



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

INFORME SOBRE EL REGISTRE DE GRUPS D'INTERÈS DEL PARLAMENT DE CATALUNYA I EL MARGE DE MILLORA DES DEL PUNT DE VISTA NORMATIU I FUNCIONAL

OBJECTE DE L'INFORME

I.- En l'Informe sobre l'aplicació de la Llei 19/2014, de Transparència, Accés a la Informació i Bon Govern (LTAIBG) corresponent a 2021 [BOPC 283/13-14, T 11.04.2022](#), el Síndic de Greuges, amb relació a l'Administració de la Generalitat, constata "l'eficàcia més que limitada de la regulació vigent per donar publicitat a l'activitat dels grups d'interès" (p. 87), fent un seguit de recomanacions que, en bona part, també poden ser d'utilitat al funcionament del registre de grups d'interès del Parlament de Catalunya.

Precisament, pel que fa al Parlament, el diari *El País* va publicar recentment una informació relativa a la transparència de les interaccions entre els diputats al Parlament de Catalunya i els grups d'interès durant la XIII-XIV legislatura. Aquesta informació, elaborada a partir de les dades publicades al Portal de la Transparència del Parlament i de les dades extretes de la resposta a una sol·licitud d'accés a la informació pública (Resolució 16/2024, del 7 d'octubre de 2024), revelà, a grans trets, que només 42 dels 135 diputats van registrar les seves reunions amb grups de pressió durant el període examinat i que són diversos els grups parlamentaris els diputats dels quals no han comunicat cap dada sobre els seus contactes amb grups de pressió, sense que hagi meritat cap sanció. En aquest sentit, alguns



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

experts han proposat modificar l'actual regulació sobre la matèria, que jutgen ineficaç, especialment perquè l'incompliment d'aquesta obligació dels parlamentaris no porta aparellada cap tipus de sanció i perquè no és possible conèixer la incidència dels grups de pressió en l'activitat legislativa.¹

III.- Arran de l'encàrrec efectuat per secretari general en data 30 d'octubre de 2024, aquest informe analitza el funcionament del registre de grups d'interès, assenyaladament els mitjans de què disposa l'Administració parlamentària per a la seva gestió i la manera més òptima d'incentivar i de vetllar pel compliment de les obligacions dels diputats en aquest àmbit, així com dels seus grups parlamentaris, d'acord amb la normativa vigent i amb els mitjans al seu servei que proveeix el Parlament.

ANTECEDENTS

Primer.- La disposició addicional cinquena apartat 2, lletra f) [(DA 5ª.2 f)] LTAIBG, estableix que el Parlament ha de definir i desenvolupar les regles de bon govern en l'àmbit parlamentari, entre altres aspectes relacionats amb el contingut de l'esmentada llei, i tot això d'acord amb el principi d'autonomia institucional que li reconeix l'art. 58.1 de l'Estatut (EAC).

¹ Aquesta informació es pot consultar a: <https://elpais.com/espana/catalunya/2024-10-28/siete-de-cada-10-diputados-incumplen-la-ley-al-esconder-sus-agendas-y-citas-con-lobbies-en-el-parlament.html>
<https://elpais.com/espana/catalunya/2024-10-20/unio-de-pagesos-el-lobby-mas-activo-ante-la-generalitat.html> [darrera consulta: 11.12.2024].



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Segon.- Dins les previsions d'aquest règim específic s'hi preveu la creació d'"un registre de grups d'interès propi" [DA 5ª. 2 g)]. A aquest efecte, segons l'art. 49 LTAIBG, el registre ha d'incloure: a) una relació, ordenada per categories, de persones i organitzacions, i la seu de la seva organització; b) informació amb relació a les activitats que duen a terme, el seu àmbit d'interès i finançament; c) un codi de conducta comú; i d) un sistema de control i fiscalització, comprensiu dels mecanismes de denúncia en cas d'incompliment de la llei o del codi de conducta. Així mateix, s'hi preveu que el registre doni publicitat de les actuacions dels grups d'interès, especialment de les reunions i audiències celebrades amb autoritats o diputats.²

Tercer.- En compliment de l'esmentat mandat legal, el Parlament reformà el seu Reglament (RPC), per addicionar un nou Títol (VI) relatiu a la transparència en l'activitat parlamentària, així com altres modificacions puntuals (BOPC 629, 13.07.2015)³, entre elles, la creació del registre de grups d'interès (art. 220 a 225). D'acord amb aquesta normació, es configura un registre públic i obligatori en què s'inscriuen les persones i organitzacions que, en interès d'altri, o com a expressió directa d'interessos col·lectius, aconsegueixen activitats que poden influir en l'elaboració de les lleis o en l'exercici d'altres funcions de la cambra (art. 220 RPC). Correspon a la Mesa del Parlament,

² En concret, el registre ha de donar publicitat de les reunions i audiències celebrades, entre d'altres, amb diputats, així com de les comunicacions, informes i altres contribucions amb relació a les matèries tractades (art. 49.2), per la qual cosa l'agenda dels diputats ha de donar compte de les reunions, contactes i les audiències que els diputats hagin tingut "amb els grups d'interès inscrits al Registre de grups d'interès" i també "amb altres persones, entitats i organitzacions si del contingut se'n desprèn una voluntat d'influència amb relació a una iniciativa parlamentària, en defensa d'interessos propis".

³ Posteriorment, s'aprovà un Text refós per la Mesa del Parlament, escoltada la Junta de Portaveus, el 28 de juliol de 2015, en compliment d'una disposició final (BOPC 664, 30.07.2015).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

escoltada la Junta de Portaveus, determinar les activitats considerades d'influència i les que s'hi exclouen, a més de la informació a requerir als declarants, el codi de conducta i el procediment en cas d'incompliment de les obligacions del Reglament i del codi de conducta (art. 221.2 i .3 RPC). L'[Agenda dels grups d'interès - Parlament de Catalunya](#) dóna compte dels contactes dels grups d'interès amb els membres de la cambra, els seus assessors i els funcionaris i de la seva participació en tràmits d'audiència legislatius i de les aportacions sobre iniciatives legislatives adreçades al Parlament i als grups parlamentaris (art. 222.3 RPC).

Quart.- Una altra de les modificacions operades en el Reglament fou la de l'art. 15, d'acord amb el qual són aplicables als diputats, amb caràcter general, els principis ètics i les regles de conducta establertes per la legislació de transparència als alts càrrecs de l'Administració (art. 55.1 LTAIBG). A aquest efecte, es preveu que la Comissió del Reglament elabori i aprovi un codi de conducta dels membres del Parlament que reguli, com a mínim, les situacions de conflicte d'interessos i el compliment de les obligacions derivades del règim d'incompatibilitats, així com les conseqüències en cas d'incompliment. Aquest mandat es verificà amb l'aprovació d'aquest codi per part de la dita Comissió el 25 de juliol de 2016, ratificat pel Ple el 28 de juliol de 2016 (BOPC 200, 1.08.2016).

Cinquè.- L'art. 9 del codi de conducta dels membres del Parlament preveu que els diputats «han de fer pública llur agenda parlamentària en el Portal de la Transparència del Parlament» (en endavant, l'Agenda), que «ha d'incloure, en tot cas, les reunions, els contactes i



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

les audiències que els diputats tenen, en l'exercici de llurs funcions, amb qualsevol persona, entitat o organització que tingui la condició de grup d'interès i pugui influir en la tramitació de les iniciatives parlamentàries o l'exercici del dret de vot». L'Agenda ha de romandre actualitzada i se n'ha de fer publicitat amb caràcter quinzenal, com a mínim. S'hi han d'indicar les persones, les entitats i les organitzacions concernides, i també la data i l'objecte de la reunió, acte o activitat. De la seva banda, l'art. 24 del codi de conducta estableix que «[e]ls diputats han de complir les obligacions que estableixen les normes reguladores del registre de grups d'interès del Parlament i l'article 9 d'aquest codi de conducta».

Sisè.- El 24 de gener del 2017, la Mesa del Parlament adoptà un Acord sobre les Normes d'organització del registre de grups d'interès (BOPC 333, 16.02.2017 i correcció d'errades (BOPC 349, 6.03.2017) (en endavant, les Normes). L'ap. I.2 (àmbit objectiu) disposa que aquest ha d'incloure totes les activitats d'influència que porten a terme, amb independència del canal o mitjà utilitzat: a) els contactes i les reunions mantinguts amb els diputats, els grups parlamentaris i els seus assessors; b) els contactes amb els funcionaris del Parlament que exerceixen activitats i funcions d'assessorament; c) la informació sobre els actes a què s'invita els diputats; d) la participació en tràmits d'audiència de procediments legislatius o en compareixences convocades pel Parlament. L'ap. I.3 (àmbit subjectiu) defineix els grups d'interès com a persones o entitats que duen a terme activitats per influir en l'elaboració de lleis o en altres accions pròpies del Parlament. El registre ha d'incloure, a més de la relació ordenada per categories de les persones, entitats i organitzacions inscrites, la informació a subministrar, el codi de conducta, la informació sobre el



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

compliment de les obligacions formals i sobre l'aplicació del sistema de control i fiscalització, a més d'una aplicació electrònica per facilitar la presentació de denúncies en cas d'incompliment.

Setè.- L'ap. I.4 de les Normes determina els mitjans d'interacció entre el registre i l'Agenda, amb la finalitat de coordinar ambdós instruments. En concret, es preveu que la gestió de l'Agenda es faci a través del Portal de la Transparència, en tant que espai web de fàcil accés, a través d'un aplicatiu, d'acord amb els requisits que estableixi l'Administració parlamentària. Aquest espai constitueix «un mecanisme electrònic segur per acreditar la identitat davant del registre i fer els tràmits corresponents», i ha de contenir informació de les aportacions documentals lliurades als diputats per escrit o en suport electrònic. Les Normes també preveuen que l'agenda dels diputats ha de donar informació, com a mínim, del tipus de contacte, de la persona, entitat o organització amb què s'ha contactat, i de l'objecte del contacte [ap. I.5]. Els diputats, directament o per mitjà dels grups parlamentaris, informaran el registre de les aportacions documentals rebudes relacionades amb iniciatives legislatives o parlamentàries [ap. I.6].

Vuitè.- La Mesa del Parlament acordà el 14 de febrer de 2017 (BOPC 333, 16.02.2017) «encarregar a la directora del Departament de Gestió Parlamentària la gestió del registre de grups d'interès amb les funcions i potestats establertes en les Normes d'organització del registre de grups d'interès aprovats per la Mesa el 24 de gener de 2017» (BOPC 349, 6.03.2017) (en endavant, l'Òrgan). L'Òrgan, actuant sota la supervisió de la Secretaria General, és el responsable de les inscripcions i de la cancel·lació de les mateixes [llevat del cas en



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

què aquesta sigui conseqüència d'una sanció (ap. 1 d), en què correspon a la Mesa], a més de prestar assistència als diputats i grups d'interès sobre les normes que regulen el registre i l'Agenda. Els diputats poden formular-hi consultes preventives abans de concertar reunions amb persones, entitats o organitzacions susceptibles de ser considerades grups d'interès, a fi de verificar-ne la seva inscripció i advertir-les, si escau, de la necessitat de fer-ho. Contra les resolucions adoptades per l'Òrgan en matèria d'inscripció, el grup d'interès afectat pot interposar un recurs davant la Mesa, en el termini d'un mes, preceptiu per esgotar la via administrativa (I.V).

Novè.- Pel que fa al procediment d'inscripció (II.3), les Normes preveuen que es formalitzi a instàncies del grup d'interès, mitjançant una sol·licitud adreçada a l'Òrgan, que classificarà el grup d'interès dins d'una de les categories o subcategories de l'annex I.3. Només es pot denegar si la persona, entitat o organització sol·licitant «no pot ser considerada com a grup d'interès d'acord amb allò establert al Reglament del Parlament i aquestes normes». La sol·licitud s'entén estimada per silenci positiu si en el termini d'un mes no s'ha dictat i notificat resolució expressa⁴. Són causes de cancel·lació (ap. II.4): a) la renúncia expressa del declarant; b) l'extinció de la persona jurídica,

⁴ A la denominada *Guia d'ús del Registre de grups d'interès*, sense contingut normatiu, s'informa que els grups d'interès han de presentar una declaració d'inscripció inicial complimentant per mitjans electrònics un formulari. Aquesta sol·licitud és imprescindible per poder establir contactes i relacions amb els diputats. Quan el Parlament valida la sol·licitud, el sol·licitant rep un missatge de correu electrònic per poder completar la resta de dades requerides. Aquest tràmit s'ha de dur a terme en el termini màxim de vint-i-cinc dies hàbils. Transcorregut aquest termini, la declaració inicial d'inscripció resta sense efecte si el tràmit no s'ha verificat. Un cop aportades les dades, es lliuren al registre, fins que es faci una revisió i validació prèvia a la inscripció definitiva. En cas que el grup d'interès ja estigui inscrit en el Registre de l'Administració de la Generalitat, els tràmits anteriors es poden substituir per un sistema d'intercomunicació de dades entre els registres, prèvia conformitat de l'interessat. Es pot consultar en línia a:



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

la dissolució de les formes d'activitat col·lectiva organitzada o la mort o la incapacitat sobrevinguda si es tracta d'una persona física; c) la modificació sobrevinguda de les condicions necessàries per ser considerat grup d'interès; d) la imposició d'una sanció que comporti la cancel·lació de la inscripció. La cancel·lació es pot fer a sol·licitud de part o d'ofici, en aquest cas amb audiència prèvia de l'afectat. En tots els casos es notifica a la persona interessada la resolució de cancel·lació amb la indicació de la data en què és efectiva.

Desè.- La inscripció dona els drets següents: a) actuar en promoció i defensa dels interessos que representen davant els diputats, els grups parlamentaris i els funcionaris que exerceixen funcions d'assessorament; b) obtenir una acreditació d'accés al Parlament i a les seves dependències; c) organitzar o copatrocinar actes a les dependències de la cambra, prèvia autorització de la Mesa; d) ser inclosos en llistes de distribució o canals d'informació preferent i ràpida per al coneixement de les activitats que puguin ser del seu interès; e) rebre una acreditació de qualitat en transparència; f) intervenir en tràmits d'audiència o com a compareixents; i g) deixar constància de les aportacions documentals i de les propostes fetes a les tramitacions parlamentàries (cap. III.1).

Onzè.- La inscripció al registre comporta la necessitat de complir totes les obligacions establertes a les Normes i, de manera especial: a) acceptar que es faci pública la informació relacionada amb la seva

<https://www.parlament.cat/acces/transparencia/grups-interes/guia-us/index.html>

[Última consulta: 11.12.2024].



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

activitat al Portal de la Transparència, sense perjudici, si escau, de la protecció de dades de caràcter personal i de les altres que hagin de ser protegides d'acord amb la legislació de transparència; b) facilitar informació completa, correcta i fidedigna; c) complir el codi de conducta i, si escau, les clàusules específiques a què s'hagin compromès voluntàriament; i d) acceptar l'aplicació del règim de control i fiscalització i les mesures corresponents, en cas d'incompliment de les obligacions de la normativa reguladora del registre i del codi de conducta dels grups d'interès (ap. III.2).

Dotzè.- Específicament, els grups d'interès han d'informar de les activitats que duen a terme, del seu àmbit d'influència i del seu finançament, mitjançant una declaració que han de presentar al registre en el moment de sol·licitar-ne la inscripció (ap. III.3). Els que actuïn per compte de tercers han d'informar «sobre els clients, persones o organitzacions per als que treballen, sobre les percepcions econòmiques que reben, si escau, i sobre les despeses relacionades amb la seva activitat com a grup d'interès». La informació ha de ser veraç, precisa, transparent i ben estructurada. L'òrgan de direcció de l'entitat o organització se'n fa responsable del contingut. D'altra banda, els grups d'interès han d'ajustar el comportament a les regles ètiques i de bona conducta exigibles amb caràcter general i al deure de respecte i cortesia envers els diputats i el personal del Parlament. Han d'ajustar la seva actuació al codi de conducta, complir-ho i assumir, si escau, les conseqüències derivades del seu incompliment (ap. III.5).

Tretzè.- L'Annex II de les Normes incorpora, com s'ha dit, el codi de conducta dels grups d'interès. Aquest preveu que els grups d'interès han d'ajustar les relacions amb el Parlament, els diputats, el personal



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

dels grups i els funcionaris a les regles següents: 1. indicar el nom i el número de registre i l'entitat que representen i els fins que persegueixin, i, si escau, els clients que representen; 2. abstenir-se d'obtenir informació o de forçar decisions de manera deshonest; 3. no explicitar ni donar a entendre, en llur tracte amb tercers, que tenen una relació formal amb el Parlament; 4. no subministrar dades inexactes que puguin induir a error els diputats, tercers o els funcionaris del Parlament; 5. abstenir-se d'utilitzar sense autorització la imatge institucional del Parlament; 6. aportar informació completa, actualitzada i no enganyosa sobre les activitats; 7. acceptar que la informació facilitada sigui sotmesa a revisió i atendre les sol·licituds d'informació complementària i d'actualitzacions; 8. abstenir-se de vendre còpies de documents facilitats pel Parlament o d'obtenir-ne qualsevol benefici econòmic; 9. respectar les normes, els codis i les pràctiques de bon govern i no obstruir l'execució ni l'aplicació; 10. evitar d'incitar els diputats, els grups i els funcionaris a infringir les normes a què s'han d'ajustar per raó del càrrec; 11. respectar, si contracten persones que hagin estat vinculades al Parlament o als grups, l'obligació d'aquestes de complir les normes en matèria de confidencialitat; 12. obtenir l'autorització prèvia del diputat si volen establir una relació contractual amb una persona que treballa en el seu entorn; 13. respectar les normes establertes sobre els drets i les responsabilitats dels antics diputats; 14. informar les persones que representen de les seves obligacions envers el Parlament i de les conseqüències de l'incompliment; 15. exhibir la targeta d'accés de manera visible dins el recinte del Parlament; i 16. respectar les disposicions de la Mesa amb relació a les condicions per acomplir llur



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

activitat en les dependències del Parlament i les indicacions a aquest efecte del personal del Parlament.

Catorzè.- L'Òrgan pot controlar i fiscalitzar l'activitat i el compliment de les obligacions a què estan subjectes els grups d'interès, mitjançant procediments de verificació, d'alerta i de tramitació i investigació de denúncies, en termes anàlegs als descrits per la normativa del registre de l'Administració de la Generalitat.⁵ Aquestes actuacions s'han de concretar en un requeriment motivat que el grup d'interès ha d'atendre en el termini indicat, no inferior a cinc dies hàbils. Si no ho fa o ho fa de manera insuficient, o si hi ha indicis d'incompliment dels seus deures i obligacions, l'Òrgan pot acordar la incoació d'un procediment de recerca i adoptar, si ho considera, la mesura cautelar de suspensió temporal de la inscripció. El procediment es pot incoar d'ofici o per denúncia presentada al Parlament. A aquest efecte, el Portal de la Transparència ha de posar a l'abast per via electrònica un formulari (IV.1. 5).

Quinzè.- Si el resultat del procediment de recerca posa de manifest l'existència d'indicis d'incompliment de les obligacions que afecten els grups d'interès, la Mesa del Parlament, a proposta de l'Òrgan, pot acordar la incoació d'un procediment sancionador. Aquest també es pot iniciar a instància del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el director de l'Oficina Antifrau de Catalunya, d'acord amb allò establert

⁵ Vegeu "Sistema de control i fiscalització" (art. 19-22), del Decret 171/2015, del 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic. Es pot consultar a: <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/2015/07/28/171> [darrera consulta: 11.12.2024].



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

a la LTAIBG. El procediment l'ha d'instruir l'Òrgan i garantir l'audiència de l'interessat, el qual pot proposar la pràctica de les proves que estimi convenients per descarregar-lo (ap. IV.3). Correspon a la Mesa imposar les sancions que estableixen aquestes normes, a proposta de l'Òrgan (ap. IV.4).

Setzè.- Les infraccions poden ser lleus, greus o molt greus, en funció de la naturalesa i la rellevància de l'incompliment, de l'existència o no de voluntarietat, reincidència o reiteració o altres circumstàncies a valorar. L'incompliment lleu pot donar lloc a una amonestació pública o a la imposició d'una multa de 300 a 600 euros, o a les dues sancions conjuntament. L'incompliment greu, a la suspensió temporal de la inscripció per un termini de sis a divuit mesos i una multa de 601 a 6.000 euros. L'incompliment molt greu pot conduir a la cancel·lació de la inscripció i a una multa de 6.001 a 12.000 euros (ap. IV.5). Els grups d'interès poden interposar un recurs davant la Mesa del Parlament contra les decisions d'aquesta en el termini d'un mes i contra les resolucions de la Mesa poden interposar recurs contenciós administratiu. La Mesa pot rehabilitar la inscripció a petició del grup d'interès un cop transcorreguts tres anys des de la sanció. El Portal de la Transparència dóna compte de les sancions.

Dissetè.- A l'últim, cal assenyalar que l'Òrgan ha d'elaborar i elevar a la Mesa del Parlament una memòria anual sobre l'activitat i el funcionament del registre durant l'exercici corresponent i sobre les actuacions de control, fiscalització i sanció dels grups d'interès que s'hagin produït en el mateix període. La memòria anual del registre de grups d'interès es remetrà als grups parlamentaris i es farà pública al Portal de la Transparència del Parlament (ap. VI).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

FONAMENTACIÓ JURÍDICA

I.- L'existència de normes reguladores de l'activitat d'influència exercida pels grups d'interès, i la creació de registres públics on aquests s'han d'inscriure, és un fet que s'ha generalitzat en els últims temps, a conseqüència de la importància que ha anat adquirint aquest fenomen i que s'ha vist propiciat les lleis que regulen la transparència i el bon govern dels poders públics. El fet que el Parlament de Catalunya disposi d'una regulació pròpia i pionera és un fet que cal valorar positivament, ja que evita tant la subsistència d'un lobbisme informal i no reglat, en què els grups d'interès actuen sense subjecció a normes que disciplinin la seva activitat ni la sotmetin a límits ètics, com haver d'acudir a models d'interacció —més o menys institucionalitzats— que preveuen l'existència de mecanismes de participació inadequats a la idiosincràsia del lobbisme.

II.- Vist en conjunt, l'actual regulació del Parlament, adoptada a l'empara de la seva autonomia, d'acord amb el mandat establert per la LTAIBG, configura un paradigma institucional regit pel principi de màxima transparència i divulgació de la informació. A aquest efecte, des d'una perspectiva o dimensió estàtica, tant el Reglament com les Normes d'organització del registre parteixen d'una definició àmplia de les activitats d'influència —característica de la majoria de regulacions del nostre entorn—, englobant totes les actuacions d'aquesta naturalesa fetes amb caràcter professional per promoure o per aplacar l'aprovació de lleis o impulsar polítiques públiques, d'acord amb els interessos del grup d'interès en qüestió. Des de la perspectiva subjectiva, a més, la regulació incorpora també aspectes presents en



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

el dret comparat, com el concepte de grup d'interès, el seu àmbit d'aplicació, la inscripció en el registre com a condició per al desenvolupament de la seva activitat i el sotmetiment a un codi de conducta mínim i un règim sancionador.

III.- L'experiència comparada ha evidenciat, tanmateix, que el foment de la inscripció en el registre i l'aplicació de les normes que se'n deriven no sempre és una tasca fàcil. Les reticències a la inscripció en el nostre entorn venen fonamentades, en molts casos, en el desconeixement o en la manca de precisió de la regulació; però també pel fet que el nostre ordenament ja preveu alguns mecanismes participatius en l'activitat pública de subjectes com els partits polítics, els sindicats, les associacions i les corporacions professionals, quina activitat no es pot condicionar a la inscripció en el registre, a menys que ho vulguin fer de forma voluntària. Això fa que la regulació dels grups d'interès es centri en aquells subjectes que actuen sobretot amb caràcter professional, i això en redueix l'espectre de subjectes registrades. Això no obstant, cal aprofundir en la divulgació dels avantatges que suposa aquesta ordenació a tots els subjectes potencialment cridats a inscriure-s'hi, sobretot en termes de seguretat jurídica, a més de revisar els incentius i beneficis que n'obtenen (credencials i presència en les dependències de la institució, etc.)

IV.- Des d'una perspectiva dinàmica, l'actual regulació, que és de primera generació, no preveu mecanismes prou eficaços per conèixer la incidència dels grups de pressió en l'activitat legislativa o en altres tramitacions parlamentàries, mitjançant la constància documental de la seva intervenció (*petjada o empremta normativa*). En un àmbit com el parlamentari, és perfectament descriptible la inadequació de l'actual



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

regulació atesa la naturalesa de l'activitat legislativa —o a l'exercici d'altres funcions característiques del Parlament com la d'impuls o l'electiva. Resulta insuficient que hi hagi una referència als contactes o a les audiències substanciades en el tràmit legislatiu, si no consten de manera detallada les aportacions rebudes i sobretot la seva eventual incorporació al text o acord adoptat. Es tracta que la regulació dels grups interès que actuen al Parlament acompleixi la seva vocació —conèixer com, qui i quan influencia l'activitat pública—, evitant que el sistema es redueixi a l'existència d'un registre que actuï com un fitxer d'empreses, organitzacions o persones que s'han reunit o tinguin la intenció de reunir-se amb membres del Parlament.

V.- Les dades que es reproduïxen en els antecedents d'aquest informe revelen que la inclusió en el codi de conducta dels parlamentaris de l'obligació de fer pública l'agenda de reunions amb grups d'interès s'ha mostrat ineficaç. No es tracta d'un problema privatiu del Parlament de Catalunya, doncs l'Informe de Civio relatiu a 2021⁶ —el mateix any de referència de l'Informe del Síndic de Greuges que s'ha mencionat— fa esment a què, poc més de la meitat dels eurodiputats van donar compte d'almenys una reunió amb algun grup de pressió: 346 dels 705 membres del Parlament Europeu no van informar de cap contacte amb grups d'interès, entre ells la majoria d'eurodiputats de l'Estat espanyol.

Sigui com sigui, cal garantir que es facin públics els contactes i les reunions que els diputats mantinguin amb els grups d'interès. En

⁶ Vegeu *La mitad de los eurodiputados no da cuenta de reuniones con los lobbies*, Civio (2021). Es pot consultar a: <https://civio.es/quien-manda/2021/05/20/la-mitad-de-los-eurodiputados-no-da-cuenta-de-reuniones-con-los-lobbies/> [darrera consulta: 11.12.2024].



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

aquest sentit, al marge que els diputats i els seus grups extremin el zel necessari, tenint en compte que el Parlament els dota amb els mitjans necessaris, cal revisar el règim sancionador per tal de preveure una sanció específica per a aquest tipus d'inobservances. Aquesta sanció, sense ser excessivament onerosa —quant a la seva graduació i quantia, ha d'orientar-se exclusivament a estimular el compliment.

VI.- Si es procedís en el sentit que s'expressa en la conclusió anterior a incloure una sanció específica en el codi de conducta dels membres del Parlament, derivada de l'incompliment de les obligacions de l'Agenda, cal tenir present les exigències del principi de legalitat en matèria sancionadora (art. 25.1 CE) (tipicitat de les infraccions, predicibilitat, proporcionalitat en la imposició de les sancions). En efecte, aquest codi estableix un règim sancionador que no està contemplat al Reglament, i per això mateix no té formalment rang de llei. La Junta de Llettrats ja va emetre un informe (29 d'agost de 2023) en què s'expressaven dubtes relacionats amb això. I és que el desenvolupament de l'activitat parlamentària forma part del dret fonamental de participació *ex* article 23 CE, per la qual cosa la definició dels drets i deures essencials inherents al *ius in officium* dels parlamentaris ha d'estar definit i configurat pel Reglament. A aquest efecte, un exemple podria ser el Reglament del Parlament Europeu, que defineix a l'article 10 les normes de conducta en sentit ampli i integral i estableix un règim sancionador en cas d'incompliment de les normes de conducta als articles 175 i 176. A més, com a annex, incorpora un codi de conducta (annex I).

VII.- També en matèria sancionadora, cal procedir a adequar el règim sancionador previst al codi de conducta dels grups d'interès, tant pel



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

que fa al seu rang, avui dia insuficient, com a la legitimació per iniciar el procediment com a les quanties i graduacions previstes, doncs, en un àmbit com el parlamentari, de marcat interès general, cal preveure una legitimació activa àmplia, de manera que qualsevol persona pugui presentar una alerta o denúncia respecte a una conducta inadequada. Igualment, cal preveure un sistema d'infraccions i sancions en què es gradués la gravetat dels diferents tipus de conducta: així, per exemple, no actualitzar la informació, no publicar cap mena d'informació o falsejar la informació són conductes que no poden tenir el mateix tractament, actualment totes elles considerades infraccions molt greus. En aquest punt cal tenir present el que s'ha dit en l'apartat anterior, sobre la necessitat de donar cobertura legal a l'exercici de la potestat sancionadora.

VIII.- En un altre ordre de coses, caldria potenciar les actuals vies de participació dels ciutadans, distintes de les previstes per als grups d'interès, per evitar la captura d'interessos o del regulador. El fet que el Parlament ofereixi diversos mecanismes de participació ciutadana (*El meu Parlament, Escó 136*), al marge dels procediments vinculats estrictament a l'exercici de drets fonamentals (*e-Petició* o la Iniciativa Legislativa Popular), han d'evitar que les lleis o decisions que pren el Parlament anteposin determinats interessos específics a l'interès general. La participació de particulars en els processos de decisions públiques és un factor de legitimitat que insta el compliment de la normes regulatòries.

IX.- La direcció del Departament de Gestió Parlamentària, unitat directiva designada per la Mesa del Parlament com a Òrgan responsable de la gestió del registre dels grups d'interès sota la



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

supervisió de la Secretaria General de la Cambra ha constatat durant la seva executòria, la conveniència d'automatitzar els processos relatius al funcionament del registre de grups d'interès i la necessitat de dotar la unitat de recursos humans i materials addicionals, incloent-hi la possibilitat de crear una àrea específica per tal de facilitar un funcionament òptim i una gestió més eficient d'aquest instrument.

En l'actualitat, aquestes mancances no permeten exercir el degut control de les obligacions dels diputats (comunicar les novetats de l'Agenda) i dels grups d'interès (mantenir actualitzada la informació que consta en la declaració), així com garantir els drets dels grups d'interès (estar inclosos en les llistes de correu del Parlament per a tenir coneixement immediat de les tramitacions parlamentàries en les matèries que són del seu interès, obtenir un distintiu o segell de qualitat en transparència). Tampoc fa possible, atesa l'acumulació de tasques, que l'Òrgan elabori i elevi a la Mesa del Parlament la preceptiva memòria anual sobre l'activitat i el funcionament del registre, i sobre les actuacions de control, fiscalització i sanció dels grups d'interès que s'hagin produït en el mateix període. Cal tenir en compte que aquesta memòria s'ha de remetre als grups parlamentaris i fer-se pública al Portal de la Transparència del Parlament.

CONCLUSIONS

Primera.- Cal aprofundir en les vies que han de permetre que els grups de pressió que despleguen la seva activitat d'influència al Parlament coneguin l'obligació d'inscriure's en el registre de grups



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

d'interès, a més dels avantatges que això comporta, en termes de prestigi professional o mercantil, coneixement, probitat i seguretat jurídica. Cal igualment revisar les contraprestacions previstes en l'actual regulació (formar part de la llista de distribució per rebre avisos sobre actes i consultes públiques del seu interès, poder tenir presència en les dependències de la institució, rebre distincions de qualitat, etc.), per preveure, en cas que sigui possible, altres incentius o beneficis addicionals (creació d'un sistema d'alertes dels tràmits relacionats amb el seu àmbit de dedicació, obtenció de la documentació que sol·licitin, etc.).

Segona.- Cal modificar el codi de conducta dels membres del Parlament per constrènyer els diputats a incloure en l'Agenda una descripció més precisa i prolixa del contingut dels contactes o de les reunions que mantenen amb els grups d'interès. L'objectiu de l'anotació ha d'anar adreçada a donar compte amb el major grau de detall possible de l'objecte i el contingut de la reunió (data, autoritat, grup d'interès, etc.), evitant expressions vagues o imprecises del tipus «reunió de treball», «seguiment de projectes» o, simplement, «reunió».

Tercera.- Cal revisar el règim sancionador del codi de conducta dels membres del Parlament per tal de preveure una sanció específica a l'incompliment del deure d'anotar en l'Agenda els contactes o reunions amb grups d'interès. Aquesta sanció, sense ser excessivament onerosa —quant a la seva graduació i quantia—, ha d'orientar-se exclusivament a estimular el compliment.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Quarta.- Cal revisar la Normativa reguladora del registre de grups d'interès, en primer lloc, atesa la insuficiència del seu rang per permetre establir sancions als grups d'interès; en segon lloc, perquè en els expedients corresponents a tramitacions legislatives i en d'altres que així es decideixi, hi constin de manera detallada les aportacions rebudes i, en el seu cas, la seva incorporació al text o acord adoptat. Amb aquesta finalitat, almenys en el procediment legislatiu caldria preveure un *document de petjada* en què es deixi constància de la intervenció dels grups d'interès. Aquesta informació també hauria d'incloure, si n'hi hagués, els contactes i les aportacions previs a l'inici del procés formal d'elaboració de la norma.

Cinquena.- Cal procedir a adequar el règim sancionador dels grups d'interès per preveure una legitimació activa àmplia, de manera que qualsevol persona pugui presentar una alerta o denúncia respecte a una conducta inadequada dels grups d'interès, i per preveure un sistema d'infraccions i sancions en què es ponderi adequadament la gravetat dels diferents tipus de conducta i la sanció que porta aparellada.

Sisena.- Cal dotar el codi de conducta dels membres del Parlament del rang normatiu propi del Reglament. A tal efecte es pot incorporar aquest codi com annex al Reglament o introduir en el Reglament una reforma puntual i simultània per donar més coherència a aquesta solució, definint les normes bàsiques de conducta i actualitzant el règim disciplinari perquè contempli les conseqüències de l'incompliment d'aquestes normes.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Setena.- Cal potenciar les actuals vies de participació dels ciutadans previstes al Parlament (*El meu Parlament, Escó 136*), per legitimar democràticament les lleis o decisions que es prenen, i evitar que s'anteposin interessos específics aliens a l'interès general.

Vuitena.- Cal que millorar els mitjans al servei de l'Òrgan responsable de la gestió del registre dels grups d'interès. A aquest efecte es podria considerar la possibilitat:

- a) d'automatitzar els processos relatius al registre;
- b) de crear una àrea específica dins la unitat directiva, anàloga a les que existeixen per a l'activitat de la Mesa, del Ple o el Registre, dotada dels recursos humans necessaris per desplegar el registre en tot el seu potencial, garantir els drets i el compliment de deures dels grups d'interès i elaborar i elevar a la Mesa del Parlament la memòria anual sobre l'activitat i el funcionament del registre i sobre les actuacions de control, fiscalització i sanció dels grups d'interès que s'hagin produït.

Barcelona, 11 de desembre de 2024.

**JOAN RIDAO
MARTIN - DNI**

Signat digitalment
per JOAN RIDAO
MARTIN - DNI

Data: 2024.12.11
10:05:21 +01'00'

**Joan Ridao Martín
Lletrat**