

La actividad de los grupos de interés en la Generalitat Valenciana.

GUÍA FORMATIVA PARA CARGOS PÚBLICOS.





La actividad de los grupos de interés en la Generalitat Valenciana.

- 1.** Regulación de la actividad de los grupos de interés en la Comunitat Valenciana.
 - a. La Ley 25/2018, de 10 de diciembre, Reguladora de la actividad de los grupos de interés en la Comunitat Valenciana.
 - b. El Decreto 172/2021, de 15 de octubre, de desarrollo de la Ley.
- 2.** Sujetos a los que se aplica la normativa sobre grupos de interés (art. 2 Ley 25/2018):
 - a. Altos cargos
 - b. Personal empleado público
 - c. Grupos de interés.
- 3.** A qué obliga esta normativa.
- 4.** El concepto de actividad de influencia.
- 5.** Los grupos de interés: concepto y clases.
- 6.** Qué es el REGIA y cómo funciona.
- 7.** Obligaciones de los cargos públicos.
 - a. Advertir a los grupos de interés de la obligación de registrarse y evitar reuniones que supongan actividad de influencia con grupos de interés no inscritos en REGIA.
 - b. Dar publicidad a la actividad de influencia ejercida.
 - c. Emitir el informe de huella de grupos de interés.
- 8.** Régimen sancionador.



1. Regulación de la actividad de los grupos de interés en la Comunitat Valenciana.

La Ley 25/2018, de 10 de diciembre, regula por primera vez en nuestro ámbito autonómico la actividad de los grupos de interés.

Esta ley parte de la consideración de los grupos de interés como sujetos legitimados para actuar ante los poderes públicos en los procesos de elaboración de las políticas públicas y de los proyectos normativos. Su actividad es, por tanto, un mecanismo de participación que puede redundar en un beneficio para el interés general.

La regulación de esa actividad se basa en los valores de integridad y ética pública, principios que deben inspirar la acción de los poderes públicos en un sistema democrático.

El marco normativo que regula la actividad de los grupos de interés en nuestra comunidad autónoma está integrado por:

- a.** La Ley 25/2018, de 10 de diciembre, Reguladora de la actividad de los grupos de interés en la Comunitat Valenciana.
- b.** El Decreto 172/2021, de 15 de octubre, de desarrollo de la Ley.

El objeto de la Ley, según su artículo 1, es regular la actividad de influencia de los grupos de interés en el ámbito de la Generalitat, para asegurar la transparencia en la participación de aquellos, en los procesos de elaboración y aplicación de políticas públicas, proyectos normativos e iniciativas parlamentarias, todo ello de acuerdo con los principios de rendición de cuentas y responsabilidad en la gestión.

Por tanto, es importante destacar que el propósito de la ley no es regular los grupos de interés en sí, sino la actividad de influencia que estos desarrollan, para hacer posible que la sociedad civil participe en los asuntos públicos y pueda trasladar sus posicionamientos, preocupaciones y argumentos a los responsables públicos, con arreglo a unas reglas del juego equilibradas.



De ahí el sentido positivo que la ley imprime a los grupos de interés, como organizaciones que son capaces de contribuir a la mejora de las decisiones públicas, alejándolos de la imagen oscurantista que arrastran los lobbies en nuestra tradición popular.

Esta Ley introduce en nuestra comunidad autónoma el sistema regulador de los grupos de interés y su principal innovación es que, desde su entrada en vigor, los grupos de interés tienen que inscribirse en el registro de la Generalitat para realizar actividad de influencia.

Respecto a la estructura y el contenido de la Ley:

- El **título I**, dentro de las disposiciones preliminares, proclama el objeto de la ley y define los elementos básicos: personas y organizaciones a las que se aplica, concepto de grupo de interés, y concepto de actividad de influencia.
- El **título II** regula el registro de grupos de interés.
- El **título III** trata de la huella de los grupos de interés, también llamada huella normativa.
- El **título IV** se refiere al procedimiento especial de participación previa en la elaboración de normas. Se trata de un mecanismo de participación en el que se celebran una serie de reuniones para que grupos de interés puedan hacer sus aportaciones ordenadamente dentro de un procedimiento impulsado y dirigido formalmente por la Generalitat.
- El **título V** contiene el régimen sancionador, como elemento de cierre.

La aplicación de la Ley 25/2018 comenzó a hacerse efectiva a partir de su desarrollo reglamentario, llevado a cabo por el Decreto 172/2021, de 15 de octubre. Esta norma regula con detalle todo lo relativo al Registro de Grupos de interés: su estructura, su contenido y los efectos de la inscripción, así como el resto de las materias abordadas por la ley, en la medida necesaria para la puesta en funcionamiento de este nuevo sistema.

2. Sujetos a los que se aplica la normativa sobre grupos de interés (art. 2 Ley 25/2018):

El artículo 2 de la ley se refiere a su ámbito subjetivo de aplicación, en el que se incluyen:



- a. Cargos públicos:** A los efectos de esta ley, se entenderá por cargo público a las personas a que hace referencia el artículo 2 de la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de incompatibilidades y conflictos de intereses de personas con cargos públicos no electos.
- b. Personal empleado público** al servicio de la administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, sea cual sea su régimen jurídico. Por tanto, debemos acudir a la ley de la función pública valenciana en lo que se refiere al concepto de empleado público y al artículo 2.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, para saber qué entes integran el sector público instrumental.
- c. Grupos de interés.** Sobre el concepto grupo de interés incidiremos un poco más adelante
- d.** Además, el Título II de la Ley (relativo al Registro de grupos de interés) se aplicará también a los **miembros de Les Corts**, en los términos que establezca su Reglamento. Esto quiere decir que hay que esperar a que el Reglamento de Les Corts regule en qué términos les es aplicable, regulación que a fecha de hoy no se ha producido.

3. A qué obliga esta normativa.

Vamos a distinguir entre los dos tipos de colectivos obligados. Por un lado, los grupos de interés y por otro el sector público.

Comenzando por los **grupos de interés**. La primera consecuencia de la entrada en vigor de esta normativa es que aquellos que deseen reunirse con cargos públicos o personal empleado público, deben comunicar a estos su condición de grupo de interés e inscribirse en el Registro.

Una vez registrados, la inscripción comporta también una serie de obligaciones:

- Aceptar que toda la información registrada se haga pública: Porque la



finalidad del Registro es dar publicidad y permitir el control de la actividad de influencia.

- Garantizar que la información aportada está completa y es correcta y fidedigna.
- Cumplir el código de conducta: Tanto el código común que recoge el artículo 12 de la Ley, como el específico que en su caso hayan presentado al inscribirse

El Servicio que gestiona el registro de grupos de interés se encarga de comprobar el cumplimiento de estas obligaciones, mediante las actuaciones de verificación y los procedimientos de investigación, que la Ley 25/2018 atribuye al órgano responsable del registro.

El órgano responsable del Registro, según el artículo 3.2 del Decreto 172/2021 es el órgano directivo o, en su defecto, el órgano superior que tenga atribuido el ejercicio de las funciones en materia de control de conflictos de intereses. Durante la actual legislatura, de acuerdo con el Decreto 131/2023, de 10 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Presidencia de la Generalitat (art. 4) corresponde a la dirección general de Transparencia y Participación ejercer las competencias que correspondan en relación con la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de incompatibilidades y conflictos de intereses de personas con cargos públicos no electos; y con la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana.

Para la administración y el sector público, la primera consecuencia de este nuevo sistema es que el cargo o empleado público con quien pretendan reunirse los grupos de interés debe advertirles de la obligación de inscribirse, si aún no están registrados. Por lo tanto, no deben mantenerse reuniones o entrevistas con grupos de interés, que pretendan ejercer actividad de influencia, hasta que no estén inscritos en REGIA.

La otra obligación, igual de importante, es la de dar publicidad a la actividad de influencia ejercida, dejando constancia en el Registro de las reuniones o entrevistas celebradas. En el sistema valenciano esta responsabilidad recae sobre los cargos públicos, no sobre los grupos de interés.



Finalmente, debe emitirse **el informe de huella** en los supuestos que establece la ley.

Más adelante explicaremos cómo dar cumplimiento a estas obligaciones.

4. Concepto de actividad de influencia.

La actividad de influencia es el elemento esencial en torno al cual gira todo este sistema, por eso es tan importante conocerlo.

Decimos que la actividad de influencia es el elemento esencial, por dos motivos:

- Por la propia denominación de la ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés y el objeto de esta, proclamado en su artículo 1.1: regular la actividad de influencia de los grupos de interés en el ámbito de la Generalitat.
- Porque, para poder identificar a los grupos de interés en nuestra comunidad autónoma, es necesario conocer previamente el concepto de actividad de influencia. Pues, tal y como establece el artículo 3 de la Ley, se consideran grupos de interés las personas y organizaciones, plataformas o redes (con o sin personalidad jurídica), que lleven a cabo actividad de influencia.

El artículo 4.1 de la Ley considera actividad de influencia cualquier tipo de comunicación de los grupos de interés, con los responsables públicos, para influir en la toma de decisiones. Pero este concepto genérico se encuentra limitado por una serie de excepciones. Y es el concepto más restringido el que finalmente debe aplicarse.

La delimitación del concepto tiene lugar a través de dos vías:

- Desde el punto de vista de la propia actividad: determinadas acciones no se consideran actividad de influencia.
- Respecto del sujeto que realiza la actividad: la ley excluye a determinadas entidades de la consideración de grupo de interés. Por



tanto, la actividad que realizan no se considera “de influencia”.

Las exclusiones que se aplican sobre la definición genérica dan lugar al concepto práctico de actividad de influencia. Tales excepciones se extraen de los artículos 3, 4 y 7 de la Ley 25/2018.

Por lo tanto, sabiendo que la actividad de influencia es lo que convierte a una organización en un grupo de interés, es esencial conocer en qué casos se produce. Para ello, analizaremos cada uno de sus elementos:

4.1. Elementos fundamentales.

El interés.

A él se refiere el artículo 4 de la Ley cuando indica que la actividad se realiza «en beneficio de sus propios intereses o de terceras partes».


Esto quiere decir que los grupos de interés, al realizar actividad de influencia, pueden actuar en beneficio de sus propios intereses o de terceras personas.

¿Qué grupos actúan en beneficio de sus propios intereses? Por ejemplo, las empresas o grupos de empresas...

Y, ¿Quién actúa en beneficio de terceras partes? Las personas, organizaciones o entidades que no tratan de hacer valer un interés propio ante la Administración. Y entre estas cabe distinguir dos supuestos:

- Las **consultorías y profesionales de la abogacía**, que actúan en defensa de los intereses de terceras partes. Se trata de personas o entidades que han sido contratadas para actuar en beneficio de otras ante los cargos públicos. Es decir, actúan como intermediarias y deben inscribirse en el REGIA, dentro de la categoría de grupos de interés expresamente prevista para quienes actúan como profesionales del *lobby*. Pero, además, las personas u organizaciones en cuyo beneficio actúan aquellas, son también grupos de interés y están igualmente obligadas a inscribirse en el REGIA.



 Pero, no siempre las asesorías y las consultoras actúan como grupos de interés, solo cuando sean contratadas para realizar actividad de influencia, no para el resto de las actividades propias de su profesión.

- Las **organizaciones que abogan por intereses colectivos**. Se trata de un tipo de organizaciones que no solo actúan en favor de sus propios intereses, sino también del de sus miembros, de las personas asociadas, de un colectivo concreto o incluso de los intereses generales que afectan a toda la ciudadanía.

En estos casos, quien debe inscribirse como grupo de interés en el registro es la asociación que defiende intereses colectivos. No sus miembros, cuando sus intereses se encuentran representados por la organización.

Mención aparte merecen los **sindicatos**, los **partidos políticos** y los **colegios profesionales**, que son grupos de interés conforme el concepto genérico, pero no siempre tienen obligación de inscribirse, cuestión que analizaremos más adelante.

Con esto se refuerza la idea de que no existe una vinculación subjetiva: no hay una serie de organizaciones que son grupos de interés siempre, y otras que no lo son nunca. Lo que determina la condición de grupo de interés es el tipo de actividad que están desarrollando al relacionarse con los cargos públicos.

La finalidad de influir

Como su nombre indica, todo ejercicio de actividad de influencia tiene como objetivo influir, intentar que sus posiciones se tomen en consideración a la hora de adoptar decisiones públicas.

Hay un rasgo fundamental a destacar en este segundo elemento y que no se puede perder de vista. Y es que esta finalidad de influir debe estar en cierto modo alineada con los intereses generales, debe contribuir a mejorar la decisión pública. En caso contrario nos estaríamos alejando de los principios democráticos y del principio de buen gobierno, que figura entre



los elementos vertebradores de esta ley.

No olvidemos que la regulación de los grupos de interés parte de la premisa de que su actuación ante los poderes públicos es legítima y juega un papel importante en los sistemas democráticos.

La comunicación.

Es el primero de los elementos a los que se refiere el artículo 4 de la ley al definir la actividad de influencia. La comunicación puede ser:

- Oral o escrita.
- Directa o indirecta:

Comunicación **directa** es la que se dirige a la persona que debe adoptar la decisión pública sobre la que se intenta influir. El responsable público tiene obligación de hacerla constar como actividad de influencia en REGIA.

Comunicación **indirecta** es la que se dirige a la opinión pública y persigue crear una corriente de opinión afín a lo que el grupo de interés pretende. Con ello, se trata de “presionar” a los responsables públicos para que sus decisiones se ajusten a la opinión de la ciudadanía y, por tanto, a los intereses del grupo de interés que la ha fomentado. En este caso, el responsable público no tiene obligación de reflejarla en el registro, podrá hacerlo (voluntariamente) el grupo de interés promotor de esa actuación.

La decisión pública.

Finalmente, es necesario que la influencia recaiga sobre una decisión pública. Pero ha de tratarse de decisiones de carácter político, programático o normativo, no tanto en decisiones de carácter administrativo o procedimental.

De hecho, todas las decisiones típicas del procedimiento administrativo, las que se dan en la tramitación de este, no se consideran actividad de influencia.



4.2. Exclusiones del concepto de actividad de influencia.

Las exclusiones que se aplican sobre la definición genérica dan lugar al concepto práctico de actividad de influencia. Como ya indicamos con anterioridad, las excepciones se extraen de los artículos 3, 4 y 7 de la Ley 25/2018.

El ejercicio de funciones públicas.

El artículo 4.1 considera actividad de influencia toda comunicación desarrollada **por una organización de carácter privado o no gubernamental** para influir en la toma de decisiones públicas. Por tanto, la propia definición excluye a las instituciones y a las administraciones públicas, así como al sector público instrumental de cualquier nivel.

A consecuencia de este criterio, encontramos una serie de exclusiones del concepto de actividad de influencia, por desarrollar FUNCIONES PÚBLICAS:

- Las organizaciones intergubernamentales.
- Las corporaciones de derecho público cuando realicen funciones públicas. Por ejemplo: los colegios profesionales.
- Los partidos políticos y las organizaciones sindicales, cuando desarrollan sus funciones constitucionales.
- Los contactos que tengan lugar cuando una **ley** delegue en entidades privadas la realización de **funciones públicas** o la prestación de **servicios públicos**. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, las entidades que han obtenido la acreditación como organismo de control (ITV...) o los concesionarios de servicios públicos.
- Los contactos que se produzcan entre entidades privadas y el sector público instrumental de la Generalitat en actividades **financieras** sometidas al **derecho privado**. Es el caso de determinadas operaciones del Institut Valencià de Finances.

El ejercicio de derechos constitucionales.

La segunda de las exclusiones también se extrae del artículo 4.1, cuyo último inciso establece que los derechos de manifestación, de reunión, de acceso o de petición no se ven afectados en su ejercicio por la ley 25/2018.



Pero este precepto no puede interpretarse de manera restrictiva. En la práctica supone que, **el ejercicio de derechos o actividades cuya garantía reconoce la constitución, no puede verse afectado por la aplicación de la ley.**

En consecuencia, los derechos y libertades garantizados por la constitución, como, por ejemplo, la libertad de información, no están afectados por la ley. Esto supone que el ejercicio de tales derechos no se considera actividad de influencia. Por lo tanto, no es necesario inscribirse como grupo de interés para su realización, ni hay que reflejar en el registro tales actuaciones.

Formas de participación reguladas por normas legales o reglamentarias.

La tercera de las exclusiones se refiere a los procesos de participación que ya tienen previstas sus propias normas de funcionamiento y, por lo general, también de publicidad.

Dentro de este grupo de excepciones, el art. 4.2 de la Ley se refiere a:

- La intervención en procesos de participación pública previstos en una norma.
- La intervención en órganos colegiados de consulta y participación de la Generalitat y su sector público regulados por una norma.

Actos de protocolo.

Tampoco se consideran actividad de influencia por el art. 4.2 las reuniones y actos de carácter meramente protocolario. Por tanto, los contactos y encuentros de este tipo, tales como las inauguraciones, recepciones oficiales, etc. están excluidos del concepto de actividad de influencia, en principio.

No obstante, es sabido que los grupos de interés suelen aprovechar tales actos para acercarse al alto cargo y hacerle llegar su posicionamiento sobre determinado asunto. Por este motivo, en la práctica, no hay que dar por excluido todo acto de protocolo del concepto de actividad de influencia.



Procedimientos administrativos

El último grupo de exclusiones se refiere a actividades relacionadas con un procedimiento administrativo. Distinguimos 3 tipos:

- Las comunicaciones y **actividades**, tanto de **asesoramiento** o **información** sobre **derechos u obligaciones** o **para el ejercicio de derechos** o **iniciativas**. Se caracterizan porque son contactos cuyo objeto es obtener asesoramiento, no influir en los poderes públicos. Aquí el flujo de información discurre en sentido inverso, de la Administración a las organizaciones, para que puedan ejercer sus derechos o defender sus intereses como particulares o personas interesadas en cualquier procedimiento administrativo.
- Las actividades vinculadas directamente a un **procedimiento administrativo**, que de ordinario suelen estar muy vinculadas al derecho de defensa que reconoce el artículo 24 de la constitución.
- Las actividades de **conciliación o mediación y arbitraje** llevadas a cabo en el marco de su normativa.

Por ejemplo, no existe actividad de influencia cuando las reuniones con las entidades privadas (empresas, asociaciones, etc) se producen en relación con un procedimiento de contratación o con una convocatoria de subvenciones. Ahora bien, si lo que pretenden estas es modificar las normas o bases que rigen la concesión de subvenciones o los pliegos de condiciones para la adjudicación de los contratos, esa actividad excede del mero procedimiento concreto para la adopción de un acto administrativo y sí que se considera actividad de influencia.

La actividad de influencia pretende influir en la toma de decisiones públicas. Y, sólo hay posibilidad de influir en decisiones públicas si son discrecionales. Es decir, no hay actividad de influencia si el contacto se produce en relación con una actividad reglada, en la que el sentido de la decisión viene predeterminado y no cabe margen de decisión para el cargo público.



5. Los grupos de interés: concepto

Conocemos ya el concepto de actividad de influencia, que sirve para identificar en última instancia a los grupos de interés y diferenciarlos de otras organizaciones que no lo son.

Veamos ahora qué elementos caracterizan a los grupos de interés, partiendo de la definición recogida en el artículo 3.1 de la Ley:

Organización privada

Ha de tratarse de una organización privada, del tipo que sea. No importa si cuenta con personalidad jurídica o no, o si se ha constituido con vocación de permanencia o para alcanzar un objetivo concreto y luego disolverse.

Aunque, tradicionalmente, el concepto de grupo de interés se ha limitado a las organizaciones, también las personas físicas pueden considerarse grupo de interés. Las condiciones dependen de cada normativa. Veamos cómo se regula en la Comunitat Valenciana:

El artículo 3 de la Ley 25/2018 establece que las personas físicas NO se consideran grupos de interés cuando actúen respecto a asuntos que NO impliquen intereses económicos individuales significativos o relevantes.

Esto significa que sólo hay dos supuestos en los que las personas físicas se consideran grupo de interés:

- a) Cuando ejerzan actividad de influencia para otros, es decir, como intermediarias (p. ej.: profesionales de la abogacía, consultorías, etc), es decir, lo que tradicionalmente se ha venido entendiendo por lobistas o profesionales del lobby.
- b) Cuando pretendan satisfacer un interés económico individual especialmente relevante o significativo (art. 3.4).

Interés.

La persona u organización debe perseguir un interés, que puede ser propio o de terceros.



En beneficio de terceras partes actúan las organizaciones que no tratan de hacer valer un interés propio. Como ya vimos al explicar el concepto de actividad de influencia, puede tratarse de despachos de abogados/as y consultorías, o pueden ser organizaciones que abogan por intereses colectivos o de sus miembros, o incluso a favor de intereses generales (asociaciones, ONG, etc).

Actividad de influencia.

Y, lo más importante: que el grupo pretenda influir en la toma de decisiones públicas para satisfacer ese interés, es decir, que realice actividad de influencia. Ya hemos visto que este elemento es determinante para saber si una organización está sujeta a las normas sobre grupos de interés. Recordemos que a un grupo de interés no se le reconoce por lo que es, sino por lo que hace.

6. Qué es el REGIA y cómo funciona.

Para poder cumplir con las obligaciones en materia de grupos de interés es necesario conocer este registro: REGIA es el acrónimo que utilizamos para referirnos al Registro de Grupos de Interés de la Generalitat Valenciana. Es la herramienta que concentra el nuevo sistema aplicable a los grupos de interés en nuestra comunidad autónoma. Se encuentra operativo desde principios de 2022 y es consecuencia de la aplicación de las dos normas citadas en los apartados anteriores: La Ley 25/2018, de 10 de diciembre y el Decreto 172/2021, de 15 de octubre.

El registro de grupos de interés de la Generalitat es completamente electrónico. Esto supone que la tramitación, la consulta y toda comunicación entre el órgano responsable y las personas interesadas, se efectúan siempre a través de medios electrónicos.

Echemos un vistazo al Registro: <https://gvaoberta.gva.es/es/regia>

Dentro del portal de transparencia de la Generalitat Valenciana (gvaOberta), se encuentra el subportal de REGIA, desde el que se puede realizar tanto la inscripción en el Registro, como la consulta de su contenido (grupos de interés y actividades de influencia registradas). Además, contiene



información útil como: la normativa aplicable, una guía de funcionamiento, informes de la OCCI, preguntas frecuentes o píldoras formativas en formato de vídeo.

La inscripción de un grupo de interés en REGIA produce efectos desde el momento en que la solicitud queda registrada. Automáticamente, el sistema emite una resolución que se notifica al grupo de interés inscrito. Pero se trata de una inscripción provisional. En el plazo de dos meses, debe emitirse la resolución de inscripción definitiva o la resolución desestimatoria de la inscripción, indicándose el motivo en este último caso. Si al finalizar ese plazo no se ha producido una resolución expresa, la inscripción adquiere carácter definitivo. Por lo tanto, el silencio de la administración opera en este caso en sentido positivo.

7. Obligaciones de los cargos públicos.

Recordemos cuáles son las principales obligaciones derivadas de esta normativa:

- Advertir de la obligación de registrarse a los grupos de interés no inscritos en REGIA.
- No mantener reuniones o entrevistas con grupos de interés que pretendan ejercer actividad de influencia, hasta que no estén inscritos en REGIA.
- Dar publicidad a la actividad de influencia ejercida, dejando constancia en el Registro de las reuniones o entrevistas celebradas con grupos de interés.
- Emitir el informe de huella en los supuestos que establece la ley.

- a. Advertir a los grupos de interés de la obligación de registrarse y evitar reuniones que supongan actividad de influencia con grupos de interés no inscritos en REGIA.**

Respecto a estas obligaciones, cuando una organización susceptible de ser considerada como grupo de interés, solicite reunirse o contactar con un alto cargo, se debe comprobar si figura inscrita en REGIA. La forma de



GENERALITAT
VALENCIANA



comprobarlo es muy sencilla, a través del buscador de grupos de interés que se encuentra en <https://gvaoberta.gva.es/es/regia> :

¿Qué es el Registro de Grupos de Interés de la Generalitat (REGIA)?

Es el registro que facilita la identificación y el control de la actividad de influencia que realizan los grupos de interés. Los grupos de interés son las personas jurídicas, entidades y organizaciones, y en los casos previstos por la ley las personas físicas, que mantienen comunicaciones para influir en la toma de decisiones públicas.



Si de esa comprobación se desprende que el grupo no está registrado, hay que contactar con ellos para informarles de la necesidad de hacerlo. Incorporamos como Anexo a este documento un modelo de correo electrónico que se puede utilizar para informar a las organizaciones sobre el cumplimiento de esta normativa.

Si, a pesar de esta advertencia, no se produce la inscripción en REGIA y se considera que el contenido de la reunión entra dentro del concepto de actividad de influencia, hay que evitar mantener ese contacto. De lo contrario, se puede incurrir en una de las infracciones que contempla la ley en su artículo 27, cuyo apartado 1 establece:

Se considera una infracción de los cargos públicos mantener o consentir la inclusión en la agenda de trabajo de reuniones o entrevistas con las personas u organizaciones consideradas grupos de interés cuando no hayan cumplido el deber de inscripción en el registro de grupos de interés.

b. Dar publicidad a la actividad de influencia ejercida.

El artículo 7 de la ley establece que: en el registro de grupos de interés se harán constar las actividades de influencia realizadas por los grupos de interés, sea cual sea el canal o medio utilizado.

De acuerdo con el artículo 14 del decreto 172/2021, el Registro de Grupos de Interés de la Generalitat contendrá la información relativa a las



reuniones, de las cuales se hará constar los asuntos tratados, las comunicaciones, los informes y todos los otros documentos que se produzcan a consecuencia de esa actividad de influencia.

Corresponde a las personas que ocupan cargos públicos la obligación de hacer constar esa información en el registro en el plazo máximo de un mes.

Para hacer constar las actividades de influencia en REGIA hay que seguir una serie de pasos muy sencillos y cumplimentar la información requerida para que se publique. Actualmente disponemos de dos canales para hacer llegar esta información al registro de grupos de interés: la plataforma ADACWEB, desde la que se gestionan las agendas públicas de los altos cargos de la Generalitat y la plataforma REGIA, a la que puede acceder todo el personal empleado público de la Generalitat, una vez obtenida la correspondiente autorización, previa “solicitud de recursos” a través de [GVclau](#)

Al acceder a la aplicación interna de REGIA, aparece como pantalla de inicio un buscador de actividades de influencia. Pulsando en el extremo superior derecho se pueden dar de alta nuevas actividades:

ACTIVIDADES DE INFLUENCIA

+ NUEVA ACTIVIDAD

Buscador

Titulo de la reunión

Grupo de Interés

Consejerías

Escoja una...

Alto cargo

Funcionario

Huello de Grupo de Interés

Tipo de Actividad

Fecha Inicial

Fecha final

Al pulsar el botón verde señalado, se accede a una pantalla con el formulario a cumplimentar para anotar una nueva actividad de influencia:

NUEVA ACTIVIDAD DE INFLUENCIA



Dicho formulario contiene unos campos que es obligatorio completar:

- Título de la reunión.
- Grupo o grupos de interés participantes.
- Fecha y hora.
- Tipo de actividad.
- Alto cargo asistente a la reunión (también se pueden seleccionar varios).
- Asuntos tratados: breve referencia al objeto de la reunión. Es muy importante completar este campo con la información necesaria para que la ciudadanía pueda tener conocimiento del contenido de esa actividad, aunque sea mínimamente. El Registro debe proporcionar información de calidad, de lo contrario queda desvirtuada su existencia. Para ello, es muy recomendable incluir en las reuniones a personal funcionario, que deje constancia por escrito de los asuntos tratados, en la medida de lo posible, para facilitar la tarea de completar este campo.

Hay, además, otros campos no obligatorios:

- Huella de grupo de interés. Este campo solo debe cumplimentarse cuando la reunión está relacionada con la tramitación de un anteproyecto de ley o un proyecto de decreto del Consell. La finalidad de este apartado es facilitar la búsqueda de actividades de influencia en la elaboración del informe de huella de grupos de interés. Explicaremos esto con más detalle cuando nos refiramos a la obligación de emitir dicho informe.
- Con participación previa. Se refiere al proceso especial de participación que recoge la ley en su título IV. Un procedimiento específicamente diseñado para grupos de interés, cuya puesta en funcionamiento requiere de un acuerdo expreso del Consell. Hasta la fecha no ha tenido lugar ningún caso de “participación previa” tal y como se regula en esta ley. Por ello y para evitar confusión en el momento de anotar actividades de influencia, la casilla se encuentra desactivada, de momento.

El incumplimiento de la obligación de registrar las actividades de influencia



puede dar lugar a una infracción, según lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Ley: *También se considera una infracción para los cargos públicos el hecho de no dar publicidad de las reuniones o entrevistas mantenidas por ellos mismos o por empleados públicos ordenados por ellos, con las personas u organizaciones consideradas grupos de interés inscritas en el registro, cuando tengan la obligación de publicarlo según lo previsto en esta ley.*

c. Emitir el informe de huella de grupos de interés.

La huella legislativa, huella normativa o huella de los grupos de interés nace en respuesta a las reivindicaciones de transparencia de la sociedad civil, como herramienta para acceder a la información sobre quién, cómo y sobre qué normas se ejerce influencia. Se trata de una herramienta relacionada con el registro de grupos de interés, pero complementaria de este. Su fundamento estriba en que el registro por sí solo no es capaz de aportar dicha información.

El Parlamento Europeo fue, en 2008, la primera institución en adoptar el sistema de huella legislativa, antes incluso de la existencia del registro de transparencia obligatorio. Posteriormente, en 2010, la OCDE incluyó la huella legislativa entre sus principios para la transparencia y la integridad en las actividades de influencia.

La incorporación de este sistema al derecho interno es bastante desigual. Solo la Comunitat Valenciana ha desarrollado en la práctica su aplicación, mediante un concepto directamente vinculado a los grupos de interés. Su regulación se encuentra tanto en la Ley 25/2018, como en el Decreto 172/2021 que la desarrolla.

La huella de los grupos de interés es el conjunto de actividades de influencia que estos llevan a cabo antes y durante el procedimiento de elaboración de un anteproyecto de ley o de un proyecto de decreto del Consell. Para promover la transparencia y permitir que la ciudadanía pueda conocer tales actuaciones, la ley establece la obligación de elaborar un documento, el denominado “informe de huella de los grupos de interés” en el que se agrupen y relacionen todas ellas.

El **artículo 18** de la **Ley 25 /2018** establece:

«Cuando las actividades de los grupos de interés previstas en el artículo 4



tengan la finalidad de influir en la elaboración y adopción de anteproyectos de ley y de proyectos de decreto del Consell, la conselleria competente para su tramitación emitirá un informe donde conste la identidad de las personas del artículo 2.1 que hayan mantenido contactos, directos o indirectos, orales o escritos, con cualquier persona que actúe en nombre o defensa de los intereses del grupo de interés con aquella finalidad. También se hará constar detalladamente en el informe la identidad de estas personas, la fecha y el objeto del contacto y la identificación de los grupos de interés para los cuales actúan, así como la postura y pretensiones del grupo de interés.

Este informe se sustanciará sin perjuicio del resto de informes previstos en las normas que regulan la participación ciudadana o la audiencia pública en los proyectos normativos.»

Y el **decreto 172/2021**, en su **artículo 21**:

«Cuando previamente o a lo largo del proceso de elaboración de un anteproyecto de ley o de un proyecto de decreto del Consell se hayan producido actividades de influencia relacionadas con el mismo, el órgano competente para su tramitación emitirá un informe de huella de los grupos de interés donde se relacionen ordenadamente estas actividades, indicando de manera individualizada para cada una de ellas, los aspectos siguientes:

- a) Identidad de los cargos públicos, y en el caso de personal empleado público de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental puesto y órgano administrativo al que está adscrito, independientemente de su régimen jurídico, que han mantenido el contacto.
- b) Identidad del grupo de interés para el que la persona o personas indicadas en el punto anterior han mantenido el contacto.
- c) Fecha y medio por el que se ha producido el contacto.
- d) Objeto del contacto, con especificación de la temática tratada.
- e) Indicación de la documentación aportada, remitida o entregada.
- f) Referencia al informe de conclusión a que se refiere el artículo 26 de este decreto, si ha tenido lugar un proceso de participación especial previa en la



elaboración de normas.»

Por tanto, el informe de huella normativa constituye uno más de los informes que tienen que emitirse durante el procedimiento de elaboración de dos tipos de normas: anteproyectos de ley y proyectos de decretos del Consell. En estos casos se trata de un trámite preceptivo del procedimiento de elaboración. Los demás proyectos normativos no requieren informe de huella.

No obstante, existe una excepción a la obligatoriedad de emitir el informe de huella. Se trata de los decretos del Consell que aprueben o modifiquen instrumentos de planeamiento territorial regulados por la legislación del territorio. Esta excepción se recoge en el artículo 18 de la Ley 25/2018, tras su modificación por la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de simplificación administrativa.

En cuanto al **contenido** del informe y al **órgano competente** para emitirlo:

Con la excepción citada, el informe de huella de los grupos de interés debe emitirse en todo procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de decretos del Consell, independientemente de que haya habido o no actividad de influencia. Lo que varía es el órgano competente para firmarlo.

El artículo 21.2 del Decreto 172/2021 atribuye a la subsecretaría la competencia para emitir el informe de huella negativo. Procede la emisión de informe negativo cuando no conste actividad de influencia relacionada con el proyecto normativo en tramitación. Si el informe es positivo, es decir, cuando se tiene constancia de actividad de influencia relacionada con el proyecto normativo, la competencia para emitirlo corresponde al órgano competente para su tramitación. Sin embargo, también en este aspecto ha introducido cambios la Ley 6/2024.

El artículo 66 de dicha Ley modifica el citado artículo del decreto 172/2021, estableciendo que: Si previamente o a lo largo del procedimiento de elaboración de un anteproyecto de ley o de un proyecto de decreto del Consell **no** se han producido actividades de influencia relacionadas con el anteproyecto o proyecto, **el órgano competente para su tramitación**



dejará constancia de esta circunstancia en la **Memoria de Análisis de Impacto Normativo**.¹

Los datos que deben constar en el informe de huella (los enumerados en el artículo 21 del Decreto 172/2021) se obtienen consultando el buscador de actividades que ofrece REGIA. Este contiene diferentes campos de búsqueda, uno de ellos, el denominado “Huella de Grupo de interés” está pensado para facilitar la elaboración del informe.

Si las actividades de influencia relacionadas con un expediente normativo se han grabado en REGIA de la manera adecuada, cuando deba emitirse el informe de huella bastará con introducir en ese campo el código que se haya asignado al expediente normativo en cuestión. El resultado de esa búsqueda será la relación de todas las actividades de influencia desarrolladas en relación con aquel expediente, con independencia del cargo público con el que se hayan mantenido los contactos.

8. El régimen sancionador.

A diferencia de otras normativas, la regulación de los grupos de interés en la Comunitat Valenciana sí que contiene un régimen sancionador.

Con ello se pretende reforzar el cumplimiento de las obligaciones que recoge la Ley 25/2018 y el Decreto que la desarrolla, así como lograr sus objetivos de transparencia y participación.

Este régimen sancionador se aplica a todos los sujetos obligados por la normativa: grupos de interés, personal empleado público y cargos públicos.

Las infracciones de los cargos públicos se encuentran tipificadas en el artículo 27 de la Ley 25/2018, del siguiente modo:

¹ Téngase en cuenta la Disposición Final de la Ley 6/2024, según la cual: «La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, salvo los artículos 10, 61 y 66, que entrarán en vigor al día siguiente de la publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* del acuerdo por el que apruebe la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo».



Se considera infracción para los cargos públicos:

1. Mantener o consentir la inclusión en la agenda de trabajo de reuniones o entrevistas con grupos de interés cuando no hayan cumplido el deber de inscripción en REGIA. La infracción se considerará grave o leve en función de la reincidencia o reiteración de las reuniones o entrevistas.

2. No dar publicidad de las reuniones o entrevistas mantenidas, por ellos mismos o por empleados públicos ordenados por ellos, con grupos de interés inscritos en REGIA, cuando tengan la obligación de publicarlo según lo previsto en la ley 25/2018. La infracción se considerará grave o leve en función de la reincidencia o reiteración de las reuniones o entrevistas.

3. Se considera una infracción grave para los cargos públicos ordenar a los empleados públicos mantener reuniones o entrevistas de trabajo con las personas u organizaciones consideradas grupos de interés, cuando no hayan cumplido el deber de inscripción en el registro de grupos de interés».

Los dos primeros supuestos se tipifican como graves o leves en función de la reiteración de la conducta, así:

1. Aceptar reuniones o entrevistas con grupos de interés no inscritos:

- 2 veces en un año, con el mismo grupo de interés, es infracción leve.
- 3 veces en un año, con el mismo grupo de interés, es infracción grave.

2. No publicar en REGIA las reuniones o entrevistas con grupos de interés inscritos.

- 2 veces en un año es infracción leve.
- 3 veces en un año es infracción grave.

Respecto a las sanciones a los cargos públicos, la Ley 25/2018 establece las siguientes (art. 30):

Por las infracciones graves:



- a) Multa entre 601 y 6.000 euros.
- b) La publicación de la declaración del incumplimiento en el portal de transparencia de la Generalitat.
- c) La multa y la publicación de la declaración de incumplimiento conjuntamente.

Por las infracciones leves:

- a) El apercibimiento por el incumplimiento.
- b) Multa hasta 600 euros.
- c) Apercibimiento + multa: El apercibimiento y la multa hasta 600 euros conjuntamente.

La Competencia sancionadora corresponde a los siguientes órganos (art. 33 Ley 25/2018):

Los órganos competentes para ordenar la **incoación** del procedimiento sancionador son:

- a) El Consell, cuando se trate de alguno de sus miembros, de la persona titular de una secretaría autonómica.
- b) La persona titular del departamento competente en materia de transparencia, en el caso de otros altos cargos de la administración de la Generalitat o de su sector público instrumental.

La **instrucción** corresponde a la Oficina de Control de Conflictos de Intereses cuando el responsable de la infracción sea cargo público de la Generalitat o de su sector público instrumental. Pero si el alto cargo está adscrito al departamento competente en materia de transparencia, la instrucción se ejercerá por el titular del departamento competente en materia de administraciones públicas.

La competencia para **resolver** depende del cargo que ostenta la persona contra la que se dirige el procedimiento. Así:

- a) Sanciones contra miembros del Consell o secretarías autonómicas: El Consell.



- b) Sanciones contra otros cargos públicos: La persona titular del departamento competente en materia de transparencia. En este caso deberá escuchar, de manera previa a la resolución del procedimiento, el criterio de la persona titular del departamento donde preste servicios la persona afectada o de quien dependa la entidad pública donde preste servicio esta persona.
- c) Sanciones contra cargos de la Conselleria de transparencia: en este caso, las competencias de instrucción y resolución las ejerce el titular del departamento competente en materia de administraciones públicas.

Prescripción. El plazo de prescripción, tanto de las infracciones como de las sanciones será de dos años para las graves y de un año para las leves.

Finalmente, respecto al **personal empleado público**, el artículo 28 de la Ley 25/2018 establece que:

«Se considera una infracción leve para el personal empleado público mantener, sin conocimiento ni instrucciones previas del cargo público del que dependan, reuniones o entrevistas de trabajo, cuyo contenido revista las características propias de las actividades de influencia, con las personas u organizaciones consideradas grupos de interés cuando no hayan cumplido el deber de inscripción en el registro de grupos de interés, teniendo en cuenta la obligación de inscripción prevista en el artículo 6.1 y sin perjuicio de lo que disponga la normativa específica aplicable en materia de función pública».

Por tanto, solo se prevé este tipo de infracción leve. El supuesto de hecho consiste en mantener con grupos de interés no inscritos, reuniones que supongan actividad de influencia, sin haber informado al alto cargo del que dependen.

La finalidad del precepto es doble:

- Por una parte, se trata de evitar que el alto cargo envíe a una reunión a alguna persona empleada pública para esquivar la obligación de inscripción. Así, la obligación de inscripción se mantiene, aunque a la reunión no asista un alto cargo sino solo el personal adscrito a él.



- Por otra, disuadir al personal empleado público de mantener reuniones con grupos de interés, sin conocimiento del alto cargo del que dependa. De este tipo de reuniones es de las que puede surgir responsabilidad para este colectivo, si el grupo de interés con el que se reúne no está inscrito. De ahí la conveniencia de comprobar la inscripción en REGIA, antes de mantener reuniones en las que se pueda desarrollar actividad de influencia.

Las sanciones aplicables al personal empleado público de la administración de la Generalitat y de su sector público instrumental son las establecidas en los regímenes disciplinarios correspondientes de aplicación.

En cuanto a la competencia sancionadora:

Los órganos competentes para ordenar la incoación del procedimiento sancionador son los determinados en la normativa sectorial correspondiente, en el caso de personal empleado público de la administración de la Generalitat y de su sector público instrumental. También la competencia para instruir el procedimiento sancionador la determinarán los órganos que correspondan, conforme a la normativa sectorial.

El plazo de prescripción de las infracciones cometidas por funcionarios/as públicos/as o personal eventual será el establecido en la normativa reguladora del régimen disciplinario que resulte de aplicación.

Finalmente, únicamente queda mencionar que también existe un régimen sancionador aplicable a los grupos de interés. Su regulación se encuentra en los artículos 26 y 29 de la Ley 25/2018, donde se enumeran las infracciones (que pueden ser graves o leves) y las sanciones que corresponde aplicar. Además, el artículo 33 se refiere a los órganos competentes para aplicar esas sanciones: el Consell, en el caso de las graves y la persona titular el departamento competente en materia de transparencia, en el caso de las infracciones leves.



ANEXO

Para poder anotar en el REGIA una actividad de influencia es necesario que el grupo de interés se haya registrado previamente. Como corresponde a los cargos o empleados públicos, advertirles de la obligatoriedad de la inscripción (art. 6 Ley 25/2018), cuando alguna organización, empresa, fundación o asociación no registrada pida una reunión, hay que advertirle de la necesidad de registrarse. Para ello se les puede enviar un correo electrónico en el que se indique lo siguiente:

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana: “todos los grupos de interés incluidos en el artículo 2.2 deben estar inscritos en el registro de grupos de interés. Sin esta inscripción no podrán tener reuniones o entrevistas con los cargos públicos y el personal empleado público de la Generalitat, ni participar de sus agendas de trabajo”.

Por ello, le informamos de la necesidad de inscribirse en el mencionado registro, con carácter previo a la reunión solicitada. La inscripción se realiza de forma telemática, puede acceder al trámite desde el portal de transparencia de la Generalitat: <https://gvaoberta.gva.es/es/regia> o desde la Guía PROP / Trámites y Servicios, de la Generalitat Valenciana.

En el caso de que la reunión ya haya tenido lugar (y se considere que entra dentro del concepto de actividad de influencia), se les puede comunicar lo siguiente:

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, en relación con el artículo 14 del Decreto 172/2021, que la desarrolla: en el registro de grupos de interés se inscribirán las actividades de influencia realizadas. Corresponde a los cargos públicos la obligación de hacer constar esas actividades, debiendo hacer referencia a los asuntos tratados, las comunicaciones, los informes y demás documentos que se produzcan a consecuencia de dicha actividad.

Para poder realizar esa inscripción, es necesario que el grupo de interés se encuentre previamente inscrito en REGIA (Registro de Grupos de Interés de la



GENERALITAT
VALENCIANA



Generalitat).

Por tanto, siendo necesario dejar constancia en el mencionado registro, de la reunión que tuvo lugar en fecha ++/++/++++ y, dado que su organización no se encuentra todavía inscrita como grupo de interés, le informamos de la necesidad de hacerlo.

La inscripción se realiza de forma telemática, puede acceder al trámite desde el portal de transparencia de la Generalitat: <https://gvaoberta.gva.es/es/regia> o desde la Guía PROP / Trámites y Servicios, de la Generalitat Valenciana.