

APORTACIONES DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (TI-E) AL ANTEPROYECTO DE LEY TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN LAS ACTIVIDADES DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

5 DE DICIEMBRE DE 2022

Transparency International España es el capítulo español de Transparency International, la única organización a escala mundial que se dedica, desde 1993, al movimiento anticorrupción, a través de alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos. Transparency International España (TI-E) se fundó en 2006, con la finalidad de trabajar a favor de la prevención y la reducción de la corrupción en España.

Organización: Transparency International España

CIF: G84845361

C/ Fortuny 53, 28010, Madrid, España.

917004106

www.transparencia.org.es

Autores del documento:

Prof. Dra. Silvina Bacigalupo, Presidenta de TI-E

Prof. Dr. Manuel Villoria Mendieta, Miembro del Comité de Dirección de TI-E.

D. David Martinez, Director ejecutivo de TI-E.

Dña. Daiana Bouzo, Coordinadora de Transparencia, Integridad y Políticas Públicas de TI-E

Encargada del seguimiento de las aportaciones:

Dña. Daiana Bouzo, Coordinadora de Transparencia, Integridad y Políticas Públicas de TI-E.
(daiana.bouzo@transparencia.org.es)

Las ideas reflejadas por los autores no reflejan necesariamente las opiniones y posturas de Transparency International. TI-España no puede aceptar ningún tipo de responsabilidad por las consecuencias de su utilización para otros fines o en otros contextos.

Abierto el período para presentar aportaciones del **Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés** (en adelante, APL), que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y según lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, **TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA**, con CIF G-84845361 y domicilio social en C/ Fortuny 53, 28010, Madrid, inscrita oficialmente en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior con fecha 2 de octubre de 2006 con el número 160.640, desea formular las siguientes aportaciones en relación al APL mencionado planteado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública:

APORTACIONES

- I. En relación con la **exposición de motivos** del APL, cabe señalar lo siguiente:
 - Si bien se establecen referencias generales, no se explica cuál es el problema que el APL viene a resolver en España. Se sugiere detallar de manera clara y pormenorizada cuál es el problema de fondo que el APL viene a resolver, ya que el espíritu de la norma y todos los antecedentes que se detallan en la exposición de motivos resultarán clave a los fines de interpretación jurídica.
 - Si bien se menciona la Recomendación sobre los principios de transparencia e integridad en los grupos de interés de la OCDE de 2010 (*Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*)¹, cabe señalar que estas recomendaciones están actualmente siendo revisadas, y que recientemente se ha llevado a cabo el proceso de consulta pública del borrador de recomendación revisada sobre la transparencia y la integridad en los grupos de interés, que finalizó el 1 de diciembre de 2022². En este marco, Transparency International España (TI-E) presentó, en conjunto con diferentes expertos/as de Transparency International (TI), un documento de aportaciones que se publicará en los próximos días. En este sentido, se recomienda que la exposición de motivos del APL esté alineada con la recomendación revisada una vez que se encuentre publicada, así como con las principales cuestiones que están siendo objeto de debate. Asimismo, también se sugiere incorporar en la exposición de motivos como antecedente relevante la Recomendación del Consejo de Europa de 2017 sobre la regulación legal de las actividades de los grupos de interés en el contexto de la toma de decisiones públicas (*Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making*)³.

¹ <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>

² Para más información sobre el proceso mencionado, véase: <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying/public-consultation-lobbying-influence.htm>

³ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40

- Se sugiere explicar en la exposición de motivos cuál es el concepto de grupo de interés y por qué se ha optado por llamarlos de esa manera. Sin perjuicio de que en el artículo 4 se delimita el alcance del concepto, sería importante hacer una breve referencia a por qué se ha optado por utilizar esa terminología y no otra como “grupo de presión”.
- Si bien en la disposición adicional única sobre interoperabilidad se menciona que “se establecerán canales de comunicación para facilitar la utilización (...) de la información contenida en el Registro de grupos de interés regulado en esta ley”, no se hace ninguna referencia en la exposición de motivos a las Comunidades Autónomas o entidades locales que cuentan actualmente con regulación en la materia, mencionándose solamente la regulación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el ámbito de la Administración General del Estado. En este sentido, no se explica en la exposición de motivos de qué manera ésta regulación a nivel nacional va a impactar en las regulaciones sobre transparencia e integridad en las actividades de los grupos de interés de las Comunidades Autónomas y entidades locales que ya cuentan con sus propios registros o regulaciones en la materia, así como tampoco se establece nada sobre la posibilidad de aplicación supletoria de esta normativa para las Comunidades Autónomas que aún no cuentan con legislación en la materia.

II. En relación con el artículo 1. Objeto y finalidad de la norma, cabe señalar lo siguiente:

- El presente APL se limita exclusivamente a la Administración General del Estado, lo cual resulta a priori restrictivo si se tienen en cuenta, por ejemplo, otras regulaciones en la materia a nivel comparado. En este sentido, sería interesante que este APL no se restrinja a regular las actividades de los grupos de interés exclusivamente en el ámbito de la Administración General del Estado, sino que se debe valorar la conveniencia de la regulación de manera conjunta de las actividades de los grupos de interés tanto en el ámbito ejecutivo como también en el ámbito legislativo. Asimismo, se debe valorar también la incorporación de las actividades de los grupos de interés en el ámbito autonómico y local. En todo caso, si estos ámbitos quedaran por fuera de la presente regulación, se deben brindar razones justificadas y fundadas de por qué esto es así, al menos en la exposición de motivos.
- Resulta importante precisar qué significa “personas titulares de puestos susceptibles de recibir influencia”, ya que éste resulta a priori un concepto indeterminado y ambiguo. Sería importante que el APL recoja una definición precisa y objetiva en este apartado, a los fines de brindar mayor seguridad jurídica y claridad en cuanto a quiénes alcanza la norma.
- En relación con el objeto de la ley, cabe señalar que ésta debe estar destinada a garantizar la transparencia de las actividades de los grupos de interés; en relación con la mención de los conflictos de intereses, cabe señalar que ya existe una Ley a tal efecto (Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado)⁴.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>

- En la propuesta de artículo se hace mención a “la transparencia en la toma de decisiones públicas”, pero no al proceso de toma de decisiones públicas, que es igual de importante en este ámbito

III. En relación con el artículo **2. Ámbito de aplicación**, cabe señalar lo siguiente:

- Se sugiere incluir en el segundo párrafo, a los fines de dotar de mayor claridad a este apartado, lo siguiente: “que participe *en todas las etapas* de los procesos de toma de decisiones”, ya que es importante que la norma alcance no sólo a quiénes toman formalmente las decisiones, sino también a quienes planifican, diseñan y ejecutan decisiones y políticas públicas.
- En relación con el enunciado que señala “y su sector público que participe en la toma de decisiones, en los procesos de elaboración de disposiciones normativas y políticas públicas, así como en la aplicación de las mismas”, cabe señalar que se trata de una mención ambigua y poco clara. En relación con “la aplicación de las mismas”, cabe precisar que, si la decisión está tomada, la aplicación debe seguir los criterios legales y parámetros establecidos, influir en la aplicación o es parte del procedimiento administrativo o bordea la colaboración necesaria para la constitución del delito de prevaricación o tráfico de influencias. En este sentido, el precepto mencionado resulta demasiado ambiguo.

IV. En relación con el artículo **3. Actividad de Influencia**, cabe señalar lo siguiente:

- Si bien resulta razonable partir de una definición de actividades de influencia amplia, resulta importante reflexionar de qué manera el APL se encuentra plenamente armonizado con el Código Penal, máxime cuando define de forma tan amplia la actividad de influencia. En este sentido, cabe preguntarnos si solapa conductas, y/o si puede considerarse que podría existir conflicto normativo en este sentido. Si bien partir de una definición amplia es deseable, es importante tener en cuenta que las recomendaciones de la OCDE deben de ser adaptadas en cada contexto específico, teniendo en cuenta la legislación en la materia y el sistema jurídico de cada Estado, de manera coherente y armónica.
- Se sugiere centrar la definición de actividad de influencia en la actividad en sí misma, y no en quién va dirigida. Resulta importante centrarse en la actividad como acción o grupo de acciones coordinadas con el objetivo de influir en la toma de decisiones pública en todas sus fases, con un interés determinado.
- En relación con el punto 2. a) (“Organizar o participar en reuniones, conferencias, cursos de formación u otros actos a los que asista como invitado o ponente el personal público, así como mantener cualquier contacto similar con dicho personal”), cabe precisar que no parece quedar claro de qué manera “participar en conferencias o cursos de formación” constituye o podría constituir una actividad de influencia. Si bien la organización de un curso de formación puede

considerarse actividad de influencia, cuando se habla de la participación surgen algunos interrogantes al respecto, ya que no parece razonable que el mero hecho de participar en un curso de formación implique per se el desarrollo de una actividad de influencia.

- En relación con el punto 2. d) (“Preparar o encargar la elaboración de documentos relativos a iniciativas públicas y documentos de posición, enmiendas, encuestas y sondeos de opinión, cartas abiertas y otros materiales de comunicación o información, así como encargar y llevar a cabo investigaciones con el propósito de influir”), cabe precisar que se trata de un enunciado ambiguo, ya que si se prepara toda esa documentación para estar informado y no estrictamente para influir, surge el interrogante de si ello sería considerado actividad de influencia en los términos de este APL. ¿Quién y cómo se determina y comprueba este propósito?
- Se sugiere añadir en el punto 3 (actividades que no tienen la consideración de actividades de influencia) lo siguiente: *“h. Las actividades de audiencia o participación realizadas en el marco del procedimiento administrativo”*.
- En relación con el punto 3. g) (“Las actividades desarrolladas por las personas físicas que actúen en condición estrictamente personal y no en asociación con otras, respecto de asuntos que no impliquen intereses económicos individuales significativos”), resulta necesario precisar qué se entiende por “intereses económicos individuales significativos”, en particular qué se entenderá por “significativos”, ya que este concepto resulta vago e indeterminado.
- Se define “influencia indirecta” pero no “comunicación indirecta”.

V. En relación con el **Artículo 4. Grupos de interés**, cabe señalar lo siguiente:

- En relación con las excepciones (quiénes no tendrán consideración de grupos de interés), cabe señalar que los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales y sus fundaciones deben ser merecedoras de una reflexión extra, ya que no parece del todo claro su exclusión de esta manera, se sugiere regular en mayor detalle y con mayor claridad los supuestos de cuándo realizan actividades de influencia y no cumplen estrictamente sus fines constitucionales.
- En relación con la exclusión de los colegios profesionales, no se advierten razones para su exclusión ni se ofrece una justificación de por qué, por lo cual se entiende que deberían estar incluidos.
- Se sugiere eliminar el punto 4 (“Los colegios profesionales y demás entidades de derecho público cuando realicen funciones de defensa y promoción de los intereses que les son propios”) ya que deja afuera a todas las entidades representativas de intereses colectivos (asociaciones profesionales, patronales, sindicatos, etc), y no existen razones justificadas para dejar fuera de la legislación a estas entidades.

- En relación con el punto 5 (“Las personas físicas que actúen en condición estrictamente personal y no en asociación con otras, respecto de asuntos que no impliquen intereses económicos individuales significativos”), cabe advertir otra vez que no queda claro a qué se hace referencia con el concepto de “intereses económicos individuales significativos”, resultando éste un concepto jurídico indeterminado y ambiguo.

VI. En relación con el **Artículo 5. Registro de Grupos de Interés, cabe señalar lo siguiente:**

- Cuando se menciona que los datos deberán estar “disponibles y accesibles”, se sugiere agregar más requisitos o estándares para promover que los datos sean efectivamente abiertos. En este sentido, se sugiere mencionar que los datos que contenga el Registro deberán estar en formatos abiertos, que permitan su descarga y fácil acceso, así como también el entrecruzamiento e interoperabilidad con otras bases de datos y otros registros de grupos de interés.
- No se menciona que se trate de un registro único o centralizado, lo cual sería deseable a los fines de eliminación de cargas burocráticas y simplificación de la transparencia (es decir, permitir consultar toda la información en un mismo sitio). Si bien se titula al registro como “Registro de grupos de interés de la Administración General del Estado y su sector público”, cabe precisar que, cuando se redactó el compromiso que promueve la regulación de los lobbies a nivel nacional en España en el IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024), se hablaba de un registro “centralizado”. En este sentido, resulta importante que el APL incluya esta característica, y contemple el desarrollo de mecanismos adecuados para que la información de este registro esté interconectada con otras bases de datos que provengan de otros registros de grupos de intereses actualmente vigentes en España. Así y en línea con lo mencionado en la disposición adicional única, resulta fundamental que este registro promueva la interconexión e interoperabilidad entre diferentes bases de datos, ya que si, por ejemplo, se quiere buscar una empresa en el registro para ver si realiza actividades de influencia, debería el registro de grupos de interés único o centralizado arrojar resultados sobre la inscripción de esta empresa no sólo en relación con este registro, sino también sería importante proporcionar la información de si esa empresa está inscrita en otros registros de interés, por ejemplo de una CCAA.
- Se sugiere agregar que la información deberá ser actualizada periódicamente y que se incluirá expresamente cuándo se ha hecho la última actualización, y deberá ser publicada de manera completa, detallada, oportuna. No se deben exigir permisos o licencias adicionales para acceder o consultar la información.
- Cuando se detalla que la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI) será la responsable de la gobernanza y gestión del registro, se sugiere detallar de manera pormenorizada cuáles serán las responsabilidades y obligaciones que la OCI asumirá para llevar a cabo esta tarea, ya que si bien se menciona que reglamentariamente se establecerán las normas relativas a la

organización y funcionamiento del registro, resulta necesario en el APL detallar los lineamientos o estándares básicos, y no dejar esto librado a regulación posterior a través de la reglamentación. En todo caso, cuando se menciona que la reglamentación deberá incluir, “como mínimo, una clasificación de los sujetos inscritos y la información objeto de inscripción”, se sugiere avanzar en mayor detalle en las categorías que deberían incluirse en este Registro.

- Resulta imperioso detallar en el APL las responsabilidades del órgano que se encargará de controlar la correcta aplicación de esta norma de forma clara y precisa, al mismo tiempo que se debe garantizar su autonomía funcional e independencia. En este caso, el órgano encargado de cumplir esta misión según el APL será la Oficina de Conflictos de Intereses, que actualmente depende del Ministerio de Hacienda y Función Pública (conf. Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, véase artículo 17). En este sentido, resulta importante reforzar la independencia e imparcialidad de esta oficina ya que, aunque se establece que tiene autonomía funcional, está adscrita orgánicamente al Ministerio de Hacienda y Función Pública, y podría presentar algunas limitaciones en cuanto a las investigaciones que pueden llevar a cabo.

En este sentido, se plantea el interrogante de si esta Oficina no debería -teniendo en consideración la materia que es objeto de regulación- estar adscrita al Ministerio de Justicia, o bien si el órgano encargado de llevar a cabo esta tarea no debiera ser el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), previa reforma para que se le dotara de recursos, competencias e independencia.

Además, se deben de reforzar las obligaciones de rendición de cuentas del órgano encargado de cumplir esta misión. Resulta fundamental que exista una agencia u órgano independiente que gestione el sistema, monitoree y sancione los incumplimientos tanto del sector privado como del público, que cuente además con recursos suficientes para el cumplimiento efectivo de su cometido.

- Respecto al Informe anual que se establece que debe hacer la OCI, se sugiere detallar si se tratará de un informe de evaluación o rendición de cuentas, quiénes serán los encargados de hacerlo, cuál será el contenido de dicho informe, cuál será la metodología para llevarlo a cabo, entre otras cuestiones.

VII. En relación con el **Artículo 6. Contenido**, cabe señalar lo siguiente:

- En cuanto a la información que debe ser incluida en el registro como mínimo (artículo 6, punto 2, y en particular, apartado b) se sugiere detallar en mayor medida qué tipo de información debe ser objeto de inscripción. En este sentido, se deberán tener en cuenta como mínimo los siguientes tipos de información:

- Categoría de la actividad de influencia que se realiza
- Finalidad y objetivos
- Área de interés
- Presencia en otros registros
- Persona o entidad responsable
- Información financiera (las cantidades recibidas para llevar a cabo la labor de lobby o, si se trata de una empresa que influye para sí misma, el presupuesto implicado, etc.)
- Agenda de las reuniones. En este caso, se deberá incluir datos como:
 - Titular de la agenda
 - Personas que asisten
 - Lugar y fecha de celebración
 - Descripción del motivo de la reunión
 - Principales asuntos debatidos/ informados durante la reunión

En relación con las agendas, es importante mencionar que todo representante público debe informar de manera clara y precisa de los contactos que mantiene en relación a cada medida o política pública a adoptar, e informar públicamente sobre su agenda de trabajo.

VIII. En relación con el Artículo 7. Procedimiento de inscripción en el Registro de grupos de interés, cabe señalar lo siguiente:

- De la redacción de este artículo parece desprenderse que se trata de un registro obligatorio, ya que se establece que “Sin la preceptiva inscripción no se podrán celebrar reuniones ni entrevistas, ni entablar ningún contacto con el personal público, ni ejercer actividades de influencia”. Se sugiere valorar la posibilidad de mencionar expresamente que se trata de un registro obligatorio.
- En relación con el punto 7 (“Con carácter excepcional, el personal público podrá mantener contactos con un grupo de interés que no haya solicitado su inscripción si las personas que lo representan manifiestan por escrito, a través del modelo normalizado establecido al efecto, el compromiso de presentar la solicitud de inscripción dentro de los tres días siguientes al contacto mantenido...”), si bien se permite de manera excepcional mantener contactos con un grupo de interés que no haya solicitado su inscripción si este manifiesta el compromiso de presentar la solicitud de inscripción dentro de los tres días siguientes al contacto mantenido, se sugiere aclarar o detallar de qué manera se va a controlar esto. En este sentido, se sugiere aclarar si la OCI va a asumir la función de hacer un seguimiento y control adecuado de estos grupos y de su correspondiente obligación de inscripción en el plazo de tres días previsto, así como también detallar qué sucedería en el caso que luego de los tres días el grupo de interés no formalice la inscripción. Si bien la excepción parece razonable, se sugiere reforzar los mecanismos de seguimiento y control, para asegurar el adecuado cumplimiento de los requisitos para que proceda la excepción.

- IX.** En relación con el **Artículo 8. Derechos**, cabe señalar que este apartado debe entenderse como el apartado clave para incentivar la transparencia y la participación. En este sentido y a los fines de incentivar la participación e inscripción de quienes realizan actividades de influencia, se sugiere otorgar derecho también a participar en grupos de trabajo, en caso de crearse y siempre y cuando se permita la participación a todo tipo de grupos.
- X.** En relación con el **Artículo 9. Obligaciones**, cabe señalar, específicamente en relación con el apartado 9. a) (“Comunicar y mantener actualizados los datos identificativos del grupo de interés y de sus miembros que realicen actividades de influencia, facilitándolos en los modelos electrónicos que se establezcan reglamentariamente”), se sugiere en este apartado establecer un periodo temporal para la actualización, a los fines de establecer un criterio objetivo de qué se considera “actualizado”, sin perjuicio que en el apartado 9. c) se menciona que la información “se mantendrá actualizada de forma periódica”.
- XI.** En relación con el **Artículo 10. Código de Conducta**, cabe señalar lo siguiente:
- En relación con el principio que emana del artículo 10.a) (“Actuar de acuerdo a los principios del ordenamiento jurídico de manera transparente, íntegra y honesta”), cabe precisar qué se entiende por “honesto”, ya que parece ser un término no jurídico y muy difícil de definir de manera objetiva, tratándose de un criterio subjetivo para la definición de una conducta.
 - Respecto al principio que emana del artículo 10. b) (“Informar en cada momento al personal público con el que se relacionen de su nombre y de los intereses, objetivos o fines perseguidos y, en su caso, de la clientela o entidades que representan”), no parece ser una redacción muy clara, ya que surgen dudas respecto a qué debe entenderse por “en cada momento”, y no queda claro con tal redacción qué es lo que se debe informar (objeto) y a quiénes (sujeto).
 - En relación con el principio que emana del artículo 10.f) (“No plantear ni sugerir al personal público ninguna situación que pueda generar un conflicto de intereses aparente o real”), cabe precisar que los conflictos de intereses no siempre y necesariamente “se plantean o se sugieren”, sino que se pueden configurar, desde un punto de vista más objetivo. Es decir, el Código de Conducta debe establecer qué es un conflicto de interés, cuáles son los elementos para su configuración, en todo caso cómo gestionar estos conflictos de intereses, y qué sucede en estos casos, por lo cual se sugiere revisar la redacción de este punto como principio de conducta ya que no termina de ser clara.
 - En relación con el principio que emana del artículo 10. g) (“No influir ni intentar influir en la toma de decisiones públicas de manera ilícita ni recurriendo a una presión abusiva, ni obtener información de manera contraria al ordenamiento jurídico”), se presentan una serie de interrogantes. Si se recurre de manera ilícita, se debe advertir que podría tratarse

de un delito, más allá del encuadre como principio de conducta. Por otra parte, no queda claro qué se entiende por “presión abusiva”. ¿Cuándo la presión será abusiva? ¿Cuáles son los límites o criterios que serán considerados para establecer el carácter “abusivo” de la presión? ¿Quién valoraría esto?

- Las conductas descritas en los apartados 10 d) y 10 g) se solapan con las conductas descritas en el Código Penal (véase en este sentido, delito de cohecho (arts. 419 ss. CP), delito de tráfico de influencias (arts. 428 ss. CP), etc. Se trata de delitos de funcionarios (delitos especiales), pero en las que los particulares también incurren en responsabilidad (delitos especiales impropios).

XII. En relación con el **Artículo 11. Huella normativa**, cabe señalar que resulta clave que la huella normativa sea efectiva, y asegurar la trazabilidad. A estos fines, y tal como actualmente está redactado el APL, no parece asegurarse la trazabilidad en los casos, por ejemplo, en que la actividad de influencia se inicie en una Comunidad Autónoma, llegue a las Cortes Generales y finalmente se decida en la Administración General del Estado. En este supuesto, con la actual redacción del APL parece que no quedaría asegurada la trazabilidad de la influencia.

XIII. En relación con el **Título III Régimen sancionador de los grupos de interés**, cabe advertir en primer lugar que este título debe estar en consonancia con el Código Penal, ello a los fines de no caer en superposiciones de conductas que ya se encuentran tipificadas en el Código Penal.

En este sentido, y específicamente en relación con el **Artículo 12. Principios generales**, cabe mencionar que estos no pueden ser considerados criterios interpretativos en la aplicación de las disposiciones sancionadoras, si están describiendo conductas que ya se encuentran per se tipificadas como delitos en el Código Penal. En este sentido, se sugiere una revisión pormenorizada y detallada de este título a los fines de evitar conflictos y/o superposiciones legislativas.

En relación con el **Artículo 13. Infracciones**, cabe precisar en este caso también que la definición de las conductas y la categorización de infracciones en: muy graves, graves y leves, puede presentar superposición o solapar conductas ya detalladas en el Código Penal, lo que podría ocasionar conflictos legislativos. Si bien se menciona “sin perjuicio de lo que establece el Código Penal”, esta redacción puede resultar confusa. Asimismo, los supuestos de infracciones muy graves a), b), c) son conductas tipificadas en el Código Penal (véase delito de cohecho -arts. 419 ss. CP-, delito de tráfico de influencias -arts. 428 ss. CP-, delitos de falsedad documental -arts. 390 ss. CP-), etc.

En relación con el **Artículo 14. Sanciones**, resulta interesante mencionar que no se encuentran contempladas en el APL sanciones económicas, por lo cual se sugiere valorar su inclusión.

En relación con el **Artículo 15. Competencia sancionadora**, cabe precisar que dejar en manos de un órgano político (Secretaría de Estado) la incoación y resolución de los procedimientos sancionadores que afecten a los grupos de interés, parece una decisión contraria a los objetivos de la Ley.

Asimismo, cabe señalar que -en relación con el punto 2 (“Corresponde a la OCI la instrucción de los procedimientos sancionadores incoados”)-, resulta importante asegurar que la OCI cuente con la estructura, medios y recursos suficientes para llevar a cabo la instrucción de estos procedimientos.

- XIV.** En relación con la **disposición adicional única. Interoperabilidad**, y en consonancia con lo ya mencionado en el presente, resulta importante asegurar la coordinación entre las diferentes entidades públicas que gestionan información sobre las actividades de los grupos de interés como un elemento fundamental para el funcionamiento de los registros de grupos de interés, además de promover la interoperabilidad.

Así, es importante advertir algunos potenciales desafíos que pueden aparecer -y que deben ser abordados adecuadamente- si se desarrollan múltiples sistemas de información de forma simultánea, pero no coordinada: incompatibilidades e inconsistencias de distintos sistemas; criterios diferentes de categorización de la información; ineficiencia en la gestión de recursos; información no comparable; necesidad de desarrollar nuevas tecnologías o tecnologías más sofisticadas para conectar los datos, entre otros.

CONSIDERACIONES ADICIONALES

Por último y sin perjuicio de lo mencionado en el presente, se enuncian algunos aspectos o consideraciones adicionales que se deben de tener en cuenta para valorar su incorporación al APL o bien, si se trata de cuestiones que ya se encuentran incorporadas de alguna manera u otra, se sugiere su desarrollo en mayor detalle y/o su análisis a los fines de valorar si son merecedores de una reflexión *extra*:

- Promover mayor acceso a la información pública en materia de lobbies: disponibilidad, accesibilidad, actualidad, documentación, interoperabilidad de la información en materia de lobbies y posibilidad de descarga en formatos abiertos.
- Conveniencia (o no) de diferenciar o clasificar los distintos grupos de interés según algún tipo de criterio (por ejemplo, escala o grado de profesionalización).
- Superposición normativa. Potenciales discordancias o incongruencias con otras normativas (incluidas disposiciones del Código Penal, en particular en todo lo que atañe a régimen sancionador -título III del APL-).
- Competencias y funciones de la OCI (criterios de autonomía, independencia, suficiencia de recursos materiales, humanos, tecnológicos y estructura suficiente para llevar a cabo la labor encomendada). Resulta clave asegurar la independencia y autonomía del organismo o autoridad de aplicación de las regulaciones en materia de lobbies, y delimitar de manera clara

y detallada las responsabilidades que tiene. Coordinación entre OCI de diputados y senadores y OCI de Administración General del Estado.

- Establecimiento de mecanismos de control independientes en el cumplimiento de las regulaciones de lobbies. Si bien el APL contempla un apartado que detalla los derechos y obligaciones de los grupos de interés, cabe observar que no se detalla de manera tan clara las obligaciones, competencias y responsabilidades de los funcionarios públicos en general, y de la OCI en particular, en el cumplimiento y control de la normativa en materia de lobbies. Si bien se establece que se publicará un informe anual, se sugiere además de ello establecer otros mecanismos de control y cumplimiento.
- Potenciales límites de la privacidad. Concordancia de las regulaciones de lobbies con las regulaciones en materia de protección de datos.
- Requisitos para participación en los registros de lobbies. Registro obligatorio. Incentivos para lograr una mayor participación.
- Estricto criterio en la definición de excepciones, respecto a: (i) cuáles no son consideradas actividades de influencia y (ii) quiénes quedan excluidos de la consideración como grupos de interés.
- Establecimiento de sanciones claras, coherentes y en concordancia con todo el ordenamiento jurídico español, en caso de incumplimientos de la normativa de lobbies.
- Incorporación de la perspectiva de género en materia de regulación de grupos de interés.

Transparency International España

Calle Fortuny, 53

28010, Madrid

<https://transparencia.org.es>

@TISpain