



NOTA INFORMATIVA DE LA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DE INTEGRIDAD PÚBLICA DEL FORO DE GOBIERNO ABIERTO. Viernes, 18 de noviembre de 2022

A las 12:00 horas se reunió, mediante videoconferencia, de forma extraordinaria el Grupo de Trabajo de Integridad Pública del Foro de Gobierno Abierto con el siguiente orden del día:

1. Información sobre las principales líneas del anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés.

Adjunta a la convocatoria se ha remitido la siguiente documentación:

- Documento sometido a trámite de Información Pública, 14 de noviembre de 2022, del Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad de los Grupos de Interés.

Asistieron¹ a la sesión los miembros del grupo de trabajo y los invitados relacionados en el anexo I de la presente acta. Preside la Directora General de Gobernanza Pública (DGGP). Actuó como secretario del grupo el Coordinador de Área de Gobierno Abierto.

Abrió la sesión la DGGP agradeciendo a los miembros del grupo de trabajo su asistencia a esta reunión extraordinaria. Informó que el pasado 8 de noviembre de 2022 fue informado por el Consejo de Ministros el Anteproyecto de ley de Transparencia e Integridad de las Actividades de los Grupos de interés. El texto se encuentra ya publicado para el trámite de audiencia e información pública en el Portal de la Transparencia y en la web del ministerio. Se han proporcionado los enlaces, tanto al texto del Anteproyecto como el formulario para remitir las observaciones. El plazo está abierto desde el 14 de noviembre al 5 de diciembre. Se ha convocado la reunión al objeto de que la Oficina de Conflictos de Intereses pueda informar sobre las principales líneas del anteproyecto.

1. Primer punto del orden del día. Información sobre las principales líneas de anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés.

La Directora de la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI) agradeció la asistencia a la reunión a la DGGP, a todo el equipo de Gobernanza y a los asistentes. Reconoció el trabajo a todos los que han remitido aportaciones en el primer trámite de consulta pública, ya que muchas de estas aportaciones, como puede verse en el anteproyecto, han sido recogidas porque se han considerado importantes y que enriquecían el texto.

Informó, que tal y como ha explicado la DGGP, está abierto el trámite de información pública y se esperan las aportaciones al anteproyecto de ley de Transparencia e Integridad de las Actividades

¹ La asistencia a la reunión fue a través de videoconferencia, según se detalla en el anexo I.

de los grupos de interés, que era una asignatura pendiente de la Administración General del Estado, dado que ya existía legislación a nivel autonómico, local y de otros países.

El anteproyecto se encuadra, por un lado, en el IV Plan de Gobierno Abierto de España, que incluye como compromiso la regulación de los lobbies, y por otro, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que propugna una Administración más justa e inclusiva y que tiene mucha relación con hacer una Administración más participativa y receptiva de todas las necesidades de la sociedad civil en un nuevo marco de gobernanza. Además, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en su cuarta política palanca habla de una Administración más moderna y el Componente 11 establece que la OCI tendrá un portal en el que se intensifique este canal de comunicación con los ciudadanos y haya un Registro público de grupos de interés. A su vez, es conocido por todos que tanto por diversos órganos de la Unión Europea como desde la OCDE se había insistido en que teníamos esta deuda pendiente.

El proyecto se basa en potenciar la recepción de las opiniones de la ciudadanía a través de los grupos de interés, ya que partimos de un concepto de grupo de interés muy amplio y, sobre todo, de establecer unos cauces de transparencia para los grupos de interés, y las empleadas y empleados públicos, y de control por parte de la ciudadanía.

Se ha utilizado, aunque pendiente de las aportaciones que se hagan, un término muy amplio de lo qué es un grupo de interés. Como alguno de vosotros ha dicho, “lobbista es el que hace lobby”. Por tanto, se parte de eliminar esa imagen negativa del lobbista como persona con traje oscuro o el “lobbista feroz”, ya que de lo que se trata es de reconocer que existe un sector que hace actividad de influencia y de regularlo.

Esto ha planteado la necesidad de distinguir entre lo que son grupos de interés y otros determinados grupos que, tienen funciones establecidas por la Constitución. En consecuencia, se ha tenido que definir qué son actividades de influencia y cuál es la función que le asigna el ordenamiento jurídico a cada grupo o sector.

La regulación que se ha propuesto es muy amplia porque no afectará únicamente al Gobierno o a los altos cargos públicos, como ocurre en otros países, sino que se ha incluido también como objeto de influencia a todos los empleados públicos. La OCI ha analizado lo que hay en otros países y en otros ordenamientos y ha observado que en muchos casos los sujetos pasivos eran los que elaboran las políticas públicas o ejecutan dichas políticas. Pues bien, nuestro texto ha optado por establecer que pueden ser objeto de influencia todas las personas, altos cargos y empleados públicos de la Administración General del Estado y del Sector Público institucional, sea cual sea su nivel.

Hemos establecido un Registro, que luego se explicará, un Código de conducta, un régimen sancionador y un sistema de control de “puertas giratorias” para altos cargos.

La Directora de la OCI cedió la palabra al Subdirector General de Régimen de incompatibilidades de empleados públicos, que hace una presentación más detallada de los aspectos fundamentales, entre los que se encuentra la subsanación de la carencia de una definición legal de grupo de interés, carencia que ha sido reiterada tanto por la sociedad civil como por instituciones comunitarias y organismos internacionales. En la norma se citan algunos los sujetos que han puesto en evidencia esta necesidad, como la Comisión Europea que, en 2006, publicó el Libro verde sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia, o en 2019 en el Informe sobre el Estado de Derecho. A su vez, el Consejo de Europa dentro del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), o la OCDE ha requerido a España a que acometa la regulación de los grupos de interés.

Pasó a continuación a desarrollar, en la presentación que se adjunta a esta acta, los siguientes aspectos:

- a) IV Plan de Gobierno Abierto. Compromiso 5.2 regulación de un registro de lobbies.
- b) Tramitación del proyecto normativo.
- c) Objetivos del Anteproyecto de ley.
- d) Título I. Disposiciones generales.
- e) Actividad de influencia.
- f) Grupos de interés, definición y excepciones.
- g) Título II. Registro Grupo de interés.
- h) Datos a registrar. Derechos y obligaciones.
- i) Título II. Código de Conducta.
- j) Título II. Huella normativa.
- k) Título III. Régimen sancionador.
- l) Modificación del artículo 15 de la ley 3/2015 reguladora del ejercicio del alto cargo de la AGE.

2. Segundo punto del orden del día. Ruegos y preguntas.

La DGGP agradeció ambas intervenciones y se abre un turno de debate:

La presidenta de APRI agradeció la presentación y la oportunidad de participar en la audiencia pública y por trabajar en un proyecto que es tan importante para la actividad de APRI. Presentó APRI como el colectivo de lobistas que desde hace 15 años defienden su profesión, su desarrollo y una ética profesional y transparente. Desde APRI llevan estos años haciendo propuestas concretas para la regulación de su actividad, en este caso en España. Los más de 200 socios individuales y 23 personas jurídica que APRI representa están a favor de una iniciativa como la que se ha planteado desde el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

APRI considera que el anteproyecto responde adecuadamente a la mayor parte de los retos y cuestiones que se plantean normalmente en la regulación de nuestra actividad. Es un tema que hemos estudiado con detalle, en lo que respecta a su configuración y régimen institucional y todas las observaciones detalladas irán por escrito durante el trámite de consulta pública. No obstante, sí que quieren resaltar en esta reunión dos cuestiones:

- Consideran que es muy importante el tema de las excepciones. Se entienden perfectamente los motivos que hay detrás de las excepciones. Son muy conscientes de que las organizaciones empresariales y sindicatos, por centrarse en esas excepciones, ostentan unas funciones constitucionales, que no se puede ni se quiere negar ya que es incuestionable que las tienen. Ahora bien, como siempre han defendido y han reiterado y volverán a realizar por escrito, consideran que la inscripción en un Registro de transparencia, en todo caso, en especial, en el caso de que desarrollen funciones alejadas de lo que se llama el “diálogo social”, no impide de ninguna manera que desarrollen y cumplan con sus funciones constitucionales. Manifiesta que no todas las organizaciones profesionales forman parte ni participan exclusivamente en lo que se llama el “diálogo social” que, por otro lado, es una definición bastante amplia. La gran mayoría de las organizaciones empresariales se dedican exclusivamente a representación de intereses de sus respectivos campos, ya sean la informática, la digitalización o la energía eólica. Este es un punto que requiere de una reflexión porque no consideran que la inscripción en el Registro prive de cumplir sus funciones constitucionales. Por otro lado, y este es un debate

que ya se produjo con la ley de transparencia, dado que las organizaciones empresariales y sindicatos reciben financiación pública, deben estar sometidas a los más altos estándares y exigencias de transparencia por parte de la Administración. Estamos hablando de obligación de registro y transparencia que no influye en su capacidad de dialogo.

Consideran importante alinearse con los estándares europeos ya que ni la OCDE ni las instituciones europeas contemplan esta excepción, y esta es propia de España por nuestra Constitución, pero se debería tener en cuenta que las organizaciones empresariales se registran en el Registro de Transparencia de la UE y lo hacen con toda la normativa, por lo que no ven porque en España su nivel de exigencia debe ser menor. De hecho, otra cuestión que se plantean es que, si bien no son sujetos obligados, eso no impediría que la inscripción voluntaria en el Registro y el cumplimiento con todas las normas ya que no debe olvidarse que muchas organizaciones empresariales representan a empresas y los sindicatos a trabajadores, y en el caso de las organizaciones empresariales, exigen a sus organizaciones el cumplimiento de elevados estándares éticos y de transparencia. Quiere poner de manifiesto la dificultad de establecer una línea en este sentido, ya que estas organizaciones están inscritas en otros registros, por ejemplo, del Ministerio de Trabajo, que no perjudican sus funciones constitucionales.

Por otro lado, la exclusión de los colegios profesionales está totalmente injustificada, ya que no realizan función constitucional alguna y sí realizan acciones de influencia. No sólo realizan dichas actividades, sino que manifiestan que quieren realizarlas por lo que consideran que carece de base jurídica la exclusión de los colegios profesionales.

- En su conjunto si consideran un poco desequilibrio de derechos y obligaciones de los grupos de interés por un lado y de los funcionarios y responsables públicos por otro. Se ha estudiado de forma detallada este balance y harán llegar sus conclusiones al respecto

Por último, la presidenta de APRI quiso hacer una pregunta que es importante y se refiere al calendario, ya que se ha comentado la remisión a las Cortes Generales, pero si quieren saber cuál es la valoración de la OCI, del Ministerio o del Gobierno sobre si cabe la posibilidad de aprobar antes de finalizar la legislatura, suponiendo que esta legislatura finalice cuando corresponde, hacia el mes de noviembre.

El Director General de Evaluación y Reforma Administrativa de la Xunta de Galicia se sumó a la felicitación ya que considera que era una norma necesaria y demandada por la sociedad. La norma, con independencia de que se pueda discutir o disentir de algunos elementos, en general es una norma que está bien encuadrada. Opina que hay un problema complejo dado que la ley se aplica a la Administración General del Estado, pero en virtud del principio de supletoriedad se podría plantear alguna duda de Comunidades Autónomas que no tienen legislación. Por lo que respecta a las reflexiones que ha realizado la presidenta de APRI, sobre las organizaciones sindicales y sus fundaciones, las organizaciones empresariales y sus fundaciones, o incluso las de los partidos políticos son merecedoras de algún tipo de reflexión adicional, porque en ocasiones en su actividad de influencia van más allá de sus funciones constitucionales. Coincide en la reflexión sobre las organizaciones profesionales colegiadas que tienen básicamente una actividad de influencia y además presumen de dichas actividades, por lo que deberían estar sometidas. Además, en sus normas estatutarias aparece que una de sus funciones más importante es influir en la redacción de la normativa, por lo que cree que esta exclusión no debería aparecer. Plantea también una pregunta, en relación con si va a existir alguna modificación del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) en relación con una eventual prohibición de reunirse con entidades o grupos de interés que no estén inscritos.

El representante de Corporación Académica de Ciencia y Derecho manifestó que a ellos les preocupa la posición del sujeto pasivo. En este sentido, creen muy acertado la ampliación a todos los empleados públicos y sobre todo cuando se habla de personas titulares de puestos que participan en el proceso de toma de decisiones. Afirmó que están interesados en cómo se puede abordar esto dentro del procedimiento administrativo, ya que la toma de decisiones es un concepto bastante amplio, que puede abarcar desde el instructor de un procedimiento sancionador al órgano consultivo interno de la Administración que puede en un momento emitir un determinado informe. Este informe puede tener un carácter vinculante y eso influir en el proceso de toma de decisiones, quizás desde una perspectiva más puramente de procedimiento administrativo, pero que no cabe duda de que tiene su relevancia en lo que es el proceso de toma de decisiones. Desde esa perspectiva también harán alguna propuesta o reflexión.

La Directora de la OCI comenzó a responder sobre la exclusión de las organizaciones empresariales y sindicales, corporaciones de derecho público y aclara que están exceptuadas siempre y cuando no realicen actividades de influencia. De todas formas, se ha presentado un proyecto que seguirán analizando y estudiando con la posibilidad de incluirlos o poner algún tipo de cautela. Manifestó que es interesante las diversas observaciones en tal sentido.

A continuación, la Directora de la OCI respondió sobre el tema de que hay pocas obligaciones para los empleados públicos y, en consecuencia, sobre si se va a modificar el EBEP. Considera que, dado que el anteproyecto es de aplicación únicamente a la AGE y su Sector Público Institucional, no sería necesario modificar el EBEP, y bastaría únicamente con modificar el Reglamento de funcionarios del Estado, aunque otra cuestión sería el tema de personal laboral y habría que hablar con los sindicatos para ver cómo se podría plantear.

En contestación a lo expresado por el representante de la Corporación Académica de Ciencia y Derecho en relación con los sujetos pasivos, el anteproyecto dice que son sujetos pasivos de la actividad de influencia no sólo los que participan en la toma de decisiones, ya que eso podría llevar a un vacío, ya que se podría decir que es el Gobierno o el Parlamento pero no el “funcionario de a pie”, cuando todos sabemos que son los “funcionarios de a pie” los que se reúnen y tienen influencia y a veces mala influencia. Por eso el artículo 2 del proyecto dice “en el proceso de elaboración de disposiciones normativas y políticas públicas y en la aplicación de las mismas”, porque se considera importante que no sean únicamente los altos cargos los que se vean afectados.

En relación con el calendario para la aprobación hay mucho interés por parte del ministerio, de hecho, hay que presentarlo a segunda vuelta antes de que termine diciembre. Se han pedido todos los informes y se trabajará duramente en diciembre, ya que la Secretaría de Estado ha manifestado que tiene que ir a segunda vuelta del Consejo de Ministros antes de que finalice el año, con el objetivo de que entre en el Congreso en diciembre de 2022 o en enero de 2023.

La Directora de la OCI solicitó que se remitan lo antes posible las propuestas para que se puedan estudiar y analizar.

La DGGP animó a que se hagan las propuestas por escrito en el Portal del Ministerio de Hacienda y Función Pública y en el Portal de Transparencia y agradece la participación y la presentación de la OCI.

Se levantó la sesión a las 12:45 horas.

En Madrid a 18 de noviembre de 2022