

PROPUESTA DE REGULACION DE LA TRANSPARENCIA EN LA DEFENSA DE INTERESES ANTE LOS PODERES PUBLICOS

**ASOCIACION DE PROFESIONALES DE LAS
RELACIONES INSTITUCIONALES
(APRI)**

Febrero 2017

Argumentación de la propuesta **(Para extraer Exposición de Motivos)**

1. Principios de Libertad de expresión, Transparencia, Coordinación, Eficiencia y Unidad de Mercado.
 - a. Bases constitucionales
 - b. Transparencia, participación, libertad de expresión y unidad de mercado
2. Antecedentes y Creación del Registro Común.
 - a. La defensa de intereses en los países de nuestro entorno.
 - b. Antecedentes en España.
 - c. Creación del Registro Común. Incluidos y excluidos y ámbito de aplicación del mismo.
 - d. Adscripción del Registro Común
3. Derechos y obligaciones de los grupos de interés y de los representantes públicos
4. Coordinación entre registros de transparencia o similares y sus códigos de conducta
5. Incumplimiento de las obligaciones
6. Huella de la actuación pública
7. Agendas abiertas de los representantes públicos
8. Conflicto de intereses entre actividades públicas y privadas (Puertas giratorias)

Texto articulado

Título I

Objeto y definiciones.

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Definiciones.

Título II

El Registro Común de Transparencia de los grupos de interés.

Artículo 3. Creación del Registro Común de Transparencia para Grupos de Interés.

Artículo 4. Adscripción.

Artículo 5. Portal del Registro Común.

Artículo 6. Personas incluidas y excluidas en el Registro Común.

Artículo 7. Ámbito de aplicación.

Artículo 8. Eficacia de la inscripción Registral y adhesión al código de conducta.

Título III

Derechos y obligaciones de los grupos de interés y de los representantes públicos.

Supervisión y Sanción.

Artículo 9. Derechos de acceso a la información y participación.

Artículo 10. Código de Conducta de los grupos de interés y sus representantes.

Artículo 11. Derechos de los representantes públicos en relación con la actuación de grupos de interés.

Artículo 12. Código de Conducta de los representantes públicos.

Artículo 13. Supervisión y Sanción.

Artículo 14. Infracciones

Artículo 15. Sanciones

Título IV

Huella en la actuación pública.

Artículo 16. Huella en la actuación pública.

Artículo 17. Publicidad de la huella de la actuación pública.

Título V

Agendas abiertas de los representantes públicos.

Artículo 18. Definición de agenda pública.

Artículo 19. Publicidad de la agenda.

Artículo 20. Personas y ámbito de aplicación de la publicidad de agenda.

Artículo 21. Publicidad de contenido, asistentes y documentos de las reuniones.

Título VI

Conflicto de intereses entre actividades públicas y privadas (Puertas giratorias).

Artículo 22. Incompatibilidad de la defensa de grupos de interés y empleo público.

Artículo 23. Limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese.

Disposición adicional única. Sobre la creación del Registro.

Disposición final primera. Título competencial.

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 53/1985, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Disposición final tercera. Modificación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Disposición final cuarta. Reconocimiento.

Disposición final quinta. Régimen de Incompatibilidades de los miembros del Congreso y del Senado.

Disposición final sexta. Entrada en Vigor.

Argumentación de la propuesta **(Para extraer Exposición de Motivos)**

1. Principios de Libertad de expresión, Transparencia, Coordinación, Eficiencia y Unidad de Mercado.

a. Bases constitucionales.

Desde su primer artículo, la Constitución diseña un modelo de Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores la libertad y el pluralismo político; un proyecto de democracia no solo basada en la representación, sino también en la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El artículo 9.2 de la Constitución española, ya en su título preliminar, literalmente establece: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo **y de los grupos en que se integra** sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

El artículo 20.1 establece que “Se reconocen y protegen los derechos: a) a **expresar** y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”.

Adicionalmente, el artículo 23 establece el derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos: Los ciudadanos tienen el **derecho a participar en los asuntos públicos directamente** o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

El artículo 103 establece que “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de **eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación**, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Adicionalmente, en su artículo 105 la Constitución establece que **la Ley regulará 1 “La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley,** en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten” y, también, 4

“El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia a los interesados”.

Finalmente, el artículo 149.1. indica que **“El Estado tiene competencia exclusiva sobre** las siguientes materias: 1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de los deberes de todos los españoles” 13ª “Bases y Coordinación General de la actividad económica... “y 18ª sobre “Las Bases del Régimen General de las Administraciones Públicas... y el Procedimiento Administrativo Común”.

b. Libertad de expresión, Transparencia, Coordinación, Eficiencia y Unidad de Mercado.

Según lo visto en el punto anterior, el Estado tiene competencia para legislar en la materia de derechos básicos, sobre el procedimiento administrativo común y sobre la coordinación económica que nos ocupa. Además, el texto constitucional invita a todos los ciudadanos y, también, a los grupos a través de los que se vertebra a la participación en la vida política, económica cultural y social, de los que sin duda la defensa de ideas e intereses ante los poderes públicos es una de sus expresiones en las democracias actuales.

En las democracias modernas, la libertad de expresión se ejerce no solo a través de los individuos sino, también, a través de las organizaciones de la sociedad civil por diferentes medios. La representación de ideas e intereses es uno de ellos. De ahí la importancia de la regular la participación de los grupos que representan ideas e intereses en el proceso de toma de decisiones públicas y de elaboración de normativa. Por lo tanto, las normas relativas a los grupos que representan ideas e intereses son, en definitiva, una forma de garantizar la transparencia del debate democrático y por ende, disminuir el efecto de desafección ciudadana hacia las instituciones públicas y los políticos y conseguir una mayor sintonía entre los intereses privados y públicos.

Parece evidente que una de las mejores maneras de participar en los asuntos públicos por parte de los ciudadanos, es hacer llegar a los responsables públicos información sobre sus puntos de vista, intereses e inquietudes sobre las consecuencias indeseables, para que, en la medida de lo posible, sean tenidos en cuenta. Esto permitirá a estos responsables públicos el acceso a información especializada, a sumar la inteligencia de la sociedad civil, incluyendo sector privado de la economía a la de los poderes públicos, y de esta manera favorecerá la toma de decisiones adaptadas a las realidades socio-económicas del país.

La transparencia, por otro lado, es una vía de doble sentido: por un lado, aquellos que traten de influir sobre los poderes públicos han de actuar de un modo transparente y cumplir un código ético de conducta en su relación con el poder público y, recíprocamente, las Instituciones deben también ser transparentes en los procesos de toma de decisiones, permitiendo que los administrados puedan defender sus intereses legítimos en los mismos. Esto supone publicidad y rendición de cuentas, entre otros, en los procedimientos de consulta, elaboración de borradores y calendarios de actuaciones.

Podemos concluir, pues, que los grupos de interés desempeñan un papel importante y legítimo en el proceso democrático. Es un derecho fundamental que los representantes de la sociedad civil tengan acceso a las Instituciones y de forma muy especial a los poderes ejecutivo y legislativo a fin de trasladar sus ideas e intereses, recabar información, defender su situación o instar a cambiar la legislación que les afecta.

Por otra parte, el impacto sobre la economía de la acción de los poderes públicos es cada vez más evidente en nuestras sociedades y, por tanto, el sistema de desarrollo de sus regulaciones y, con ello, el impacto que los grupos de interés tienen sobre sus resultados afecta cada vez más a la economía, en especial, a la unidad de mercado y a la competencia.

En efecto, el impacto económico sobre la unidad de mercado y la complejidad organizativa de nuestro Estado hace necesario que, además de la clásica coordinación entre legislativos y ejecutivos, sea necesario abordar la coordinación de la regulación entre instituciones centrales del Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para que la acción de grupos de interés ayude a mantener la unidad del mercado nacional y la competencia dentro de su economía.

Además de la estricta regulación de los grupos que representan ideas o intereses y sus correspondientes códigos de conducta, hay otros aspectos de la relación entre la sociedad civil y los poderes públicos absolutamente relacionados con los mismos que deben abordarse coordinada y conjuntamente con los mismos. Para asegurar la transparencia y evitar los conflictos de intereses en la participación de los grupos de interés, es necesario abordar, conjuntamente, aspectos como la huella en la actuación pública, las agendas abiertas y las llamadas “puertas giratorias”.

2. Antecedentes y Creación del Registro Común.

a. La defensa de intereses en los países de nuestro entorno.

En un gran número de países de nuestro entorno se han regulado ya registros de grupos de interés. Por destacar tres de ellos, en EE. UU se aprobó en 1995 la “*Lobbying Disclosure Act*” en la que se crea un Registro dentro de la House of Representatives.

En julio de 2013, el Gobierno del Reino Unido ha presentado un proyecto de ley, culminación de un proceso que comenzó en febrero de 2012 con una consulta pública orientada a la creación de un Registro obligatorio de “*lobistas*”.

Francia dispuso en 8 de julio de 2009 la creación de un registro público, disponible en la web de la Asamblea, así como unas normas de conducta a aquellos inscritos con el fin de obtener una acreditación para acceder a la Asamblea Nacional, que fue posteriormente emulado por el Senado francés en 2010. Este esquema ha sido revisado en 2013 y como consecuencia de esta revisión, en septiembre de este año se han anunciado nuevas medidas que van en la línea del marco vigente en la Unión Europea.

En lo que concierne a las instituciones europeas, el 22 de julio de 2011, la Comisión y el Parlamento finalmente implantaron un Registro común denominado “*Transparency Register*”, asignando a las respectivas Secretarías Generales el desarrollo específico de las normas aplicables al mismo. Poco después se desarrolla el Código de Conducta común, de debida observancia para los *lobistas* en sus contactos con los miembros de las Instituciones europeas. El broche final de la regulación en Bruselas se produce el 1 de enero de 2012, con la entrada en vigor del Código de Conducta aplicable a los Eurodiputados y que regula sus contactos con personas ajenas a la Euro cámara, con el objetivo de evitar los conflictos de interés. De este modo, se regula de forma estricta la aceptación de obsequios, y la actuación de antiguos eurodiputados que pasan a trabajar en grupos de interés (el fenómeno denominado “*revolving doors*”). El código también introduce sanciones por incumplimiento.

Conviene también mencionar que el Parlamento Europeo decidió en diciembre de 2011 modificar el vigente Reglamento 1049/2001 relativo al acceso del público a los documentos con el fin de dar el máximo efecto posible al derecho de acceso público a los documentos y establecer los principios generales y excepciones a dicho acceso.

En la primera mitad de este año 2016 se están llevando a cabo diversas iniciativas por parte de las instituciones europeas para hacer balance y plantear posibles desarrollos al registro de transparencia. Así, el Parlamento Europeo elaboró en abril de este año 2016 un análisis comparativo sobre registros de transparencia y su regulación en estados miembro y algunas regiones entre las que se incluyen Escocia y Cataluña. Además, el Consejo Europeo, a través del Comité Europeo de coordinación jurídica (CDJC) trabaja en la actualidad en un borrador de recomendaciones a los estados miembros sobre la regulación de las actividades de defensa de intereses legítimos en el contexto de las decisiones públicas. Por último, la Comisión Europea lanzó en el mes de abril de 2016 una consulta pública sobre la necesidad de hacer obligatorio el registro de transparencia en las instituciones de la Unión Europea, incluyendo por primera vez al Consejo Europeo. Como consecuencia de esa consulta existe una propuesta formal para la extensión del Registro a las tres instituciones europeas con la novedad de dotarlo de una naturaleza obligatoria.

b. Antecedentes en España.

No es la primera que se suscita este debate en nuestro país. Ya el 8 de febrero de 1990 el Congreso de los Diputados aprobó una Proposición no de Ley del Grupo Popular (aprobada enmienda de sustitución del PSOE) en la que acordó la “regulación de los despachos que gestionen intereses particulares confluyentes con intereses públicos”. El 2 de febrero de 1993 la Mesa del Congreso de Diputados admitió a trámite para su debate en Pleno la Proposición no de Ley del CDS por la que se proponía un Registro Público de Grupos de Interés y las normas de funcionamiento del mismo. El Grupo proponente retiró la Proposición. Quince años más tarde, Iniciativa per Catalunya-Verds retomó este asunto, presentando sendas Proposiciones no de Ley el 22 de abril de 2008 y el 30 de enero de 2012 que caducaron o fueron rechazadas por motivos diversos.

Una nueva intención de ordenar la actividad de los grupos de interés se ha visto recogida en la Resolución nº 1 sobre “Regeneración democrática y transparencia” en la que encomendó a las Cámaras, tras el Debate sobre el Estado de la Nación de 2013, el *“Estudio, en las correspondientes comisiones parlamentarias, de las medidas oportunas a adoptar para regular las organizaciones de intereses o “lobbies”, con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites.”*

La regulación parlamentaria de los grupos de interés, mediante creación de un registro de los grupos de interés en las Cortes y el establecimiento de un código de conducta con actividades, límites y obligaciones, es una de las propuestas del

gobierno para mejorar la transparencia y luchar contra la corrupción, presentada por el Presidente del Gobierno el 20 de febrero de 2013. Desde entonces se han sucedido otros intentos de regulación a través del cambio del Reglamento del Congreso de los Diputados y de diversos proyectos en diferentes Comunidades Autónomas algunos de ellos ya en proceso de implantación.

En 2015 la Comisión de Reglamento del Congreso estudió su posible regulación con propuestas de algunos grupos políticos y con un general acuerdo respecto a la necesidad de regulación, aunque no se concretase en un determinado texto al no llegase a acuerdo para la modificación del reglamento por otros aspectos del mismo.

Todos los partidos políticos han incluido en sus programas electorales del 20D de 2015 la regulación de los grupos de interés, enmarcándola como medida para fomentar la transparencia y la participación. Esto implica que el escenario político español ha reconocido la importancia de este asunto y de su función para el proceso de toma de decisiones.

En marzo de 2016, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) crea un Registro de Grupos de Interés. Aunque voluntario, se trata del primer registro creado por un organismo público central en España, y que incluye la firma de un código deontológico en fase de registración. Un ejemplo a tomar en cuenta ante los posibles y necesarios desarrollos normativos para adoptar medidas similares en otros órganos centrales del Estado, como el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno de España.

El 27 de abril de 2016, el Pleno del Congreso aprobó la toma en consideración de un texto concreto para la regulación de un registro y un código de conducta en el Congreso de los Diputados que decayó al disolverse las cámaras pero que es un precedente claro de la voluntad de los grupos políticos de regularlo en la siguiente legislatura.

Hay que destacar que, recientemente, también las Comunidades Autónomas han entendido la importancia del asunto creando su propio registro de grupos de interés a nivel autonómico, en muchas ocasiones en el marco de una ley de transparencia. Es el caso de Cataluña, que ha implantado un registro obligatorio ante la Generalitat -pero no ante el Parlamento - habilitando también los ayuntamientos de la comunidad a crear su propio registro. Castilla La Mancha también ha aprobado una Ley de Transparencia que recoge el registro de los Grupos de Interés.

Otros ejemplos de iniciativas similares en tramitación son la Comunidad de Madrid, donde la creación de tal instrumento ha sido apoyada tanto por el Gobierno Autonómico como por la Asamblea, Aragón y la Comunitat Valenciana.

Las propuestas para crear este tipo de registro tampoco han escapado al afán de la administración local por implantar medidas que fomenten la transparencia: el Ayuntamiento de Madrid también ha aprobado una ordenanza que regula un registro de grupos de interés.

En conclusión, en el entorno actual se ve necesario establecer una serie de normas que permitan aumentar la transparencia en la toma de decisiones políticas y legislativas, facilitar la participación ciudadana en la vida política del país y de sus Instituciones, incrementar la eficiencia en la toma de decisiones políticas y la adopción de normas de cualquier rango y con ello dar cumplimiento a las disposiciones de la Constitución sobre la participación ciudadana en la vida pública en la senda de la transparencia iniciada por la Unión Europea y otros países de nuestro entorno.

c. Creación del Registro Común. Incluidos y excluidos y ámbito de aplicación del mismo.

Basado en las normas constitucionales indicadas con anterioridad y en los desarrollos legales que se indicarán en otros puntos, el Proyecto de Ley opta por la Creación de un Registro Común de Transparencia de grupos de interés, en adelante, Registro Común, cuyos miembros quedan habilitados para el ejercicio de su actividad en todo el territorio del Estado sin perjuicio de la creación de los registros que deseen crear las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales para sus ámbitos territoriales y, en dicho caso, establece el sistema de coordinación entre los mismos.

La inscripción en el Registro Común sería eficaz sobre la administración en general, basándose en la competencia para regular el régimen jurídico de las administraciones públicas, y en los principios de coordinación y reconocimiento, como más adelante detallaremos.

En relación a su eficacia ante el Congreso, Senado y Asambleas legislativas de las distintas Comunidades Autónomas, sin menoscabar su derecho a poder establecer un registro propio, la propuesta sí prevé en la disposición final cuarta el mecanismo de convenio para que puedan reconocer la existencia del Registro Común y su eficacia frente a dichas instituciones. Las Asambleas legislativas están asimismo capacitadas para dotarse de un registro propio a través de modificación

de su Reglamento de Régimen Interno, sin embargo, la opción de convenio parece lo más razonable a efectos de evitar disfuncionalidades.

La inscripción en el Registro Común es obligatoria a todos los grupos de interés y sus representantes que deseen desarrollar la defensa de sus intereses en el ámbito de las instituciones comunes del Estado y voluntario para aquellos que solo deseen actuar en un marco territorial determinado que, en su caso, habrán de inscribirse en el Registro que se hubiera establecido para dicho marco territorial. La obligatoriedad es una exigencia que permite garantizar el objetivo último, y constitucionalmente reconocido, de la transparencia en la actuación de las Administraciones Públicas. Es este un requisito proporcional e idóneo para la consecución del fin.

No deberán inscribirse los abogados y despachos de abogados cuando se dediquen a la interlocución con la administración que tenga como objeto el asesoramiento y defensa legal relacionados con la defensa y mediación en los conflictos relacionados con el cumplimiento del marco legislativo y regulatorio vigente en cada momento.

d. Adscripción del Registro Común.

La necesidad de establecer un Registro Común, cuya inscripción en el mismo habilite para la representación de los grupos de interés ante los órganos administrativos y legislativos, plantea la cuestión sobre a qué organismo debe quedar adscrito, pues su adscripción exige máxima transparencia y garantía de una visión horizontal sobre el conjunto de la organismos e instituciones públicas, al tiempo que se le dote de gestión ejecutiva y que pueda responder ante el Parlamento con la necesaria independencia del ejecutivo.

La presente propuesta contempla que dicho Registro quede adscrito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ya que este es un organismo público independiente de los previstos en el apartado 1 de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada, que se rige por lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El Consejo de la Transparencia asumiría una nueva función a través de una norma con rango de ley, tal y como la propia Ley de Transparencia permite en su artículo 38.2 g).

Dentro de dicho Consejo será su Presidente quién debe tomar la iniciativa y las decisiones para hagan efectivo el cumplimiento de la Presente Ley bajo el control de la su Comisión de Transparencia y Buen Gobierno.

3. Derechos y obligaciones de los grupos de interés de los responsables públicos.

El Registro Común por sí mismo carece de eficacia salvo que lleve aparejados una serie de requisitos y normas que garanticen la homogénea aplicación para todos los registrados. Elementos como su carácter obligatorio, las excepciones de aplicación, el detalle de la información a facilitar, así como los derechos y obligaciones de los registrados como el derecho de acceso, la información a recibir o entregar o el código de conducta, conforman elementos fundamentales para poder garantizar un correcto y eficaz funcionamiento.

De la misma forma para la eficacia de las normas establecidas por esta ley es imprescindible establecer los derechos y obligaciones de los responsables públicos en relación con los procesos de participación pública previstos. Debe quedar claro el derecho de los mismos a reunirse con los grupos de interés, a que reciban instrucciones claras de sus superiores y les informen de las decisiones tomadas ante cualquier denuncia de violación de las normas por los grupos de interés o sus representantes. Así mismo deben tener la obligación de desarrollar su actividad con transparencia, integridad, receptividad, imparcialidad, objetividad, rendición de cuentas e interés público; mantener registro preciso y detallado de sus acciones y encuentros con los grupos de interés; la obligación de no mantener contactos con aquellos grupos de interés o sus representantes que no estén registrados, denunciar los incumplimientos de las normas para influir sobre superiores u organismos relevantes; mantener la obligación de confidencialidad, supeditada al régimen de acceso público a la información; evitar cualquier potencial conflicto de intereses reales, potenciales o aparentes, absteniéndose de la tramitación de cualquier norma o expediente en el que pudiese existir tal conflicto y no aceptar obsequios y gestos de hospitalidad procedentes de grupos de interés, directa o indirectamente.

4. Coordinación de Regulaciones.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, la propuesta de creación de Registro Común y resto de previsiones para garantizar la transparencia en la participación en los procesos de elaboración de decisiones públicas, se apoya en los principios que

deben regir el funcionamiento y la actuación de todas las Administraciones Públicas. Como decíamos, en el artículo 149.1. 18.^a de la Constitución Española se atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. Asimismo, el artículo 103 establece los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entre los que destacan el de eficacia y el de legalidad, al imponer el sometimiento pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho.

Bajo esas premisas constitucionales, en 2015 se aprobó un nuevo marco regulador del funcionamiento de las Administraciones Públicas que supone una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones. Por un lado, se abordó la relación de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, a través de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por otro, y a través de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público se establecieron reglas de funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas. Ambas normas afectan al conjunto de Administraciones Públicas, y consagran como principios generales, que deberán respetar todas las Administraciones Públicas en su actuación y en sus relaciones recíprocas, los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. La reforma refuerza también la vigencia y aplicación del principio de transparencia en la actuación de las Administraciones Públicas.

Con independencia de los registros de transparencia de los grupos de interés que pudieran establecerse, tanto en los poderes ejecutivos y legislativos de los niveles autonómicos, locales o en las administraciones sectoriales. La vigencia de todos los principios anteriormente mencionados, sustenta el establecimiento de un marco común para la actuación de los grupos de interés y el establecimiento de un Registro Común a nivel estatal que identifique dichos grupos con validez en todo el territorio nacional, sin que sea requisito una inscripción individual en todos y cada uno de los registros que pudieran desear establecer dichas Administraciones Públicas que tienen limitada su validez al seno del organismo que los crea.

La existencia de un Registro Común que tenga eficacia a nivel estatal implica el reconocimiento implícito de actuaciones de las autoridades competentes de otras Administraciones Públicas, exigiendo la coordinación y la aplicación del criterio de confianza mutua.

Asimismo, el TC ha reconocido la necesidad de establecer registros únicos de aplicación a todas las Administraciones en numerosas sentencias basándose también

en la competencia básica del estado para permitir la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª). Estas sentencias reconocen la barrera que puede suponer para el desarrollo de la actividad económica la existencia de múltiples registros en el Estado.

A todo ello se une la aprobación de un marco normativo específico para garantizar la plena vigencia del principio de transparencia. Nos referimos a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que recogió las bases de cómo deberían introducirse los principios de transparencia y buen gobierno en la actividad de las Administraciones, instituciones y organismos públicos. En concreto, la Ley decía tener un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública -que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-, reconoce y garantiza el acceso a la información -regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento -lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública-. La Ley preveía la creación de un organismo independiente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como órgano de supervisión y control para garantizar la aplicación de la Ley.

Desde la plena vigencia de los principios que enmarcan las leyes mencionadas, la creación de un único registro con eficacia nacional para el ejercicio de la defensa de intereses legítimos de los distintos grupos de interés viene a ser otro ejemplo de los principios básicos de funcionamiento del conjunto de las Administraciones Públicas y de los principios que consagra la Ley de Transparencia.

La Ley también prevé que sobre el principio de confianza legítima y de cooperación se puedan firmar convenios de entre el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno y las Comunidades Autónomas con el fin de que surtan efectos recíprocos las inscripciones realizadas en los registros de ámbito autonómico que pudieran realizarse y el Registro Común.

Así pues, se configura un Registro Común de Grupos de Interés, bajo cuya inscripción y su correspondiente adhesión al código de conducta, los Grupos de Interés podrán realizar la defensa de sus intereses legítimos ante cualquier Administración, organismo o institución, sin que sean exigibles una inscripción y adhesión adicional a cualesquiera otros registros que pudieran crearse.

5. Incumplimiento de las obligaciones.

A fin de velar por el cumplimiento del Código de Conducta asociado a un determinado Registro y por supuesto del Registro Común, se deben establecer los mecanismos y asignar las responsabilidades necesarias para su supervisión y, en su caso, la adopción de sanciones a aquellos registrados que incumplan con el mismo.

Del mismo modo, también debe desarrollarse el régimen sancionador correspondiente a los responsables públicos que incumplan sus obligaciones respecto a la actuación de los grupos de interés.

En ambos casos, corresponde al Presidente del Consejo de la Transparencia velar por el cumplimiento de las normas que rigen la defensa de intereses legítimos ante los poderes públicos en el contexto del desarrollo de políticas públicas.

6. Huella de la actuación pública.

Transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) constituyen los pilares básicos de las democracias modernas y de sus instituciones. En este sentido, tiene cada vez más fuerza la necesidad de hacer más transparente el proceso de toma de decisiones. Tener conocimiento transparente y accesible a todos del proceso de elaboración de las políticas públicas, elaboración de leyes, su normativa de desarrollo y de aplicación, es necesario para que la ciudadanía en su conjunto conozca los diferentes puntos de vista y procesos del desarrollo de una iniciativa pública. Se hace necesaria la elaboración de procedimientos que ayuden a conocer todos los aspectos tenidos en cuenta durante la creación o modificación de las mismas.

Debe, por tanto, encontrarse un balance adecuado entre la fiscalización y control de los responsables públicos en el ejercicio de su labor de desarrollo e implantación de iniciativas públicas y la agilidad y libertad de gestión en la interacción con la sociedad civil que participa en el proceso público.

Por todo lo anterior, la incorporación de un procedimiento de huella de la actuación pública desde el primer borrador hasta la aprobación definitiva de una norma o de otra actuación de carácter público, se convierte en una medida de fomento de la transparencia. Lejos de limitarla o temerla, la huella de la actuación pública es una oportunidad para mejorar el desarrollo e implantación de iniciativas públicas y para hacer más transparentes las relaciones entre los representantes de intereses y el decisor público, facilitando la comprensión de las decisiones tomadas a través de la construcción de cada fase e intervención que acompaña la iniciativa hacia su

aprobación definitiva. Adicionalmente, el hecho de que el órgano decisor conozca distintos puntos de vista y que tome en consideración las diversas consecuencias que su decisión puede tener, ayudará indudablemente en mejorar la efectividad de las actuaciones públicas.

Además, la huella de la actuación pública fomenta el conocimiento del contenido de una iniciativa pública y la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, derecho previsto y garantizado por la Constitución española y por los Tratados Europeos.

7. Agendas abiertas de los responsables públicos.

Una de las principales herramientas para la transparencia es la publicidad de la agenda de aquellos responsables del poder público que participan en la elaboración de normativa o de iniciativas públicas, en especial para el ejercicio de la acción de los representantes de intereses. Pero la aplicación de criterios de transparencia de la agenda debe ser homogénea para todos los actores para evitar la discriminación entre unos colectivos u otros. Además, también es importante discernir entre el ámbito público y el particular o privado de los responsables públicos, así como la necesidad de preservar la confidencialidad necesaria de algunos contenidos y documentos; la transparencia en el ejercicio de la actividad de los mismos, ya sean electos o nombrados, debe tener límites que permitan la necesaria confidencialidad para el normal desarrollo de su labor, así como preservar su intimidad.

Un tema asociado al de la exigencia de agendas abiertas es qué tratamiento debe darse a la información intercambiada. En nuestra propuesta consideramos que la transparencia es un principio que indudablemente debe pesar en la relación de los responsables públicos y de los grupos de interés. Pero por otra parte es lícito preservar como confidencial determinadas informaciones que puedan exigir tal tratamiento confidencial, como pueden ser aquellas directamente relacionadas con el secreto comercial, las necesarias para preservar la competencia entre empresas o por exigencias normativas, como pudiera ser asuntos relacionados con protección de datos personales. Corresponde al grupo de interés determinar ante el organismo u administración correspondiente porqué dicha información no debe hacerse pública.

Por tanto, consideramos que no es incompatible transparencia y confidencialidad para garantizar la no discriminación.

Adicionalmente, no podemos obviar los criterios de interpretación ya desarrollados por el Consejo de Transparencia en el ejercicio de su actividad y publicados en su página web, puesto que son la referencia más eficaz, homogénea y legítima para

articular la publicidad de las agendas, el contenido de las reuniones y los cargos públicos y políticos sujetos a los preceptos de publicidad de agenda.

8. Conflicto de intereses entre actividades públicas y privadas (Puertas giratorias).

Las llamadas “puertas giratorias” hacen referencia al paso de altos responsables de la actividad pública a la privada o viceversa, una o reiteradas veces a lo largo de su vida activa y es uno de los asuntos que se relacionan con la defensa de intereses legítimos.

Dicha acción, genera un difícil equilibrio entre la necesaria especialización de expertos en sectores a veces muy complejos de actividad y regulación, para los que la especialización en la parte pública o privada de dichos sectores y las relaciones generadas en los mismos, son un activo profesional que es muy conveniente cuando no necesario para el eficiente ejercicio de la actividad pública o privada.

Sin embargo, dicha conveniente especialización, puede a su vez, entrar en contradicción con un potencial conflicto de intereses o un indebido tráfico de influencias entre las actividades públicas y privadas de los profesionales que podrían llegar a priorizar las acciones que les generen un mayor beneficio personal respecto de los intereses públicos o privados que están obligados a defender en cada momento.

Por ello, es imprescindible aquí, una equilibrada regulación que garantice la adecuada defensa del interés público o privado, al que en cada momento se debe el profesional tanto en el sector público como en el privado, sin llegar a impedir la necesaria profesionalización de dichos expertos.

En la actualidad el Conflicto de Intereses está regulado en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Se proponen dos modificaciones para garantizar aún más la independencia en la actuación del Alto Cargo. En primer lugar, proponemos que se considere la no idoneidad para aquellas personas propuestas para un puesto de Alto Cargo cuando en los dos / cinco años anteriores a su propuesta de nombramiento hayan sido representantes de Grupos de Interés en materias que queden bajo su nueva responsabilidad. En este caso, entendemos que debido a la existencia inequívoca de conflicto de interés en muchas de las decisiones que quedarán bajo su esfera de responsabilidad, ese alto cargo tendría que abstenerse con frecuencia, haciendo así inviable el ejercicio de su puesto.

Título I

Objeto y definiciones.

Artículo 1. Objeto.

1. Esta Ley tiene como objeto establecer las disposiciones necesarias para fijar un marco común para la actuación de los grupos de interés y sus representantes, en el ejercicio del derecho de participación de los ciudadanos y de los grupos en que se integran para la defensa de intereses legítimos. El principal fin es promover la transparencia en los procesos de decisión sobre la actuación pública y promover la participación de las personas, físicas y jurídicas, favoreciendo el acceso a la información y a los responsables públicos relevantes implicados en los distintos procedimientos.
2. En concreto, esta Ley regula:
 - a. El establecimiento de un Registro Común con eficacia sobre la totalidad de las Administraciones Públicas. Asimismo, en los términos previstos por esta Ley, se contempla que su ámbito también se extienda a los grupos de interés que deseen desarrollar su actividad ante el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de los registros similares que los mismos deseen crear.
 - b. La adscripción de dicho Registro Común, su gestión y control al Consejo de la Transparencia y el Buen Gobierno.
 - c. La definición de un Código de Conducta de cumplimiento obligatorio para todos los adscritos al Registro Común.
 - d. El conjunto de derechos y deberes que se derivan de la inscripción en dicho Registro Común.
 - e. El conjunto de derechos y deberes de los responsables públicos en relación con esta ley.
 - f. La coordinación entre Administraciones Públicas y órganos de Gobierno y las Corporaciones Locales, en cuanto a la eficacia de la inscripción en los distintos registros que pudieran establecerse en el marco de sus competencias.
 - g. El régimen sancionador aplicable ante actuaciones contrarias al Código de Conducta por el órgano competente.

- h. El establecimiento de un régimen de agendas abiertas de todos los responsables públicos que se reúnan con grupos de interés o sus representantes, que garantice el principio de transparencia en la relación con los grupos de interés y la comprobación de la obligatoriedad de su registro para quienes deseen desarrollar su actividad ante las instituciones de nivel nacional.
- i. El establecimiento de un sistema de huella de la actuación pública que asegure la transparencia en el proceso de desarrollo normativo y de otros tipos de iniciativas públicas, que incluirá todas las propuestas realizadas para el desarrollo de las mismas por los representantes de los grupos de interés.
- j. El control del conflicto de intereses entre las actividades públicas y privadas de los representantes de los grupos de interés (puertas giratorias) que podría producirse por el paso inmediato y sin restricciones de unas a otras.

Artículo 2. Definiciones.

1. Grupo de interés.

Se entiende por grupo de interés las personas físicas y las jurídicas que trabajan, por cuenta propia o ajena, en la defensa de los intereses comunes y legítimos propios, de terceras personas u organizaciones, o incluso de otros intereses generales, para conformar la opinión de los poderes públicos en la definición y ejecución de iniciativas públicas que afecten a la configuración y al desarrollo de una actividad política, económica, cultural o social.

2. Proceso de toma de decisiones públicas.

Significa la toma de decisiones públicas en el ámbito de actuación de las administraciones públicas, y dentro de las poderes legislativos y ejecutivos de los poderes públicos a nivel nacional, regional y local, cuando se hayan adherido a las disposiciones de esta ley de acuerdo en lo dispuesto en la disposición adicional segunda.

3. Responsables públicos.

Todas aquellas personas que desarrollan su actividad en las instituciones y organismos recogidos en el artículo 7.1, en la medida que participen directamente en la elaboración e implantación de iniciativas o políticas públicas.

4. Actuación pública.

A efectos de esta ley, se considera actuación pública cualquier iniciativa pública que suponga el diseño, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación tanto de una política pública, como de una ley o norma de naturaleza administrativa de cualquier rango.

Título II

Creación del Registro Común, incluidos y excluidos y ámbito de aplicación del mismo.

Artículo 3. Creación del Registro Común de Transparencia para Grupos de Interés.

1. Se crea el Registro Común de Transparencia para grupos de interés, en adelante Registro Común, con validez para todas las Administraciones Públicas del Estado y en su caso, sobre el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas según lo dispuesto en la disposición final cuarta. Las personas físicas o jurídicas que se inscriban en el mismo podrán acceder a todos los responsables públicos con el objeto de participar en la elaboración y ejecución de las normas y políticas públicas trasladando los intereses propios o de aquellos a quienes representen, todo ello sin perjuicio de los registros que otros organismos o instituciones pudieran establecer.
2. El funcionamiento del Registro Común debe respetar los principios de proporcionalidad, igualdad y no discriminación.

Artículo 4. Adscripción.

El Registro Común queda adscrito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. El Presidente del Consejo, tomará la iniciativa y las decisiones para hacer efectivo el cumplimiento de la Presente Ley bajo el control de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, y, en concreto tendrá como responsabilidad:

- a) Gestionar el Registro Común.
- b) Examinar posibles conflictos de intereses a la luz de la información incluida en el registro
- c) Ofrecer orientación y capacitación a los responsables públicos
- d) Cotejar y dar a conocer la ubicación de información divulgada proactivamente
- e) Analizar tendencias e informar sobre sus hallazgos; comunicar novedades al público y a los profesionales del sector; y promover las mejores prácticas.

- f) Investigar presuntos incumplimientos y anomalías
- g) Gestionar la tramitación de las denuncias
- h) Aprobar las disposiciones necesarias para el buen funcionamiento del mismo

Artículo 5. Portal del Registro Común.

Se creará un Portal del Registro Común para dar publicidad al propio Registro Común y a las actuaciones de los grupos de interés, especialmente de las reuniones y audiencias celebradas con responsables públicos y de las comunicaciones, los informes y otras contribuciones de los organismos o instituciones que estén relacionados las iniciativas correspondientes.

Artículo 6. Personas incluidas y excluidas en el Registro Común.

1. La inscripción en el Registro Común es obligatoria para todos los Grupos de Interés y sus representantes, sean estos externos o empleados, que deseen influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las normas y políticas públicas y la toma de decisiones, con independencia del canal o medio utilizado. Se incluyen de modo meramente enunciativo y no limitativo, aquellos agentes que tienen la consideración de Grupo de Interés en el Anexo I del Acuerdo entre Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de Transparencia.
2. La inscripción en el Registro Común es voluntaria para quienes con los mismos fines se hayan inscrito en los registros que en paralelo se hayan creado para acceder a los miembros de los parlamentos de las Comunidades Autónomas y los miembros de los Plenos de las Corporaciones Locales.
3. Quedan excluidas del Registro Común las actividades relativas a la prestación de asesoramiento jurídico o profesional vinculadas directamente a defender los intereses afectados por el procedimientos administrativos común, las destinadas a informar a un cliente sobre una situación jurídica general ya vigente, las actividades de conciliación o mediación jurídica realizadas en el marco de la legislación ya existente, o las actividades de asesoramiento realizadas con finalidades informativas para el ejercicio de derechos o iniciativas ya establecidos por el ordenamiento jurídico.
4. La inscripción en el Registro Común debe contener los siguientes datos:
 - a) Una relación, ordenada, por categorías, de las personas y organizaciones inscritas con su nombre y apellidos o razón social

- b) Documento acreditativo de la personalidad, para personas físicas, o código de identificación fiscal para las personas jurídicas
- c) En el caso de las personas jurídicas, nombre, apellidos y documento acreditativo de la personalidad de las personas físicas autorizadas para acceder a las dependencias públicas,
- d) Dirección postal
- e) Datos de contacto: teléfono, correo electrónico.
- f) En caso de personas físicas, entidad o entidades representadas.
- g) Instituciones y organismos ante las cuales desean ejercer su actividad
- h) El ámbito o ámbitos de interés.

Artículo 7. Ámbito de aplicación.

1. Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación a las instituciones que a continuación se detallan y a las personas que actúen en nombre de las mismas, :

- a) A la Administración General del Estado, las administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y a la administración local.
- b) Al Congreso, al Senado y a los parlamentos de las Comunidades Autónomas en el marco de lo establecido en la disposición final cuarta.
- c) A los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad
- d) Al Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas al Derecho Administrativo.

2. A los Grupos de Interés y a sus representantes.

Artículo 8. Eficacia de la inscripción Registral y adhesión a código de conducta.

1. La inscripción en el Registro Común y su correspondiente adhesión al código de Conducta será plenamente eficaz ante cualquier Administración Pública sin que sea exigible requisito adicional previo.

2. La existencia de inscripción en cualquier otro registro de grupos de interés creado por Administración, organismo o institución que quede bajo el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley 19/2013, de 9 de septiembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, podrá ser reconocida e inscrita en el Registro Común, siempre que cumpla con los requisitos mínimos exigibles para ello, entre ellos, la adhesión al Código de Conducta Común.
3. Las administraciones de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán crear sus propios registros de transparencia con validez exclusiva en su propio ámbito territorial y con plena sujeción a los principios indicados en esta ley.

Título III

Derechos y obligaciones de los grupos de interés y de los responsables públicos.

Artículo 9. Acceso a la información y participación.

Los grupos de interés y sus representantes debidamente inscritos en el Registro Común tendrán, de acuerdo con el ámbito de interés que conste en su inscripción, los siguientes derechos:

1. A actuar en defensa de intereses propios, de terceras personas u organizaciones o incluso de intereses generales ante los responsables públicos como grupo de interés inscrito en el Registro Común.
2. A tener acceso a una tarjeta que les acredite como representante de Grupo de Interés registrado en el Registro Común a efectos de poder ejercer los derechos que le reconoce esta ley.
3. A recibir de oficio toda la información pública que se produzca en las instituciones y organismos según lo indicado en la presente ley y a ser citados, al menos, en los siguientes procesos de participación o audiencia pública:
 - a) Derecho a trámite de audiencia en las políticas públicas, en los anteproyectos y proyectos de Ley, proyectos de Real Decreto, Órdenes Ministeriales, Reglamentos y cualquier otro tipo de normativa de desarrollo que dicten las administraciones públicas.
 - b) Derecho de participación preferente en los Comités o grupos de trabajo creados por el gobierno para la transposición de Directivas Europeas o para el estudio de nuevas políticas públicas.

4. A que le sea reconocida su inscripción a todos los efectos en cualquiera de los registros que con el mismo o similar objetivo se establezcan en la administración de las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales.
5. A modificar y cancelar la información de carácter identificativo y de interés incluido en el registro.
6. A informar y reclamar el cumplimiento de cualquiera de los derechos anteriores ante el órgano supervisor establecido en la presente ley.

Artículo 10. Código de conducta de los grupos de interés y sus representantes.

Las personas físicas y jurídicas, así como sus representantes, que estén inscritos en el Registro Común actuarán guiados por los principios de transparencia, honestidad e integridad y acatarán las siguientes normas de conducta, que aplican al trato de dichos representantes con los responsables públicos:

- a) Actuar de honestamente y de buena fe en relación con sus objetivos de defensa de intereses legítimos;
- b) Aceptar de forma expresa el Código de Conducta como requisito previo a su inscripción en el Registro Común;
- c) Indicarán siempre su nombre y la entidad o entidades que representan o para las cuales trabajan, declararán los intereses, objetivos o fines que persiguen y, en su caso, especificarán los clientes o los agentes a los que representan;
- d) Evitarán cualquier influencia impropia o indebida sobre los responsables públicos.
- e) Evitarán cualquier conflicto de intereses tanto personales como, cuando sean conocidos, de los responsables públicos con los que se relacione en los procesos de tomas de decisiones públicas.
- f) No obtendrán ni tratarán de obtener información o decisiones de forma deshonestas, o con un comportamiento inadecuado;
- g) No darán a entender, en su trato con terceros, que tienen una relación formal ni personal con los responsables públicos, ni falsearán los datos a efectos de su inscripción en el Registro Común de forma que puedan inducir a error a terceros o a los responsables públicos;
- h) Se asegurarán de proporcionar, durante el proceso de inscripción y, ulteriormente, en el marco de sus actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro Común, información que, por lo que les consta, es completa, actualizada y no engañosa;

- i) Aceptarán que la información suministrada se haga pública con la excepción de aquella que, por causas que deberán justificar, entienden que debe ser considerada como confidencial.
- j) No venderán a terceros copias de documentos obtenidos de su relación con los responsables públicos;
- k) No incitarán a los responsables públicos a infringir las normas y las reglas de comportamiento que les son aplicables;
- l) Respetarán, cuando empleen a personas que hayan sido responsables públicos, la obligación que tienen dichas personas de cumplir las normas y las exigencias en materia de confidencialidad que les son aplicables;
- m) Respetarán toda norma establecida sobre los derechos y las responsabilidades de los responsables públicos;
- n) Informarán a todas las personas que representen de sus obligaciones para con las Administraciones Públicas, instituciones u organismos incluidos en su ámbito de aplicación.

El incumplimiento de las obligaciones anteriores derivará en la aplicación del régimen sancionador y de apercibimiento correspondiente desarrollados en la presente ley.

Artículo 11. Derechos de los responsables públicos.

Los responsables públicos, en su relación con los procesos en los que participen y en los que los grupos de interés defiendan sus intereses legítimos tienen los siguientes derechos:

1. A reunirse con cualquier grupo de interés, o sus representantes, registrados en el Registro Común y recibir su información verbal y escrita sin que su actividad sea cuestionada por ello.
2. A recibir guías escritas de sus superiores sobre la respuesta que deben dar a los documentos entregados por los grupos de interés.
3. A recibir respuesta escrita respecto a las acciones puestas en marcha por sus superiores en caso de que hayan denunciado violaciones a las normas de comportamiento de los grupos de interés previstas en la presente ley, en especial si han informado sobre posibles conflictos de interés de aquellos o de sus representantes.

Artículo 12. Deberes de actuación de los responsables públicos en relación a los grupos de interés.

Todos los responsables públicos en sus relaciones con los grupos de interés deberán:

- a. Mantener registro preciso y detallado de sus acciones, incluido los encuentros con los grupos de interés o sus representantes.
- b. A respetar el principio de no discriminación en su relación con los Grupos de Interés o sus representantes.
- c. La obligación de no mantener contactos con grupos de interés o sus representantes en la medida que no estén registrados, y denunciar incumplimientos de las normas que regulan los procesos de participación pública a superiores u organismos competentes.
- d. La obligación de confidencialidad de la información entregada con dicha clasificación.

Artículo 13. Supervisión y Sanción.

1. El procedimiento de tramitación de las denuncias, de investigación de las mismas y la imposición de sanciones será competencia del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno quién deberá garantizar la audiencia del afectado en el procedimiento.
2. El órgano supervisor podrá desarrollar controles de calidad a las organizaciones registradas.
3. El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente ley, en especial del Código de Conducta podrá suponer la advertencia, la retirada temporal de la inscripción en el Registro Común. No podrán ser excluidos del Registro Común sindicatos y patronales cuando actúen en el ejercicio de sus competencias constitucionales en el ámbito del diálogo social. Si serán excluidos del Registro aquellas personas físicas que los representen, y que hayan cometido la infracción, de acuerdo a lo previsto en la presente ley.
4. Corresponde al Consejo de la Transparencia la creación y supervisión del Registro Común incluyendo la verificación de los datos objeto de registro y la concesión de una tarjeta acreditativa de la inscripción en dicho Registro y la creación del Portal del Registro Común.
5. La suspensión y la cancelación de la inscripción en el Registro Común conllevarán la denegación de acceso como grupo de interés a las oficinas y los servicios de las Administraciones, entidades e instituciones y los organismos públicos de las

- personas afectadas y, en su caso, de las organizaciones a las que pertenecen y la publicación de la sanción en el Registro Común.
6. Cualquier persona está legitimada para presentar una denuncia fundamentada en hechos materiales, si sospecha que las personas o las organizaciones comprendidas en este título incumplen las obligaciones establecidas por la Ley o en el Código de Conducta.
 7. El procedimiento de tramitación de las denuncias y de investigación debe ser realizado por el responsable del Registro Común y debe garantizar la audiencia del afectado.
 8. La no cooperación con el órgano supervisor o el incumplimiento del Código de Conducta también podrá acarrear la publicación, por parte del supervisor, del nombre de la organización o persona en cuestión.
 9. La propuesta de sanción deberá incluir escrito de defensa del profesional afectado respecto a la propuesta realizada.
 10. La suspensión y la cancelación de la inscripción en el Registro Común conllevará asimismo la correspondiente suspensión y cancelación de la inscripción en cualesquiera otros registros de Grupos de Interés creados por cualquier Administración, organismo o institución pública.
 11. Asimismo, también quedarán suspendidas o canceladas las inscripciones en el Registro Común si produce dicha suspensión o cancelación en los Registros Autonómicos o en el dependiente del Parlamento cuando se hayan firmado los convenios de colaboración correspondientes. Del mismo modo, dicha cancelación o suspensión supondrá la retirada del ejercicio de los derechos reconocidos por la inscripción en el Registro Común.
 12. En relación al incumplimiento de las obligaciones que impone esta ley a los responsables públicos se atenderá al régimen sancionador que regule el ejercicio de sus funciones.

Artículo 14. Infracciones

1. El incumplimiento por parte de los Grupos de interés o sus representantes de cualquiera de las previsiones del código de conducta será considerado infracción leve. También tendrá consideración de infracción leve cualquier otro incumplimiento por parte de los Grupos de Interés, de sus representantes o de los responsables públicos de otras obligaciones de esta Ley que no esté tipificado como infracción grave o muy grave.

2. Se considerará que un grupo de interés, sus representantes o un responsable público han cometido una infracción grave ante:
 - a. La realización de las actividades descritas en esta Ley para las que se exija la inscripción en el Registro sin haber formalizado tal inscripción
 - b. La comisión de tres faltas leves en el plazo de 2 años.
3. Se considerará infracción muy grave la comisión de dos faltas graves en el plazo de 2 años.

Artículo 15. Sanciones

Por la comisión de las infracciones tipificadas en los artículos anteriores se impondrán las siguientes sanciones:

- a) Por la comisión de infracciones muy graves se cancelará la inscripción en el Registro Común, sin que el infractor pueda solicitar nueva inscripción hasta pasados tres años.
- b) Por la comisión de infracciones graves se suspenderá la inscripción en el Registro Común durante un plazo de 3 meses desde la resolución.
- c) Por la comisión de infracciones leves se impondrá una sanción de 1.000 euros.

Título IV Huella de la actuación pública

Artículo 16. Huella de la actuación pública.

1. Se establece la inclusión en cada iniciativa pública de un expediente de transparencia que indique los cambios ocurridos durante el proceso de tramitación de una norma o política pública, desde el primer borrador hasta su aprobación final.
2. Dicho mecanismo deberá de incluir todas las modificaciones aportadas en la tramitación de las iniciativas públicas, justificando el motivo de dichos cambios e incluyendo las reuniones mantenidas por los responsables públicos interesados y la

documentación e informes que puedan hacerse públicos y que estén relacionadas con la tramitación de cada normativa.

Artículo 17. Publicidad de la huella en la actuación pública.

1. Todos los cambios ocurridos en la tramitación de una actuación pública se publicarán y se reflejarán en la página web del organismo de la que procede, de forma constante y actualizada durante todo el proceso de forma que se genere huella del proceso de toma de decisión que describa los cambios que ha seguido la iniciativa pública y los datos contenidos en el Registro Común o los demás registros de transparencia.
2. Asimismo, se harán públicos aquellos documentos e informes que hayan tenido relevancia en el proceso de desarrollo de la actuación pública a menos que deba ser preservada como confidencial a petición de quienes hayan suministrado dicha información o documentación. Tal declaración de confidencialidad deberá ser justificada por motivos asociados a secreto comercial o cuando su publicidad atente a la normativa.

Título V

Agendas abiertas de los responsables públicos

Artículo 18. Definición de agenda pública.

Se entiende por agenda pública de los responsables públicos aquella relacionada con el desarrollo de su actividad institucional o profesional que implique encuentros, reuniones o actividades con personas y entidades externas al organismo al que pertenece.

Artículo 19. Publicidad de la agenda.

1. La publicidad de agenda aplicará sólo a la agenda de carácter público. Se excluye la necesidad de hacer pública la agenda de reuniones y actividades de carácter interno, y las de carácter personal.
2. Los responsables públicos que se reúnan con los grupos de interés o sus representantes, deberán publicar de manera proactiva la información relativa a su agenda de trabajo, resúmenes de reuniones mantenidas y otras interacciones con terceros. Podrán también facilitarse los documentos de referencia y análisis preparatorios recibidos o encargados como parte de su trabajo a menos que

deban ser preservados como confidenciales a petición de quienes hayan suministrado dicha información o documentación.

Artículo 20. Personas y ámbito de aplicación de la publicidad de agenda.

1. La publicidad de agenda se aplicará a todos los responsables públicos, si bien en relación a los empleados públicos se impondrá tal obligación en la medida que se reúnan en el proceso participativo con grupos de interés o sus representantes.
2. La agenda pública y su publicación será de aplicación tanto a la actividad desarrollada en el ámbito local como en el extranjero y debe estar actualizada, incluyendo los cambios que puedan realizarse con el fin de reflejar lo más fielmente posible la actividad real en todo momento.

Artículo 21. Publicidad de contenido, asistentes y documentos de las reuniones.

1. La información a publicar incluirá con una antelación razonable el día y la hora de la reunión o evento, los cargos de los asistentes, así como la empresa, asociación, institución o entidad a la que pertenecen además de la temática, asunto o norma tratada.
2. La documentación que se utilice o entregue por cualquiera de las partes deberá hacerse pública con el fin de incorporarla en la documentación de la huella de la actuación pública, a menos que se justifique que la misma debe ser preservada como confidencial por solicitud razonada de quien la suministre, por motivos asociados a secreto comercial o cuando su publicidad atente a la normativa.
3. El contenido del desarrollo de las reuniones, así como sus notas o acta, es confidencial salvo que ambas partes acuerden lo contrario.

Título VI

Conflicto de intereses entre actividades públicas y privadas (Puertas giratorias).

Artículo 22. Incompatibilidad de la defensa de grupos de interés y empleo público.

El personal comprendido en el ámbito de aplicación de la ley 53/1985, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones

Públicas no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño de actividad privada remunerada como representante de Grupos de Interés.

Artículo 23. Limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese.

Los responsables públicos, durante los dos / cinco años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado cuando tales servicios supongan la consideración de representante de grupo de interés a efectos de inscripción en el Registro Común de grupos de interés.

La prohibición se extiende tanto a las entidades privadas afectadas como a las que pertenezcan al mismo grupo societario.

Disposición adicional única. Sobre la creación del Registro Común

El Registro Común deberá ser implementado en el plazo máximo de cuatro meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

Disposición final primera. Título competencial.

Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1ª, 149.1.18ª y 149.1. 13ª de la Constitución.

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 53/1985, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Se añade la letra e) al apartado 1 del artículo 12, con la siguiente redacción:

“e) El desempeño de actividad privada remunerada como representante de Grupos de Interés, excepto para aquellos casos en los que por la representación de un determinado sector suponga la participación en Consejos de entidades u organismos públicos con la consideración de Alto Cargo.”

Disposición final tercera. Modificación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Uno. Se modifica el apartado 4 del artículo 2, que queda redactado como sigue:

“En la valoración de la formación se tendrán en cuenta los conocimientos académicos adquiridos y en la valoración de la experiencia se prestará especial atención a la naturaleza, complejidad y nivel de responsabilidad de los puestos desempeñados, que guarden relación con el contenido y funciones del puesto para el que se le

nombrada. No se considerará idónea aquella persona que en los dos/cinco años anteriores a su nombramiento haya sido representante de un Grupo de Interés cuyas actividades queden afectadas por las funciones y responsabilidades del nuevo cargo.

Dos. Se modifica el apartado 1 del artículo 15, quedando redactado como sigue

“1. Los altos cargos, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado. El plazo será de dos / cinco años cuando se incorporen como representante de grupo de interés.

La prohibición se extiende tanto a las entidades privadas afectadas como a las que pertenezcan al mismo grupo societario.”

Disposición final cuarta. Reconocimiento

El Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas podrán firmar convenios de colaboración con el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno para su adhesión al Registro Común reconocerá la validez de la inscripción en el Registro Común para la actuación de los grupos de interés en su ámbito, sin perjuicio de los registros similares que los mismos deseen crear bajo el principio de autonomía parlamentaria.

Disposición final quinta. Régimen de incompatibilidad de los miembros del Congreso y Senado.

El régimen de incompatibilidades del personal de las Cortes Generales se regulará por el Estatuto al que se refiere el artículo 72.1 de la Constitución, que se ajustará a la presente Ley.

Disposición final sexta. Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».