

Departamento de Documentación

Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés

[121/000046]



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: DOCUMENTACIÓN CITADA



I

El **Plan de Acción por la Democracia** aprobado por el Gobierno en septiembre de 2023, incardinado en el **Plan de Acción por la Democracia Europea** adoptado por la Comisión Europea, señala que el cuidado de la democracia es un reto que exige una apuesta estratégica, el desarrollo de mecanismos y la toma de medidas que la protejan e incentiven su calidad.

El Plan indica asimismo que «en los últimos años el Gobierno de España ha adoptado una serie de compromisos destinados a mejorar la transparencia en la gobernanza, desarrollando mecanismos para una rendición de cuentas eficaz y sistemática y fomentando la participación de la ciudadanía», a los que trata de responder esta ley.

Las políticas públicas ocupan un lugar central en la relación de los gobiernos con la ciudadanía e influyen decididamente en la calidad democrática de nuestras sociedades. La orientación de las políticas públicas hacia el interés general constituye un elemento capital para la garantía de los valores democráticos, base fundamental del Estado de Derecho, que actúa como piedra angular para la construcción de una sociedad más justa, igualitaria e inclusiva.

En este sentido, nuestro país debe abordar los retos derivados de dos instrumentos que actúan como palancas de cambio y de transformación.

Por un lado, el cumplimiento de la **Agenda 2030** y los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, que en el ámbito de la presente ley entroncan directamente con el **objetivo 16** «Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas». En este nuevo contrato social global que representan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los actores intervinientes son tanto los gobiernos y las instituciones públicas como el sector privado, la sociedad civil y toda la ciudadanía, aunque el liderazgo indiscutible corresponde necesariamente a las Administraciones Públicas en su compromiso por lograr una sociedad más inclusiva, igualitaria y transparente.

Por otro lado, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuya **IV política palanca** «Una Administración del siglo XXI» contempla en su componente 11 el objetivo de la modernización de la gestión pública, asegura un nuevo modelo de gobernanza más estratégico y con un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas.

Estos dos grandes pilares orientadores de acción pública tienen como objetivo la consecución de una mejor sociedad en la que el protagonismo de lo público resulta esencial, lo que determina la necesidad de que los procesos de toma de decisiones públicas sean procesos abiertos y transparentes que permitan la participación ciudadana, garanticen la orientación de las políticas públicas hacia el interés general y, al mismo tiempo, faciliten la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

La regulación de la actividad de los grupos de interés constituye un factor muy relevante en la construcción de una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Esta participación contribuye a la mejora de la calidad democrática de las instituciones públicas reforzando su legitimidad y, además, se configura como un instrumento necesario para transmitir las demandas sociales a las personas gobernantes y personas gestoras públicas, al objeto de que adopten las políticas que logren la mejor satisfacción de los intereses generales, teniendo en cuenta que este proceso participativo es, en el momento actual, cada vez más complejo, que requiere de un análisis exhaustivo en la formulación de las políticas públicas y que ha de conciliar los distintos intereses de los concurrentes sujetos afectados.

Al mismo tiempo, la actual gobernanza pública precisa de la continua interrelación entre quienes adoptan las políticas públicas, por un lado, y la sociedad civil, por otro, para facilitar la toma de decisiones justas, participativas y transparentes, reforzándose con ello la confianza de la ciudadanía en el servicio público.

Ello hace necesario que las personas físicas y jurídicas o cualquier otra entidad representativa de intereses colectivos, con independencia de su configuración, puedan trasladarlos para que sean considerados en los procesos de elaboración de políticas públicas y de disposiciones normativas, si bien esta expresión de intereses ha de realizarse, en un marco de transparencia e igualdad, a través de unos cauces participativos, que no menoscaben o soslayen los intereses —igualmente legítimos, aunque en ocasiones contrapuestos— de otras personas o sectores, y que no influyan indebidamente en la objetividad e imparcialidad que, en todo momento, debe presidir la actuación de las personas responsables y personas gestoras públicas.

Aunque en la actualidad nuestro ordenamiento jurídico reconoce diferentes vías de participación tanto de la ciudadanía como de sus entidades representativas, hasta el momento, en el ámbito de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal, no se ha abordado —con la excepción de la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia**— la regulación de los grupos de interés, cuya actividad en otros ámbitos territoriales del Estado, así como en otros países de nuestro entorno, se encuentra claramente definida y regulada.

II

Esta ley regula, en el ámbito de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal, las relaciones entre los grupos de interés y los titulares de los puestos incluidos en el ámbito de aplicación de la **Ley 3/2015**, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y el resto de empleadas y empleados públicos, en un marco de transparencia para la prevención de situaciones de riesgo en la toma de decisiones públicas.

En 2006 la Comisión Europea publicó el **Libro verde** sobre la iniciativa europea en favor de la transparencia, en el que, si bien señalaba que los grupos de presión son una parte legítima del sistema democrático, sus actividades deben ser públicas para que la ciudadanía tenga pleno conocimiento sobre los comportamientos que inciden en las instituciones y autoridades. A raíz

de ello se crearía el Registro de Transparencia en la Unión, por **Acuerdo de 23 de junio de 2011**, entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

Más recientemente, en **2019**, la Comisión comenzó a realizar, con carácter anual, el **Informe Estado de Derecho**, una iniciativa que pretende servir como instrumento de prevención y seguimiento del Estado de Derecho en los Estados miembros, dirigido a detectar riesgos y a profundizar el diálogo y el conocimiento sobre la materia. Una parte del mismo es el análisis de las normas y medidas para prevenir conflictos de intereses en el sector público.

En el ámbito del Consejo de Europa, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) tiene como objetivo mejorar la capacidad de sus miembros para combatir la corrupción mediante el seguimiento del cumplimiento de las normas anticorrupción del Consejo de Europa. GRECO realiza recomendaciones a los Estados Miembros del mencionado organismo internacional, habiéndose realizado en la **Quinta Ronda de Evaluación** la recomendación específica relativa a los grupos de interés.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó en 2010 la **Recomendación** sobre los Principios de la OCDE para la Transparencia y la Integridad en el Lobbying, la primera norma internacional que abordó los riesgos en materia de transparencia e integridad relacionados con estas prácticas, y que ha sido recientemente revisada en 2024. Esta Recomendación establece que los países «deben asegurar un nivel apropiado de transparencia para que los agentes públicos, los ciudadanos y las empresas puedan obtener información suficiente sobre las actividades de lobbying».

Siguiendo estas directrices y recomendaciones, el **IV Plan Español de Gobierno Abierto 2020-2024**, uno de cuyos objetivos consiste en el fortalecimiento de los valores éticos y de los mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas, incluye expresamente, dentro del eje denominado Integridad, el compromiso de abordar la regulación de un Registro de Grupos de Interés, público y obligatorio, así como las relaciones de dichos grupos con las personas responsables públicas.

Al cumplimiento de dicho compromiso responde esta ley, que aborda una regulación de los grupos de interés que permite concebirlos como uno más de los actores que, de forma legítima, responsable y transparente ejercen una actividad de influencia en el diseño de las políticas y en la adopción de las decisiones públicas. Por otro lado, el establecimiento de un código de conducta al que necesariamente deben someter su actuación las personas representantes de estos grupos supone, sin duda, un importante avance en la prevención de los conflictos de intereses que puedan surgir en el ejercicio de los cargos y empleos públicos.

III

Para abordar estas necesidades, la ley se estructura en cinco títulos, dieciocho artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales y circunscribe su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal.

En el Título I, tras precisarse el objeto y el ámbito de aplicación de la regulación, se incluye una definición clara y precisa de la actividad de influencia y del grupo de interés, determinándose cuáles son las actividades de influencia que han de permitirse en las relaciones de dichos grupos con las personas responsables y personas gestoras públicas, de forma que su participación en la conformación de las políticas y decisiones públicas se ajuste a parámetros de transparencia, responsabilidad e igualdad, y resulte coherente con un sistema que garantice la prevención de conflictos de intereses.

En el Título II se crea el Registro de Grupos de Interés de ámbito estatal, de carácter público y gratuito, gestionado por la Oficina de Conflictos de Intereses, que, conforme a los principios de transparencia y publicidad, facilitará el conocimiento por parte de la ciudadanía de la identidad de los citados grupos y de sus representantes, así como de las relaciones de los mismos con las personas responsables públicas.

El Título III regula el código de conducta al que quedan sometidos los grupos de interés en sus relaciones con las personas responsables públicas, elevando los estándares de ética requeridos en las actividades de influencia.

El Título IV establece la obligación de incorporar a cualquier proceso de elaboración normativa el denominado informe de huella normativa, en el que deberán quedar plasmadas las aportaciones realizadas, en su caso, por los grupos de interés que participen en el mismo.

En el Título V se regula el régimen sancionador específico aplicable a los grupos de interés, se tipifican las infracciones y las correspondientes sanciones y se precisan los órganos competentes para la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores.

La disposición adicional primera prevé la promoción de la interoperabilidad del Registro de Grupos de Interés con los registros similares de otras administraciones territoriales. Por su parte, la disposición adicional segunda establece normas relativas a la protección de datos de carácter personal incorporados a dicho Registro.

Finalmente, las disposiciones finales incorporan determinadas modificaciones normativas y concretan la habilitación para el desarrollo reglamentario de la ley y establece la nueva regulación de la Oficina de Conflictos de Intereses para adecuarla a las nuevas competencias en materia de grupos de intereses.

La presente ley responde a los principios de buena regulación establecidos en el [artículo 129](#) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, a los principios de necesidad y eficacia, ya que introduce la regulación sobre la materia y la adecúa a las pautas y contenidos internacionales vigentes. Se considera así que esta norma es el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los fines perseguidos, dado que viene a llenar una laguna del ordenamiento estatal, configurándose como un instrumento indispensable en la conformación de un sistema de integridad pública coherente y completo.

Se ajusta al principio de proporcionalidad, en la medida en que contiene las medidas imprescindibles para la consecución del objetivo de establecer las normas en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por España, y ello, con la finalidad de garantizar el desarrollo de una intervención en los procedimientos con criterios de igualdad y transparencia, en los términos establecidos en la propia norma, y no existir otras medidas menos restrictivas de derechos.

En relación con el principio de seguridad jurídica, la norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional, el de la Unión Europea y el internacional, en tanto en cuanto a través de la misma se establecen las disposiciones precisas a aplicar en la materia.

Por lo que se refiere al principio de transparencia, en la elaboración de la norma se han seguido todos los trámites de consulta, participación y audiencia que establece la normativa aplicable. En concreto, se ha efectuado la consulta pública previa, el trámite de audiencia a las entidades y organizaciones afectadas y la información pública, posibilitándose un acceso sencillo, universal y actualizado a los documentos integrantes del proceso de elaboración de la norma.

Es, asimismo, una ley eficaz y eficiente, ya que al regular de forma precisa un cauce específico de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, adecuado a los principios de igualdad, responsabilidad y transparencia, contribuye a la satisfacción de los intereses generales y contribuye a fortalecer la confianza en las instituciones públicas.