, d'impacte de gènere, d'impacte normatiu en la infància i l'adolescència, i de coordinació informàtica, tots ells de 29 de novembre de 2016.

L'Advocacia de la Generalitat va emetre un informe el 6 d'abril de 2017.

Després del referit informe la directora general de Transparència i Participació va emetre un informe sobre les al·legacions realitzades per l'Advocacia de la Generalitat, de data 8 de maig de 2017.

La Direcció General de Pressupostos va emetre un informe favorable el 17 de maig de 2017.

Consta el tràmit d'informació pública i la seua valoració.

A més la consellera de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques va emetre un informe el 19 de maig de 2017.

La Subsecretària va emetre un informe favorable el 22 de juny de 2017.

El Comité Econòmic i Social va emetre un informe el 12 de desembre de 2017 i el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern va emetre un informe el 22 de desembre de 2017.

El Subsecretari va emetre un informe favorable el 29 de desembre de 2017.

Tot l'anterior permet concloure que el procediment d'elaboració de l'Avantprojecte de Llei s'ha ajustat, en general, a l'ordenament jurídic.

Tercera.- El marc normatiu.

L'article 9.2 de la Constitució Espanyola atribueix als poders públics promoure les condicions per a facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social i l'article 23 reconeix als ciutadans el dret a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, lliurement triats en eleccions periòdiques per sufragi universal.

L'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, dins del títol II, dedicat als drets dels valencians i valencianes, en l'article 9.4 expressa el següent:

«Tots els valencians tenen dret a participar de forma individual, o col·lectiva, en la vida política, econòmica, cultural i social de la Comunitat Valenciana.»

La Generalitat promourà la participació dels agents socials i del conjunt de la societat civil en els assumptes públics».

Cal tindre en compte la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de Transparència, Bon Govern, i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, que regula en el títol V la participació ciutadana, assenyalant el seu article 43 el següent:

«La Generalitat fomentarà la participació ciutadana, de forma individual o col·lectiva, en la vida política, econòmica, cultural i social de la Comunitat Valenciana.

Així mateix impulsarà l'enfortiment del teixit associatiu, la implicació ciutadana en la formulació i avaluació de les polítiques públiques, així com la generació de cultura i hàbits participatius entre la ciutadania.

Amb l'objecte de fomentar la cultura i pràctica de la participació ciutadana:

1. La Generalitat, a través de la Conselleria competent en matèria de participació ciutadana, fomentarà la creació d'entitats ciutadanes, donant-los el degut suport en el compliment efectiu dels fins de la present llei. A este efecte, es promouran espais de comunicació, treball i trobada entre les entitats ciutadanes, amb la finalitat d'aprofundir i actualitzar en els distints aspectes relatius a la participació ciutadana.

2. La Generalitat, en l'àmbit de les seues competències, i de conformitat amb les disponibilitats pressupostàries, podrà recolzar l'exercici d'activitats per part de les entitats ciutadanes que promoguen la participació ciutadana en l'àmbit institucional de la Generalitat, o que servisquen per a fomentar una consciència cívica de participació respecte de l'actuació de les institucions públiques».

Finalment, ha de destacar-se a nivell europeu l'Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea relatiu al Registre de transparència sobre organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques de la Unió Europea d'abril de 2014.

Quarta.- Estructura i contingut del projecte.

El text del Projecte consta d'una part expositiva i una part dispositiva, integrada per 34 articles, dues disposicions addicionals, una disposició derogatòria única i dues disposicions finals.

El títol I està integrat pels articles 1 a 4 i conté les disposicions generals.

El títol II consta dels articles 5 a 17 i està dedicat al Registre de *lobbys* de la Generalitat.

El títol III està format pels articles 18 i 19 i regula la publicitat dels contactes mantinguts amb els *lobbys* durant l'elaboració normativa.

El títol IV està integrat pels articles 20 a 23 i es titula «Negociació prèvia en l'elaboració de normes».

El títol V està format pels articles 24 a 34 i regula el règim sancionador.

La disposició addicional primera es titula «Col·laboració amb entitats locals».

La disposició addicional segona es dedica al règim específic de les Corts.

La disposició derogatòria única conté la derogació normativa.

La disposició final primera es titula «Habilitació normativa».

I la disposició final segona preveu l'entrada en vigor de la norma.

Cinquena.- Observacions al text del Projecte.

Al títol

La norma estudiada regula «l'activitat de *lobby* en l'àmbit de la Generalitat i del seu sector públic instrumental».

En tractar-se d'una norma autonòmica aplicable únicament en el nostre territori, seria preferible que en compte d'utilitzar el terme anglosaxó «*lobby*» s'emprara el corresponent, en aquest cas «grups d'interés», com succeeix en altres comunitats autònomes i com se suggereix en les al·legacions efectuades durant la tramitació del projecte de la norma.

A l'articulat

A l'article 6. Inscripció.

Aquest precepte regula la inscripció en el Registre de *lobbys* expressant el següent:

«1.Tots els lobbys inclosos en l'article 2.2 han d'estar inscrits en el Registre de lobbys. Sense aquesta inscripció, els subjectes de l'article 2.2 no podran tindre reunions o entrevistes amb les persones de l'article 2.1 ni participar de les agendes de treball dels càrrecs públics o personal empleat públic. No obstant això, una volta iniciats els contactes previs entre els càrrecs o empleats públics i aquells subjectes que no estiguen inscrits, els càrrecs públics o empleats públics els advertiran que disposen de deu dies per a inscriure's en el Registre de lobbys».

D'acord amb el precepte transcrit la inscripció en el Registre dels *lobbys* és necessària per a iniciar qualsevol reunió o entrevista amb càrrecs públics o empleats públics, com a garantia del principi de transparència. Tanmateix, el precepte transcrit preveu la possibilitat d'iniciar contactes previs, però caldrà advertir, després de l'inici, la persona o entitat que actua com a *lobby* de la necessitat d'inscripció en el Registre per a poder continuar amb els contactes.

El problema sorgeix a l'hora de delimitar o diferenciar entre un contacte previ i una reunió, donant lloc en la pràctica a possibles situacions en què una reunió entre els subjectes d'aplicació de la norma i un *lobby* no inscrit es puga enquadrar dins d'un contacte previ, de manera que es veja frustrada la finalitat de la Llei.

Efectivament teòricament la diferència entre «reunió» i «contacte previ» pot resultar molt clara, si bé en la pràctica la barrera no resulta tan evident, i cap la possibilitat que vertaderes reunions entre grups d'interés i càrrecs públics s'emmaskaren en el que la norma estudiada denomina «contactes previs».

Per això es considera necessari, per a garantir la finalitat que pretén aconseguir-se amb l'aprovació d'aquesta Llei que qualsevol contacte amb càrrec o empleat públic requerisca estar inscrit en el Registre de *Lobbys* de la Generalitat, de manera que no puga existir cap tipus de contacte abans de la referida inscripció.

El número 2 del precepte és del tenor següent:

«2. La inscripció es formalitzarà a instància dels lobbys, mitjançant la presentació d'una sol·licitud, i la resolució corresponent es dictarà per l'òrgan responsable del Registre. (...)»

Seria convenient que s'indicara el termini per a emetre la resolució una vegada presentada la sol·licitud.

A l'article 7. Activitats que s'han d'inscriure.

Se suggereix, després de referir-se a “propostes normatives i altres processos participatius”, introduir la referència a “polítiques públiques”, en consonància amb l'objecte de la llei i allò que s'estableix en l'article 4 de aquesta mateixa norma.

A l'article 17. Procediment d'investigació i tramitació de denúncies.

Aquest precepte regula el procediment d'investigació i tramitació de denúncies.

El número 1 expressa que:

«Qualsevol persona podrà formular una denúncia davant l'òrgan responsable del Registre en el cas que aprecie incompliments del que disposa aquesta llei. Si es considera fonamentada, la denúncia podrà donar lloc a les actuacions de verificació previstes en l'article 15 o bé a iniciar un procediment d'investigació a l'efecte. En el curs d'aquest procediment l'òrgan competent podrà adoptar la suspensió cautelar de la inscripció».

Atés que la cancel·lació de la inscripció encara que siga cautelar té efectes perjudicials per a l'afectat, com ara la impossibilitat de comunicar-se amb els càrrecs i empleats públics als quals se'ls aplica la llei estudiada, haurà de concedir-se audiència al subjecte afectat abans d'adoptar la

suspensió cautelar de la inscripció, perquè pugui manifestar el que considere oportú respecte d'això.

Títol IV. Negociació prèvia en l'elaboració de normes.

Aquest títol es dedica a la «Negociació prèvia en l'elaboració de normes».

Al llarg del títol s'utilitza el terme negociació, si bé tenint en compte que l'activitat del *lobby* tal com es defineix en l'article 4 de la norma estudiada, consisteix a influir en l'adopció de polítiques públiques i elaboració de projectes normatius, es considera convenient substituir aquest terme pel de participació.

A l'article 29. Sancions als lobbys.

Aquest precepte regula les sancions que poden imposar-se als *lobbys*.

Per a la comissió d'infraccions greus l'article 29.1 a) preveu les sancions següents:

«1r. Declaració d'incompliment i la publicació en el Portal de Transparència de la Generalitat, en tot cas.

2n. Una multa entre 601 i 6.000 euros.

3r. La cancel·lació de la inscripció en el Registre de lobbys i la prohibició de tornar a inscriure's durant un període d'un a dos anys.

4t. Ambdues sancions anteriors conjuntament.»

Seria recomanable que s'aclarira la redacció del número quart de manera que s'especifique si es tracta d'una quarta sanció en què es pugui imposar una multa a més de la cancel·lació, i quedi redactat de la manera següent:

«Les sancions previstes en l'apartat 2 i 3 de l'apartat a) de manera conjunta».

Aquesta observació es fa extensiva al que disposa l'article 29.1. b), i l'article 30.

III CONCLUSIÓ

Pel que queda exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que l'Avantprojecte de Llei de la Generalitat reguladora de l'activitat de *lobby* en l'àmbit de la Generalitat i del seu Sector Públic Instrumental és conforme amb l'ordenament jurídic.

V.H., no obstant això, resoldrà allò que considere més encertat.

València, 7 de febrer del 2018

LA PRESIDENTA

EL SECRETARI GENERAL

Joan Tamarit i Palacios

Margarita Soler Sánchez

HBLE. SR. CONSELLER DE TRANSPARÈNCIA, RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ.

