

El informe de huella de grupos de interés.

El concepto y la regulación de la huella legislativa, huella normativa o huella de los grupos de interés, tiene su origen en las reivindicaciones de transparencia de la ciudadanía. Es una herramienta que sirve para conocer quién, cómo y sobre qué normas se ejerce influencia.

Desde el punto de vista doctrinal, la huella normativa es: **un documento que detalla el momento, la persona y el contenido de un contacto entre el legislador y un grupo de interés**. Este documento, publicado como anexo los informes del proceso de elaboración de la norma, aporta visibilidad sobre quién realizó aportaciones al proyecto normativo.

La normativa de la Comunitat valenciana respeta este concepto, a diferencia de otras regulaciones que han adoptado esa denominación, pero dándole un sentido distinto, no vinculado a un único documento sino a la trazabilidad de los trámites, informes generados y versiones que se han producido durante el procedimiento de elaboración de una norma, y que por tanto constan en su expediente. Por ejemplo la [Comunidad de Madrid](#) o la [Región de Murcia](#).

En la Comunitat Valenciana, la huella normativa se regula en los arts. 18 y 19 de la Ley 25/2018 y 21 – 22 del Decreto 172/2021.

Lo primero que llama la atención es que cada una de estas normas utiliza diferentes denominaciones para referirse a un mismo concepto: La ley, en su preámbulo sí que utiliza el término «huella normativa», pero en el título III se refiere a ella como: «publicidad de los contactos mantenidos con grupos de interés durante la elaboración normativa». El decreto que desarrolla la ley rectifica parcialmente y lo denomina «huella de los grupos de interés».

La huella de los grupos de interés es el **conjunto de actividades de influencia realizadas antes y durante el procedimiento de elaboración de un anteproyecto de ley o de un proyecto de decreto del Consell**. Por tanto, para facilitar la localización de todas esas actividades, la ley establece la obligación de elaborar un informe, en el que se agrupen y relacionen todas ellas, de forma que puedan encontrarse en un único documento escrito.

Por eso, se trata de un recurso complementario al registro de grupos de interés. Ya que este, por sí mismo es incapaz de aportar dicha información y visión de conjunto. Podemos consultar las actividades realizadas por un grupo o

respecto a determinados altos cargos...pero la influencia ejercida sobre un proyecto normativo concreto solo podemos conocerla a través del informe de huella de los grupos de interés.

Es importante tener en cuenta varios **aspectos clave**:

1.- Se trata de un **informe preceptivo**. Debe emitirse, tanto si ha existido actividad de influencia como si no la ha habido.

2.- El informe de huella es obligatorio solo en la tramitación de **anteproyectos de ley y proyectos de decretos del Consell**, no en el resto de los proyectos normativos. Además, quedan excluidos de la obligación de incorporar este informe los proyectos de decreto del Consell que aprueben o modifiquen instrumentos de planeamiento territorial, regulados por la legislación de ordenación del territorio ([art. 65 Ley 6/2024, de Simplificación administrativa](#))

Por tanto, se configura como uno más de los informes que tienen que emitirse durante el procedimiento de elaboración de estos dos tipos de normas. Se trata de un trámite preceptivo del expediente, en el que el informe debe constar, tanto si ha existido como si no, actividad de influencia. Esto supone que, la no emisión del informe de huella o su emisión inadecuada no solo constituye una vulneración sobre las normas de transparencia y de publicidad activa, sino que tiene un efecto mucho más potente: el de condicionar la validez de la norma que se está tramitando.

3.- El informe de huella debe contener **solo** las **actividades de influencia** que realizan los grupos de interés.

Recordemos que actividad de influencia es toda comunicación dirigida a los altos cargos con la finalidad de influir, pero no se considera como tal (al menos en nuestra comunidad autónoma) la intervención en procesos de participación pública previstos en normas legales o reglamentarias (trámites de información pública o audiencia al interesado, por ejemplo). Por tanto, las aportaciones que realicen los grupos de interés en esos procesos participativos, no se incluyen en el informe de huella.

Contenido del informe:

El contenido del informe de huella de los grupos de interés se puede agrupar en tres grandes bloques:

- Identificación de los intervinientes: es decir, responsables públicos, grupos de interés, e intermediarios (que a su vez son también grupos de interés), si los hubiese.

- Tiempo y forma: la fecha y el medio por el que se ha producido el contacto.
- Objeto: son los asuntos tratados y también la referencia a la documentación aportada.

Los datos sobre las actividades de influencia que deben incluirse en el informe se obtienen consultando el registro, ya que las actividades a reflejar son las que se encuentran registradas y conviene que se haga contar expresamente así. De esta manera, el órgano emisor cuenta con la seguridad de que lo que está firmando es cierto, al decir que: (ver [modelo de informe](#) en gvaOberta)

Previamente o a lo largo del proceso de elaboración de la norma referenciada, consultado el Registro de grupos de interés de la Generalitat en fecha, constan las siguientes actividades de influencia desarrollada por los grupos de interés...

Para localizar las actividades que deben reflejarse en el informe debemos acudir a REGIA y utilizar cualquiera de los criterios que existen, dentro del buscador de actividades de influencia. Pero, el más útil de todos, creado expresamente para esta finalidad, es el campo denominado “Huella de Grupo de interés”, que debe cumplimentarse al anotar en el registro una actividad relacionada con un expediente normativo que requiera la elaboración de informe de huella (anteproyecto de ley o proyecto de decreto del Consell).

Por eso es muy importante conocer este campo y cumplimentarlo adecuadamente, con un código que debe ser único para ese expediente normativo.

Órgano competente

En cuanto al órgano que debe emitir este informe, la normativa hasta ahora en vigor diferencia entre si el informe es positivo o negativo: si es positivo corresponde firmarlo al órgano competente para tramitar el expediente y, si es negativo (porque no consta que se hayan realizado actividades de influencia) corresponde al titular de la subsecretaría. Sin embargo, esta regulación ha cambiado recientemente:

Se trata de la Ley 6/2024, de Simplificación Administrativa que regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y prevé que se incorporen a la misma todos los informes preceptivos que establezca la legislación sectorial para determinar el impacto de la norma en tramitación sobre determinados ámbitos. Entre tales informe se encuentra el de la huella de los grupos de interés.

Así, tras la aprobación de esta Ley, el artículo 21.2 del Decreto 172/2021 queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 21. Informe de huella de los grupos de interés [...] 2. *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».*

También se modifica el artículo 22, a propósito de la referida Memoria:

Artículo 22. Publicación e incorporación del informe al expediente del proyecto normativo. [...] 2. *Así mismo, el informe de huella de los grupos de interés formará parte del expediente cuando se remita para la emisión de informes o para la aprobación de los anteproyectos de ley o de proyectos de decreto del Consell, incorporándose a la memoria de análisis de impacto normativo correspondiente”*

No obstante, la disposición final sexta de esta Ley establece que la entrada en vigor de esa medida se producirá cuando se publique en el DOGV la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), que debe ser aprobada por acuerdo del Consell.

¿Cuándo hay que emitir el informe de huella?

Para que proceda emitir un informe de huella, deben darse dos condiciones:

- El expediente debe contener una versión del texto normativo.
- El procedimiento de elaboración de la norma debe haber llegado al momento en el que se comienzan a solicitar los informes que deben formar parte del expediente (o se remita el texto al órgano competente para su aprobación).

Por tanto, hasta que no se solicite el primero de estos informes, la Ley 25/2018 y el Decreto 172/2021 no obligan a emitir informe de huella alguno.

Para emitir el primero de los informes de huella debe consultarse REGIA y emitirse el que proceda: negativo si no ha habido actividad de influencia, y positivo si ha existido, incluso si ésta ha tenido lugar previamente al procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley o proyecto de decreto del Consell.

Cuando el expediente normativo se remita a otro órgano para la emisión de informes, o para su aprobación, debe ir acompañado del informe de huella de los grupos de interés. Por tanto, cabe concluir lo siguiente:

- Si desde la última emisión del informe de huella **se ha desarrollado nueva actividad de influencia**, debe emitirse un nuevo informe positivo que sustituya o modifique el anterior, incorporando esa actividad.
- Si desde la última emisión del informe de huella **no se ha desarrollado nueva actividad de influencia**, ese informe anterior es válido (puesto que se mantiene actualizado) y podrá incorporarse al expediente cuando se remita a otros órganos.
- **Si el texto** del proyecto normativo en tramitación **no ha variado** desde que se emitió el anterior informe de huella, tampoco es necesario emitir un nuevo informe.

Publicación del informe

Finalmente, es importante destacar la necesidad de dar publicidad al informe de huella, de lo contrario carecería de sentido su emisión. El decreto establece que el informe de huella de los grupos de interés se publicará en el portal de transparencia de la Generalitat, dentro del apartado correspondiente al expediente de elaboración de la norma. Actualmente podemos encontrar los informes de huella dentro de cada expediente normativo, a los que podemos acceder a través de [gvaOberta](#).

El informe de huella se incorpora, por tanto, al resto de documentación del expediente de elaboración de la norma. Se publica en el mismo apartado en el que se puede consultar el resto de documentación del proyecto normativo. Por tanto, tiene idéntica publicidad que el resto de los informes del expediente: informe de valoración de las aportaciones de la ciudadanía, informes preceptivos de la dirección general de función pública, de la dirección general de presupuestos, de la abogacía de la Generalitat, del Consell jurídic consultiu de la Comunitat valenciana, etc.

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. Se regula en el último título de la Ley (arts. 24 – 34).

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. Sin embargo, lo ideal es poder lograr que se cumpla sin tener que recurrir a la aplicación de sanciones, de ahí nuestros esfuerzos en dar a conocer todo el sistema aplicable a la actividad de los grupos de interés y facilitar el manejo de esta herramienta por todas las personas obligadas.

Los principios y normas generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora se aplican supletoriamente en todo lo que no determina la Ley y el Decreto. En cuanto al procedimiento sancionador, aunque el decreto 172/2021 contiene un capítulo dedicado al mismo (arts. 27 – 36), se mantiene la misma filosofía de aplicar la legislación común. En el caso del personal empleado público, el procedimiento sancionador que se aplica es el previsto para el régimen disciplinario funcional, estatutario o laboral que en cada caso resulte aplicable.

Sujetos responsables.

Son responsables de las infracciones las personas incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 25/2018: los grupos de interés, los cargos públicos y el personal empleado público.

Infracciones y sanciones de los grupos de interés.

Las faltas se clasifican en graves y leves, según el art. 26 de la Ley:

Son **infracciones graves**, entre otras:

- Tratar de influir de manera deshonesta en la toma de decisiones públicas o en la obtención de información.
- Incitar a los cargos o empleados públicos a infringir la ley o las normas éticas que les sean de aplicación

- Inscribirse en el registro de grupos de interés con datos o documentos falsos, u omitir deliberadamente datos y documentos que deberían ser aportados al registro.
- Mantener contactos o reuniones con cargos o empleados públicos con la finalidad de realizar la actividad de influencia sin estar inscrito en el registro de grupos de interés, con una reiteración de dos o más veces en el plazo de un año.
- Impedir o dificultar el adecuado desarrollo de las funciones de control y fiscalización previstas en el capítulo tercero del título II de la ley 25/2018.
- Omitir deliberadamente la condición de grupo de interés en sus contactos con cargos o empleados públicos con la finalidad de realizar indirectamente la actividad de influencia sin la preceptiva inscripción en el registro de grupos de interés.

Son infracciones **leves**:

- Incumplir las obligaciones derivadas del código común de conducta (cuando ese comportamiento no esté tipificado como infracción grave.
- Mantener contactos o reuniones con cargos o empleados públicos con la finalidad de realizar la actividad de influencia sin estar inscrito en el registro de grupos de interés, teniendo en cuenta la obligación de inscripción establecida en el artículo 6.1. de la Ley 25/2018.
- No atender el requerimiento previsto en el artículo 15 en el plazo establecido, cuando no haya causa que lo justifique.
- No actualizar la información registral cuando corresponda, siempre y cuando se esté realizando efectivamente la actividad de influencia.

Sanciones

Por la comisión de infracciones graves:

- 1.º La declaración de incumplimiento y su publicación en el portal de transparencia de la Generalitat, en todo caso.
- 2.º Multa entre 601 y 6.000 euros.
- 3.º La suspensión de la inscripción en REGIA durante un período de 1 a 2 años.
- 4.º La multa y la suspensión de la inscripción de manera conjunta.

Por la comisión de infracciones leves:

- 1.º La declaración de incumplimiento y su publicación en el portal de transparencia de la Generalitat.
- 2.º Multa hasta 600 euros.
- 3.º La advertencia por el incumplimiento.
- 4.º Dos de las tres sanciones anteriores, de manera conjunta.

Infracciones y sanciones de los cargos públicos (arts. 27 y 30)

Son **infracciones** de los altos cargos:

1. Consentir la inclusión en la agenda de reuniones o entrevistas con grupos de interés no inscritos:
 - 2 o más veces en un año (**3 veces es infracción grave**).
 - Con el mismo grupo de interés.
2. No publicar en REGIA las reuniones o entrevistas con grupos de interés inscritos, al menos 2 veces en un año (**3 veces es infracción grave**).
3. Ordenar al personal empleado públicos que tengan reuniones con grupos de interés no inscritos: **infracción grave**

Las **sanciones** que se pueden aplicar a los cargos públicos son:

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) Apercibimiento
- b) Multa hasta 600 euros.
- c) Apercibimiento + multa

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.

Infracciones y sanciones del personal empleado público (arts. 28 y 31)

Se considera una infracción leve para el personal empleado público mantener, con grupos de interés que no hayan cumplido el deber de inscripción en el registro, y 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.

Por tanto, solo se prevé la comisión de **infracciones leves**. 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 de

adscripción. De ahí la conveniencia de que al mantener reuniones en las que se pueda desarrollar actividad de influencia verifiquemos antes si los grupos de interés asistentes están inscritos en REGIA.

Las sanciones aplicables al personal empleado público de la administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, por la comisión de infracciones tipificadas por la ley son las establecidas en los regímenes disciplinarios correspondientes.

El plazo de prescripción de las infracciones será también el establecido en la normativa reguladora del régimen disciplinario que resulte de aplicación.