

Grau en Dret
Treball de fi de Grau (21067/22747)
Curs acadèmic 2016-2017

ELS GRUPS D'INTERÈS
VISIÓ COMPARADA I PUNTS CLAU DE LA SEVA
REGULACIÓ A CATALUNYA

Adriana León Soler

NIA 164669

Tutor del treball:

Xavier Bernadí Gil



DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, Adriana León Soler, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic autor, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autor/a de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repository: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.

Adriana León Soler
Barcelona, 2 de juny de 2017

SUMARI

És innegable la rellevància que està prenent aquests darrers anys, entre les diverses formes de participació en les polítiques públiques, el fenomen dels grups d'interès i llur activitat. Tot i ser una activitat legítima i absolutament necessària en el marc de la societat democràtica actual, la manca de regulació i l'opacitat amb què aquestes entitats han desenvolupat fins ara les seves activitats han provocat que l'opinió pública tendeixi a vincular-les a la corrupció i al tràfic d'influències. Lluny de compartir aquest punt de vista, aquest treball té com a objectiu dur a terme una anàlisi profunda sobre la situació de la regulació del fenomen a l'àmbit internacional i europeu, on s'emmarca la recent regulació dels grups d'interès a Catalunya, i cercar les claus bàsiques d'una regulació que garanteixi la transparència i la integritat en el desenvolupament de l'activitat de *lobbying*.

En un primer capítol (deixant de banda una breu introducció), es durà a terme una contextualització en recerca dels punts clau de les regulacions més remarcables a diferents nivells, per donar pas a un repàs de l'evolució de la regulació a Catalunya i els seus continguts bàsics. L'objecte de recerca del treball es centra en dos aspectes determinants del fenomen: quines són les claus d'una definició de grup d'interès que permeti una identificació clara i precisa de les entitats que duen a terme una influència efectiva sobre les autoritats responsables de la presa de decisions públiques? I, si s'opta per implementar un registre de grups d'interès, és aconsellable que aquest sigui obligatori? Veurem com aquests aspectes són imprescindibles per a una regulació efectiva dels grups d'interès que garanteixi la transparència i la integritat en el desenvolupament de les seves activitats.

ÍNDIX

1. PRESENTACIÓ DEL TREBALL.....	4
1.1 Objecte del treball	4
1.2 Acotació de l'objecte de recerca. En particular, concepte de grups d'interès i debat sobre l'obligatorietat de la seva inscripció registral.....	5
1.3 Estructura i metodologia utilitzada.....	6
2. ANÀLISI COMPARADA DE LA REGULACIÓ DELS GRUPS D'INTERÈS.....	7
2.1 Àmbit internacional.....	7
2.2 Àmbit europeu.....	11
2.2.1 Regulació i supervisió dels grups d'interès als Estats Membres	11
2.2.2 Els grups d'interès a les institucions de la Unió Europea: Registre de Transparència	13
2.3 Àmbit estatal.....	16
2.3.1 Situació a l'Estat espanyol	16
2.3.2 Els grups d'interès a les Comunitats Autònomes.....	18
3. ELS GRUPS D'INTERÈS A CATALUNYA.....	19
3.1 Els grups d'interès en el marc de la legislació de transparència i bon govern	19
3.1.1 Evolució de la regulació dels grups d'interès a Catalunya	19
3.1.2 Continguts bàsics de la regulació adoptada	22
3.1.2.1 Sobre la definició dels grups d'interès (àmbit subjectiu d'aplicació).....	23
3.1.2.2 Activitats subjectes a Registre (àmbit objectiu d'aplicació).....	25
3.1.2.3 Obligtorietat de Registre, obligacions dels declarants i règim sancionador: en especial el Codi de conducta	26
3.1.3 El Registre de grups d'interès del Parlament de Catalunya	28
3.2 Aspectes controvertits	30
3.2.1 Reflexió sobre la importància del concepte	30
3.2.2 Reflexió sobre l'obligatorietat de registre.....	35
4. CONCLUSIONS.....	40
5. BIBLIOGRAFIA.....	43

1. PRESENTACIÓ DEL TREBALL

1.1 Objecte del treball

El terme “lobby” té el seu origen al segle XVIII, quan els representants de les companyies de comerciants o industrials, entre d’altres, restaven a l’espera dels parlamentaris britànics als salons d’entrada a Westminster, amb l’esperança de compartir un temps amb ells i intentar influir en un sentit o un altre les votacions que es durien a terme aquell dia¹. Es tracta d’una activitat que va sorgir de forma espontània, però que aviat va mostrar possibilitats de futur: la comunicació es va tornar cada cop més fluida i subtil i es van crear relacions més complexes i més opaques. Actualment, l’activitat dels grups d’interès és comú a tots els sectors de l’activitat política i econòmica, fins el punt d’haver-se convertit en una activitat duta a terme de manera professional per entitats especialitzades que actuen com a intermediaris de terceres persones. Poden dur a terme el que es coneix com a activitat de *lobbying* tot tipus d’empreses, organitzacions socials, associacions de col·lectius (siguin majoritaris o minoritaris) i fins i tot persones individuals². L’objecte d’aquest treball és dur a terme una anàlisi en profunditat de la regulació a diferents nivells per a entendre les claus de la regulació i el registre de grups d’interès a Catalunya, pionera a l’Estat i a bona part d’Europa a donar resposta a aquest fenomen, estretament vinculat a la legislació de transparència i bon govern.

Abans de plantejar l’objecte de recerca cal fer una puntualització prèvia sobre els diferents termes que s’utilitzaran al llarg del treball. El terme “lobby” és el terme originàriament i comunament utilitzat per a fer referència tant a les organitzacions com a l’activitat pròpia dels grups d’interès. Veurem que hi ha pràcticament tantes definicions com concepcions i normes reguladores del fenomen³, pel que deixarem les matisacions pel moment en què es dugui a terme la corresponent anàlisi. No obstant, durant el treball s’utilitzarà preferentment el terme “grup d’interès”, entre d’altres raons, per la major amplitud

¹ FRANCÉS, Juan. (2013) *¡Qué vienen los lobbies!* Barcelona: Ediciones Destino.

² Ídem.

³ Per exemple, Juan Francés explica al seu llibre que l’Enciclopèdia Britànica considera que els grups de pressió serveixen per a articular les demandes d’alguns sectors de la societat, sovint poden aportar als legisladors la informació necessària per a treballar en assumptes complexos, donen publicitat i desperten el debat públic sobre qüestions diverses, i serveixen com a instrument per a distribuir informació sobre activitats públiques entre la ciutadania. El polítològ francès Maurice Duverger va més enllà i defineix els grups d’interès com una manifestació natural de la condició social de l’home, la resposta que els individus que viuen en societat, busquen per poder participar en els assumptes que els incumbeixen.

del seu significat semàntic, així com pel fet que en l'actualitat el terme "lobby" té una connotació negativa que aquí es vol deixar de banda. Aquesta exposició es desenvoluparà sobre la base que els grups d'interès duen a terme una activitat legítima absolutament necessària a la societat actual⁴ i que precisament la regulació i la vocació de transparència de la mateixa busquen combatre tota activitat il·legítima i donar a conèixer al públic tots els detalls de les comunicacions entre grups d'interès i autoritats públiques.

1.2 Acotació de l'objecte de recerca. En particular, concepte de grups d'interès i debat sobre l'obligatorietat de la seva inscripció registral

Entre les diverses formes de participació directa en les polítiques públiques, destaca "la participació que es du a terme, amb caràcter professional o no, i de manera regular i estable o no, amb la finalitat de defensar els interessos de determinats sectors, a través de l'acció directa o indirecta, davant dels actors que tenen capacitat d'intervenir, incidir o decidir en les polítiques públiques que elaboren i apliquen les administracions públiques"⁵. Aquesta participació és a grans trets el que es coneix com a activitat de grup d'interès (sent aquest darrer l'entitat que la du a terme). És innegable la rellevància que ha anat prenent aquest fenomen els darrers anys, fet que alhora ha posat de manifest la necessitat d'una regulació i un cert control o supervisió dels subjectes que la duen a terme. No obstant, no és possible parlar d'una regulació i control efectius si no es delimita clarament què s'entén per grup d'interès i quines activitats els hi són pròpies. Per aquesta raó, en aquest treball analitzarem en profunditat els conceptes que s'han adoptat a diferents regulacions i veurem quines són les claus d'una definició complerta que inclogui les entitats que han de ser regulades i controlades per dur a terme aquest tipus d'activitat, i alhora exclogui aquelles que no ho hagin de ser.

Al llarg del treball observarem que hi ha moltes opcions a l'hora de regular els grups d'interès. Nosaltres, però, ens centrarem en el registre com a mesura de control i supervisió per ser l'eina que s'ha adoptat a Catalunya, de forma coincident amb l'opció adoptada per

⁴ L'apartat 5 del Preàmbul de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, reconeix que "El desenvolupament de l'activitat política i administrativa posa en relleu l'existència de persones i organitzacions que, de manera lícita, porten a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en benefici i interès d'altres persones o organitzacions. Aquesta és una activitat que no es pot evitar, però sí que es pot fer més transparent mitjançant l'adopció de mesures legals."

⁵ Preàmbul del Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic.

altres Estats i organitzacions. Un dels grans debats i dels més importants que es va obrir en el moment d'implementar el registre va ser si aquest havia de ser voluntari o obligatori: mentre que en un principi predominava la posició que concebia el registre com a voluntari, progressivament s'ha anat refermant el seu caràcter obligatori. Per aquesta raó hem considerat imprescindible fer una reflexió sobre la necessitat o no de l'obligatorietat de registre i els punts a favor i en contra de la mateixa. Sembla, d'entrada, que fer obligatòria la inscripció és la resposta més intuïtiva i eficaç per a dur a terme un control efectiu sobre aquestes entitats, però, també requereix una gran quantitat de recursos per a fer-ho possible. Alhora, veurem que l'aspecte de l'obligatorietat de registre està estretament vinculat amb la imposició d'una sèrie de normes ètiques i d'estàndards d'integritat tant d'una banda als grups d'interès com a les autoritats públiques destinatàries de llur activitat. L'objectiu és acabar descobrint les claus de la regulació del fenomen fins el moment i veure quina línia s'ha de seguir per a consolidar una regulació adequada a la importància, així com els riscos que comporta el fet en l'actualitat i al futur.

1.3 Estructura i metodologia utilitzada

Abans d'explicar l'estructura de l'exposició, cal fer una puntualització prèvia. La meua motivació en aquest treball és consolidar els meus coneixements en una matèria que he tingut l'oportunitat ja anteriorment de conèixer molt de prop, durant el Pràcticum extern en Administracions públiques a la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques del Departament de Justícia. Així, aquest treball és el resultat d'una profunda anàlisi d'informació molt diversa, d'un intens procediment de síntesi, donat la brevetat del treball que s'oposa al joc que pot donar aquesta matèria, i finalment a un profund esforç de processament i reflexió propis.

L'exposició comença amb una anàlisi en profunditat del context de la regulació dels grups d'interès, partint dels casos més paradigmàtics de l'àmbit internacional, seguint per l'àmbit europeu, dividit d'una banda amb l'exposició d'alguns exemples de regulacions a Estats europeus remarcables segons barems que veurem, i d'altra veient el paper dels grups d'interès i llur regulació a la Unió Europea. Finalment farem una breu referència a la situació a l'Estat espanyol i al paper que juguen els grups d'interès a les Comunitats Autònomes. Aquesta part té vocació de donar al lector una base de partida sobre com s'entén el fenomen del *lobbying* a diferents nivells, donant una visió global d'aquelles claus que ens interessin

per a centrar-nos en el cas que ens ocupa: el de la regulació a Catalunya. A continuació d'aquesta part més descriptiva analitzarem la regulació dels grups d'interès a Catalunya en el marc de la legislació de transparència i bon govern, fent un repàs de l'evolució de la normativa sobre el fenomen i dels continguts bàsics de la regulació adoptada, fent finalment una breu menció a la relació dels grups d'interès amb el poder legislatiu, el Parlament de Catalunya.

Un cop entès com funciona la regulació dels grups d'interès a Catalunya, desenvoluparem l'objecte de recerca del treball, els punts de reflexió sobre el concepte de grup d'interès i l'obligatorietat de registre. Aquests punts seguiran una pauta semblant: en primer lloc s'exposarà la problemàtica, les claus de la matèria i els diferents punts de vista que es poden adoptar respecte de la mateixa i finalment n'extrauré les meves pròpies conclusions, tenint en compte el conjunt del treball desenvolupat.

2. ANÀLISI COMPARADA DE LA REGULACIÓ DELS GRUPS D'INTERÈS

2.1 Àmbit internacional

La rellevància d'aquest fenomen ha fet que durant les darreres dècades el nombre de països que han regulat l'activitat dels grups d'interès hagi augmentat exponencialment. Per a dur a terme una breu anàlisi comparada sobre la regulació dels grups d'interès en l'àmbit internacional, s'han seleccionat alguns dels Estats on la regulació en la matèria ha servit de referència a molts altres països: Estats Units, Canadà, Austràlia i Xile.

L'activitat dels grups d'interès als Estats Units⁶ es troba regulada actualment a nivell federal per la *Lobbying Disclosure Act* de 1995 (LDA) en la seva darrera versió de l'any 2007, amb la *Honest Leadership and Open Government Act*.⁷ Aquesta norma estableix un

⁶ Un dels casos més paradigmàtics, on el *lobbying* ha existit des de l'inici de la seva història com a territori independent, emparat a la Primera Esmena a la Constitució, que reconeix el dret dels ciutadans a "peticionar al govern una reparació de greuges (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2012) "Registros de lobbistas: Derecho Comparado". Informe elaborat per a la Comissió Permanent de Constitució, Legislació i Justícia de la Càmera de Diputats, en el marc de la discussió del Projecte de Llei que estableix normes sobre l'activitat de lobby. (20 de juny de 2012))

⁷ ARAGUÀS GALCERÀ, Irene. (2016) "La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 106 (setembre-desembre 2016) p. 258

registre i unes normes de conducta aplicades a aquells subjectes que realitzen actuacions de *lobbying* en interès d'una persona o entitat privada (*lobby* o *client*, en termes de la Llei) a canvi d'una contraprestació econòmica, bé per compte propi o per compte aliè. Es consideren activitats de *lobbying* aquelles que tenen com a finalitat influir l'actuació del poder legislatiu o executiu, siguin quins siguin els mitjans utilitzats. Quant al sistema de registre que preveu la LDA, s'estableixen terminis especialment breus per a la inscripció, que és obligatòria⁸, i s'imposen obligacions estrictes de subministrament d'informació. Es preveu que la inscripció registral contingui les dades personals, professionals i de contacte del registrant i del client, entre d'altres; una declaració sobre les àrees o àmbits materials en què el registrant desenvoluparà les seves activitats; i el nom de la persona concreta que exerceix les actuacions de *lobbying* o s'espera que ho faci (lobbista). Correspon al Secretari de la Càmera de Representants⁹ desenvolupar un sistema d'arxiu, codificació i anàlisi creuat de dades que permeti la publicitat de les dades que s'hi inclouen. S'exigeix l'actualització trimestral de la informació al Registre. La LDA recull també un règim sancionador, podent imposar-se sancions, essencialment de caràcter pecuniari, atenent al tipus i gravetat de l'incompliment.

El segon cas a remarcar és Canadà, on la regulació dels grups d'interès es troba a la *Lobbying Act*¹⁰ que va entrar en vigor el 2 de juliol de 2008¹¹. Cal remarcar la creació *ad hoc* de dos òrgans imprescindibles per a l'aplicació de la normativa en la matèria a Canadà: el *Comissioner of Lobbying* i la *Office of the Comissioner of Lobbying*. El primer és un agent independent del Parlament, amb el mandat legal de mantenir un registre de lobbistes per a incrementar la transparència de les activitats de *lobbying*, fomentar una major consciència sobre la *Lobbying Act* a través de l'educació i la divulgació, i reforçar el compliment a través de la Llei i el *Lobbyists' Code of Conduct*. És important el fet que només és obligatori el registre per a aquelles persones que duen a terme una activitat de lobby a canvi d'una contraprestació econòmica, no per a aquells que ho fan sobre una base voluntària.

⁸ Si en una mateixa entitat l'activitat d'influència és realitzada per diverses persones, cadascuna d'elles haurà de ser objecte de registre individual.

⁹ No es crea un òrgan *ad hoc*, sinó que es delega la funció en un òrgan preexistent.

¹⁰ Aquesta norma es basa en quatre principis remarcables: accés obert i gratuït al govern com a matèria d'interès públic, la legitimitat de l'activitat de lobby davant titulars de càrrecs públics, la importància del fet que els càrrecs públics i el públic en general puguin saber qui du a terme activitats de *lobbying*, i el fet que el sistema de registre de lobbistes que reben una contraprestació econòmica no hauria d'impedir un accés obert i gratuït al govern.

¹¹ Hi ha dos grups de regulacions que acompanyen la *Lobbying Act*: la *Lobbyists Registration Regulations*, que estableix la forma de comunicar la informació necessària i el tipus d'activitat que ha d'incloure's a un informe mensual, i, en segon lloc, la *Designated Public Office Holder Regulations*, que prescriu catorze posicions o classes de posicions de càrrecs oficials, com ara els membres de la *House of Commons* o els membres del Senat.

L'actualització de la informació del Registre en el cas de Canadà s'ha de dur a terme mensualment. La *Office of the Commissioner of Lobbying* es va crear també l'any 2008 amb la *Lobbying Act*, per a donar suport al primer en les seves funcions. És important també fer una breu referència al *Lobbyists' Code of Conduct*. La darrera versió d'aquest document va entrar en vigor l'1 de desembre de 2015. El propòsit d'aquest codi és assegurar al públic que l'activitat de *lobbying* es du a terme conforme els més alts estàndards ètics amb l'objectiu de conservar i fomentar la confiança en el poder públic, així com en la integritat, objectivitat i imparcialitat de la presa de decisions pel govern. S'inclouen una sèrie de requeriments de conducta per a situacions aplicades, i el *Commissioner of Lobbying* té l'autoritat d'administrar i establir les conseqüències d'incompliment.

A Austràlia, es regula per primer cop el lobby l'any 1983 amb el *Lobbyists Registration Scheme*, que establia dos registres, un d'especial per als llobbistes que representaven a clients estrangers, i un general pels qui representaven a clients nacionals¹². No obstant, l'any 1996 es va fer desaparèixer el programa degut a la seva ineficàcia. L'any 2008, el Govern australià va introduir el *Lobbying Code of Conduct* i va establir un *Register of lobbyists* per a assegurar que el contacte entre llobbistes i els *Commonwealth Government representatives* (els càrrecs públics del Govern) es duia a terme d'acord amb les expectatives públiques de transparència, integritat i honestat. Qualsevol llobbista que actuï amb l'objectiu d'exercir activitats de lobby davant els representants del Govern ha d'estar prèviament registrat al Registre¹³ i ha de complir els requisits del Codi de Conducta¹⁴. Tots els llobbistes tenen l'obligació d'inscriure's al Registre. Un llobbista es defineix segons la normativa australiana com qualsevol persona, companyia o organització que du a terme activitats de *lobbying* en nom d'una tercera part o client, o els empleats de la mateixa que duen a terme aquestes activitats en nom d'una tercera part o client¹⁵. Es defineixen les activitats de *lobbying* com a aquelles comunicacions amb

¹² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, op.cit., 2012, p. 4

¹³ El Registre inclou les dades de cada entitat, els propietaris, socis i socis majoritaris, segons sigui el cas; els noms i posicions de les persones empleades, contractades o que tinguin qualsevol relació amb l'activitat de l'entitat; i els noms dels clients en nom de qui actua l'entitat.

¹⁴ En aquest cas, el Codi de Conducta requereix que qualsevol llobbista registrat sotmeti qualssevol detalls actualitzats sense que puguin passar més de deu dies hàbils (*business days*) des que el canvi ha tingut lloc. També se'ls requereix que conformin o actualitzin la informació registrada dintre dels deu dies següents al dia 31 de gener i 30 de juny de cada any (dos cops l'any, semestralment). El dia 30 de juny de cada any, a més del vist fins ara, cada llobbista ha de dur a terme una declaració estatutària que també s'exigeix en un primer moment per a ser inscrits al Registre. Una de les conseqüències més importants de no complir amb les obligacions d'informació és ser expulsats del Registre. Cal remarcar que també s'estableixen obligacions per als representants del Govern que el propi text enumera.

¹⁵ No es consideren llobbistes, entre d'altres, les organitzacions religioses o caritatives, les organitzacions i associacions sense ànim de lucre o aquells que actuen en nom de familiars o amics.

l'objectiu d'influir la presa de decisions del Govern. Els representants del Govern no podran en cap cas formar part d'aquestes activitats intencionadament si: el llobbista no es troba inscrit al Registre; un empleat d'un llobbista o qualsevol persona relacionada no es troba entre els detalls inscrits sobre el llobbista en qüestió; o un llobbista o empleat del mateix, així com qualsevol persona relacionada en aquest sentit, ha incomplert algun dels requeriments que s'imposen a la clàusula 8.1 (e) del Codi.

Per últim, a Xile hi ha una gama variada d'organitzacions legals que es consideren grups d'interès associatius. El 8 de març de 2014 es va publicar la Llei n° 20.730 vigent actualment, que regula el lobby i les gestions que representen interessos particulars davant les autoritats i funcionaris. L'entrada en vigor d'aquesta llei pretén donar lloc a un canvi profund en la relació entre l'Estat i les persones, establint com a deure de les autoritats i funcionaris públics (amb la qualitat de subjectes passius), el registrar i donar publicitat a: les reunions i audiències sol·licitades per llobbistes i gestors d'interessos particulars que tinguin com a finalitat influir en una decisió pública; els viatges que realitzin en l'exercici de llurs funcions; i els regals que rebin quant a autoritat o funcionari¹⁶. El text normatiu estableix un règim sancionador que podríem definir com a força extens i específic, ja que estableix sancions per a cada situació específica d'incompliment d'obligacions d'informació i registre principalment. S'ha de remarcar, que a Xile, a diferència de molts altres casos, no només són objecte d'inscripció activitats de *lobby* que es duguin a terme a canvi d'una contraprestació econòmica, sinó que es distingeix el lobby, que es defineix com aquella gestió o activitat remunerada exercida per persones naturals o jurídiques, xilenes o estrangeres, que té per objecte promoure, defensar o representar qualsevol interès particular, per a influir a les decisions que, en l'exercici de llurs funcions, hagin d'adoptar els subjectes passius conforme a la llei respecte dels actes i decisions regulades a la mateixa, de la gestió d'interès particular, que també és objecte de registre si compleix els requisits legals, definida com a aquella gestió o activitat no remunerada exercida per persones naturals o jurídiques, xilenes o estrangeres, que té per objecte promoure, defensar o representar qualsevol interès particular, per a influir a

¹⁶ És important remarcar que en aquest cas, com es pot observar, la Llei del lobby regula les activitats que duen a terme les autoritats públiques previstes legalment, que han de ser objecte de registre com a activitats de lobby o de gestió d'interès particular. Aquestes activitats són quatre: l'elaboració, modificació, derogació o refús d'actes administratius, projectes de llei i lleis, així com aquelles decisions relacionades que prenguin els subjectes passius; el mateix aplicat a acords, declaracions o decisions del Congrés Nacional o els seus membres, incloses les seves comissions; la celebració, modificació o terminació a qualsevol títol de contractes que realitzin els subjectes passius que siguin necessaris per al seu funcionament; i el disseny, implementació i avaluació de polítiques, plans i programes efectuats per l'autoritat. S'hauran de tenir en compte les excepcions que estableix l'article 6 de la Llei.

les decisions que, en l'exercici de llurs funcions, han d'adoptar el subjectes passius conforme a la llei respecte dels actes i decisions regulades a la mateixa. Podem observar que la definició és la mateixa, l'únic que canvia és la condició de la remuneració. En aquest cas, també existeix el que s'anomena Codi de Bones Pràctiques per a Llobbistes. Aquest Codi es crea en virtut de l'experiència comparada en la matèria i té com a objectiu fomentar el compliment dels majors estàndards ètics en l'activitat del lobby, enfortint la transparència i la publicitat en les relacions amb els òrgans de l'Estat.

2.2 Àmbit europeu

Europa ha començat a prendre consciència de les conseqüències extremadament negatives que pot comportar la manca de regulació i el conseqüent descontrol de l'activitat de *lobbying*. A continuació farem una breu aproximació als diversos intents d'abordar el tema d'una banda des del punt de vista dels països europeus, i d'altra banda per part de la Unió Europea com a ens i les seves institucions. Per a analitzar aquest punt farem referència sobretot, entre d'altres fonts, a l'informe "El lobby en Europa. Influència encubierta, acceso privilegiado", dut a terme per Transparency International¹⁷, que investiga la pràctica del lobby i els intents de regulació de 19 països europeus i a tres institucions fonamentals de la Unió Europea (UE). Es centra en examinar tres elements crítics per a una regulació eficaç del lobby: en primer lloc, si les interaccions entre llobbistes i funcionaris/representants públics són transparents i obertes a debat públic (transparència); si existeixen normes clares i aplicables de conducta ètica, tant per a llobbistes com servidors públics (integritat) i, per últim, si la presa de decisions públiques es troba oberta a una pluralitat de veus que representin una pluralitat d'interessos (igualtat d'accés).

2.2.1 Regulació i supervisió dels grups d'interès als Estats Membres

En general, el rendiment dels països europeus en aquesta matèria és força deficient, sobretot si es compara amb els estàndards internacionals i les bones pràctiques de regulació del lobby. Només set països tenen lleis o normes específicament dissenyades per a regular les activitats de lobby: Àustria, Eslovènia, Irlanda, França, Lituània, Polònia i Regne Unit. Quant a mecanismes de transparència, tenint en compte aspectes com l'accés a la informació,

¹⁷ Una organització de moviment global amb secretaria internacional a Berlín, que té com a objectiu alliberar els governs, les empreses, la societat civil i la vida quotidiana de la corrupció.

registre i divulgació d'informació per lobbistes, supervisió del registre i regles de transparència i mecanismes de transparència proactiva del sector públic, destaquen al panorama europeu Eslovènia, Irlanda i Lituània, sent els últims per haver obtingut les pitjors puntuacions, Espanya, Hongria i Xipre. Respecte dels mecanismes d'integritat, destaquen Eslovènia, el Regne Unit i Letònia com a països amb puntuacions més elevades, mentre que Xipre, Portugal i Hongria són els que van obtenir les pitjors puntuacions. Finalment, en relació amb la igualtat d'accés, tenint en compte mecanismes de consulta pública, entre d'altres, encapçalen la llista Lituània, Eslovènia i Letònia, estant a la cua, Hongria, Espanya i Xipre. Seguint aquests resultats i l'esmentat sobre aquells països que tenen normes específicament dissenyades per a regular les activitats dels grups d'interès, analitzarem els punts forts de les regulacions sobre grups d'interès d'alguns Estats amb millors puntuacions.

A Eslovènia, la Llei d'Integritat i Prevenció de la Corrupció adopta un doble enfocament quant a la informació sobre el lobby: es requereix als càrrecs públics la redacció d'un informe sobre cadascuna de les reunions que celebrin amb lobbistes, indicant la data, el lloc i el tema del contacte, el nom dels llobbistes i en nom de qui actuen, i una indicació sobre si el llobbista es va identificar d'acord amb la llei, així com que els llobbistes professionals entreguin una memòria anual que resumeixi llurs activitats. Els càrrecs públics tenen tres dies des que té lloc el contacte per a enviar una còpia signada de l'informe al seu superior i a l'agència nacional anticorrupció. No obstant, la implementació de la normativa és deficient: d'una banda, la majoria dels càrrecs públics no declaren els seus contactes amb llobbistes i pràcticament ningú ho fa a nivell municipal; d'altra, tot i que l'agència reguladora pot imposar sancions que inclouen un avís verbal, la prohibició de desenvolupar futures activitats de lobby sobre un tema concret o durant un termini de temps específic i l'expulsió del registre, a la pràctica és poc freqüent s'imposin sancions. L'òrgan eslovè de registre, supervisió i seguiment del lobby és la Comissió per a la Prevenció de la Corrupció (CPC), que disposa de facultats d'investigació i té autoritat per a imposar sancions¹⁸.

D'altra banda, el Regne Unit destaca sobretot quant a integritat. Tant l'Institut Certificat de Relacions Públiques (CIPR, per les seves sigles en anglès) com l'Associació de Consultors

¹⁸ Pot imposar multes als qui operin com a llobbistes professionals sense estar registrats, o a aquelles persones que actuïn per mitjà d'un llobbista amb coneixement de que no està registrat. Formalment, les mesures de supervisió i sanció al camp del lobby i d'altres influències relacionades són clares i precises, i la jurisdicció de la CPC és àmplia. No obstant, a la pràctica, aquestes mesures i el potencial de la CPC no són suficients degut a la manca de recursos i la manca de prioritat del lobby (el que indica una manca de voluntat política de lidiar amb la influència indeguda).

Polítics Professionals (APPC, segons les seves sigles en anglès) disposen de codis de conducta que els seus membres han de complir¹⁹. El Consell d'Assumptes Públics de Regne Unit és l'organització que reuneix a les dues principals associacions de professionals, sent el seu paper cuidar d'un registre de lobbistes voluntari a internet i establir pautes i principis de conducta. L'any 2012, les tres entitats van arribar a un acord sobre la definició de “*lobbying services*”: es refereix a activitats dutes a terme en el decurs d'un negoci amb l'objectiu d'influenciar el Govern o aconsellar altres sobre com influenciar el Govern. A més, la definició especifica que aquest concepte inclou tant aquells que duen a terme l'activitat de *lobbying* per compte propi, com aquells que ho fan en nom d'una tercera part o client a canvi d'una contraprestació econòmica.²⁰ L'any 2015 el Govern de Regne Unit va implementar el Registre de “*Consultant Lobbyists*”, en què una organització està obligada a inscriure's si du a terme activitats de *lobbying* tal i com han estat definides pel *Transparency of Lobbying, non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014*. Al juliol del mateix any, el CIPR va implementar el “*UK Lobbying Register*”, un nou registre universal voluntari disponible per a tots els professionals que realitzen activitats de *lobbying* al Regne Unit. Es tracta d'un espai totalment gratuït (quant a recerca i registre), que ofereix al públic un mitjà per a presentar queixes sobre la conducta d'un determinat lobby registrat. Per a aquells que formen part del CIPR i duen a terme aquest tipus d'activitats, és obligatori el registre.²¹

2.2.2 Els grups d'interès a les institucions de la Unió Europea: Registre de Transparència

Després de Washington DC, Brussel·les té la major densitat de persones dedicades al lobby al món, sent la Comissió Europea, el Parlament Europeu i el Consell d'Europa el blanc principal del lobby. El dia 23 de juny de 2011 es va posar en funcionament un registre conjunt del Parlament Europeu i la Comissió Europea de transparència. Aquest Registre forma part d'una sèrie d'iniciatives per a incrementar l'apertura dels processos de decisió a la UE, i pren com a base els registres separats amb que comptava anteriorment cada institució, amb la finalitat de registrar i controlar les organitzacions i els treballadors independents involucrats a

¹⁹ Aquests codis inclouen principis de conducta específics que allunyen els lobbistes de situacions d'ètica dubtosa, per exemple, requerint que la informació subministrada als servidors sigui honesta i precisa, exigint la divulgació ràpida als funcionaris sobre la identitat dels clients i interessos representats, instant als membres de les associacions a abstenir-se de l'ús d'informació obtinguda il·legalment, etc.

²⁰ MULCAHY, S., ZOUBKOV, P. i TUREK, H. (Coord.), WEISMAN, A. (Trad.), op.cit., 2015, p.45

²¹ Ídem.

la creació i implementació de polítiques de la Unió Europea. El Registre existeix per explicar quins interessos es representen a nivell de la UE, qui representa aquests interessos i en nom de qui, i amb quin pressupost²². En un primer moment la inscripció al registre era gratuïta i no obligatòria, excepte per la pretensió d'obtenir un pas per a accedir a les instal·lacions del Parlament Europeu. A continuació analitzarem breument aquells punts més característics del Registre, els punts forts i les mancances que ha presentat fins ara.

Actualment, el Registre està regulat per l'Acord Interinstitucional, de 19 de setembre de 2014, entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea relatiu al Registre de transparència sobre organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen a l'elaboració i aplicació de polítiques de la Unió Europea. Està dotat, en primer lloc, d'una pàgina web pública per a la inscripció de les organitzacions que representen determinats interessos a escala de la Unió Europea i l'actualització de dades sobre aquells interessos. En segon lloc, un Codi de Conducta, establert a l'Annex III de l'Acord Interinstitucional, aplicable a les relacions entre els grups d'interès i les institucions de la UE. En tercer lloc, està dotat de mecanismes d'alerta i denúncia per a permetre que qualsevol persona pugui iniciar una investigació administrativa sobre la informació continguda al registre o les presumptes infraccions del Codi per part de les persones o organitzacions inscrites. I finalment, directrius pels declarants i un servei d'assistència. El Registre està gestionat per la Secretaria Comú del Registre de Transparència (SCRT), integrada per funcionaris del Parlament i la Comissió. Dintre de les iniciatives per a incrementar l'apertura dels processos de decisió de la UE cal remarcar també el Portal de transparència creat per la Comissió l'any 2012, que dona accés a eines que permeten obtenir informació sobre com es prenen les decisions a la UE, qui participa al procés de presa de decisions, les consultes públiques que tenen lloc, qui rep finançament del pressupost de la UE, i quins documents s'utilitzen o elaboren per adoptar les lleis. D'altra banda, l'any 2013 el Parlament Europeu va crear la seva web ètica i de

²² Al Registre de Transparència es preveuen les següents categories d' "organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques de la Unió Europea": la categoria de consultories professionals, bufets d'advocats i consultors que treballen per compte propi (1.309 entitats inscrites); els grups d'interès interns i agrupacions comercials, empresarials i professionals (5.584 entitats inscrites); organitzacions no governamentals (2.947 entitats inscrites); grups de reflexió, institucions acadèmiques i d'investigació (837 entitats inscrites); organitzacions que representen a les esglésies i les comunitats religioses (49 entitats inscrites); i organitzacions que representen autoritats locals, regionals i municipals, així com altres organismes públics o mixtes (528 entitats inscrites). (Categories de l'Annex I de l'Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea relatiu al Registre de transparència; dades d'entitats inscrites extretes del web oficial del Registre de Transparència *vid.* Llocs webs institucionals d'interès, a 1 de juny de 2017).

transparència on es proporciona informació sobre els codis de conducta dels diputats i el personal del Parlament i es dona accés als documents de l'òrgan.

Un aspecte positiu del Registre és la definició del lobby que s'utilitza a la UE: es refereix a tota organització o professional autònom que realitza “activitats que es duguin a terme amb l'objecte exclusiu d'incidir de forma directa o indirecta en la formulació o implementació de polítiques i processos de presa de decisions a les institucions de la UE”²³, independentment del lloc i del canal o mitjà de comunicació que s'utilitzi. Veiem que inclou tant a organitzacions com a professionals autònoms i que no es distingeix entre activitats per compte propi o aliè, així com tampoc distingeix si es realitzen amb ànim de lucre o no. Un altre aspecte que resulta força positiu és la creació d'incentius per a fomentar la inscripció al Registre. D'una banda, la Comissió Europea ha creat una sèrie d'incentius, entre d'altres, en matèries de reunions amb alts càrrecs (és obligatòria la inscripció per a poder-les dur a terme), consultes públiques (per a les entitats inscrites hi ha un mecanisme d'avís automàtic sobre les consultes relatives a qüestions que els hi puguin ser d'interès) i contactes amb els grups d'interès (la Comissió convida el seu personal a donar a conèixer el Registre i fomenti la inscripció dels interlocutors que encara no hi figuren). D'altra banda, el Parlament Europeu ofereix condicions especials d'accés als seus locals a persones que treballen per a les organitzacions inscrites i exigeix la inscripció al Registre de tots els representants de les organitzacions participants en audiències públiques de les comissions i treballa en altres incentius²⁴.

No obstant, el funcionament del Registre ha plantejat alguns problemes des del moment de la seva implementació: el fet que el registre segueixi sent voluntari (tot i que darrerament s'està treballant en l'obligatorietat del mateix), el control del registre es caracteritza per una manca de rigidesa i el fet que no existeix cap òrgan independent encarregat de la seva supervisió, afegit al fet que les sancions per ús indegut no són el suficientment eficaces; i finalment, el fet que queda fora del Registre el Consell de la UE, tot i ser un dels òrgans més importants de presa de decisions a Brussel·les.

²³ Ídem

²⁴ Web oficial del Registre de Transparència: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

2.3 Àmbit estatal

2.3.1 Situació a l'Estat espanyol

L'anàlisi de l'activitat dels grups d'interès a Espanya presenta un gran problema: l'opacitat amb què es du a terme, a més del fet que els contactes dels grups d'interès amb els càrrecs públics s'han emmarcat generalment (i encara s'emmarquen en bona mesura) en un context de tràfic d'influències, suborn i dependència del poder central de l'Estat i del Govern. Tot i que la participació dels grups d'interès es considera emparada per la Constitució²⁵, a l'àmbit espanyol encara no es disposa d'una regulació general del fenomen: no existeix cap norma que reguli les pràctiques dels grups d'interès, ni tampoc cap tipus de registre oficial on es puguin inscriure²⁶. No obstant, en diverses ocasions, el Parlament espanyol ha debatut *proposiciones no de ley* (PNL) per a regular l'activitat dels grups d'interès. Totes van ser refusades o relegades a l'oblit un cop aprovades, donada la manca de força legal. El març de 2012, Izquierda Plural, que agrupava diversos partits minoritaris de l'esquerra de la càmera, va defensar una PNL que demanava la creació d'una Comissió Parlamentària de Control i Fiscalització del Lobby, i que el Govern presentés un projecte de Llei que inclogués la creació d'un registre per a tots els grups d'interès i l'elaboració d'un codi de conducta comú per al sector. No obstant, la proposta no va prosperar amb l'argument del Partit Popular que s'estava treballant en una Llei de Transparència que presentaria el Consell de Ministres.²⁷ Cal remarcar, abans de passar a l'anàlisi de la normativa de transparència vigent, que el passat 21 de febrer de 2017 el Congrés va aprovar la tramitació parlamentària de la Proposició de Llei de Lluita contra la Corrupció i Protecció dels Denunciants presentada per Ciudadanos. La iniciativa, inclou, a més d'atorgar més protecció als denunciants i prohibir els indults als condemnats per corrupció, la creació d'un Registre de grups d'interès i l'elaboració d'un Codi de Conducta pels inscrits²⁸.

²⁵ L'article 9.2 CE afirma que "correspon als poders públics (...) facilitar la participació de tots els ciutadans a la vida política, econòmica, cultural i social", i l'article 23.1 entre els drets fonamentals proclama el dret dels ciutadans a "participar als assumptes públics, directament o per mig de representants lliurement escollits"

²⁶ La manca de regulació forma part d'un procés que es retroalimenta: es desplaça el fenomen dels grups d'interès de manera que es fa difícil l'assoliment d'una legitimitat pública, i alhora la manca de legitimitat pública genera un clima desfavorable per a la regulació, ja que la societat no reclama que surti a la llum per un tema de manca de coneixement, d'informació i publicitat.

²⁷ FRANCÉS, J. (2013) *¡Que vienen los lobbies!* Barcelona: Ediciones Destino

²⁸ BAYÓN MENDOZA, D. (2017) "HD Joven: Lobbies (y III): Hacia la regulación del lobby. Un debate que no es nuevo en España." Recuperat de: www.hayderecho.com ; *vid.* Proposició de Llei Integral de Lluita contra la Corrupció i Protecció dels Denunciants del Grup Parlamentari de Ciudadanos de 15 de setembre de 2016.

La Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern va arribar setmanes després, publicant-se al Butlletí Oficial de l'Estat el dia 10 de desembre de 2013, però tot i constituir un pas endavant en el sentit de dotar de més transparència a les actuacions públiques i a l'accés de tots els ciutadans a la informació pública, no va fer cap esment a l'activitat dels grups d'interès. Del preàmbul es desprèn que aquesta Llei parteix de la idea que la transparència, accés a la informació pública i les normes de bon govern han de ser els eixos fonamentals de tota acció política. Es pensa amb un triple objectiu: incrementar i reforçar la transparència en l'activitat pública, que s'articula a través d'obligacions de publicitat activa per a totes les Administracions i entitats públiques; reconèixer i garantir l'accés a la informació, regulat com un dret d'ampli àmbit subjectiu i objectiu; i establir les obligacions de bon govern que han de complir els responsables públics, així com les conseqüències jurídiques derivades del seu incompliment, el que es converteix en exigència de responsabilitat per a tots els que desenvolupen activitats de rellevància pública.

La Llei amplia i reforça les obligacions de publicitat activa en diversos àmbits. Els subjectes inclosos a l'àmbit d'aplicació de la Llei hauran de difondre determinada informació sense esperar sol·licitud concreta dels administrats. A més, contempla la creació i desenvolupament d'un Portal de Transparència, un punt de trobada i difusió per a canalitzar la publicació de la informació i facilitar el compliment de les obligacions de publicitat activa. Quant al dret d'accés a la informació pública, la Llei estableix un procediment àgil, amb breu termini de resposta i disposa la creació d'unitats d'informació a l'Administració General de l'Estat. Pel que respecta a bon govern, la Llei incorpora un règim sancionador al qual es troben subjectes tots els responsables públics entesos en sentit ampli, i que s'estructura en tres àmbits: infraccions en matèria de conflicte d'interessos, infraccions en matèria de gestió econòmico-pressupostària i en l'àmbit disciplinari. Finalment, cal remarcar la creació i regulació per aquesta llei del Consell de Transparència i Bon Govern, un òrgan independent amb plena capacitat jurídica i d'obrar que compta amb una estructura senzilla, a qui se li atorguen competències de promoció de la cultura de transparència en l'activitat de l'Administració pública, de control de compliment de les obligacions de publicitat activa, així com de garantia del dret d'accés a la informació pública i l'observança de les obligacions de bon govern.

És necessari en aquest punt fer una breu menció al Registre de grups d'interès de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), que es va crear a partir de la

Resolució del President de la CNMC, de 26 de febrer de 2016, sobre la bona praxis a les relacions de la CNMC amb agents externs i de creació d'un registre de grups d'interès²⁹. La Resolució considera grups d'interès les persones físiques i jurídiques (així com altres entitats sense personalitat jurídica) que treballen per compte propi o aliè i que, en relació amb l'activitat de CNMC i, especialment, en la conformació de la seva opinió, actuen en defensa d'interessos propis, de terceres persones o organitzacions, o inclús d'altres interessos generals³⁰. Al Registre es recullen aquelles opinions que tinguin com a finalitat coadjuvar directa o indirectament als processos de conformació i presa de decisions a la CNMC, independentment del canal o mitja utilitzat. S'inclouen també les activitats públiques o privades realitzades per les corporacions de dret públic, així com les realitzades pels sindicats de treballadors i associacions empresarials. En relació amb el funcionament del Registre, la inscripció és voluntària i gratuïta, però la Resolució inclou incentius a la inscripció. Per a inscriure's és necessari acceptar expressament els Principis d'actuació que incorpora la Resolució que constitueixen un mínim estàndard ètic al qual estaran subjectes.

2.3.2 Els grups d'interès a les Comunitats Autònomes

Els principals centres de poder a Espanya són l'Administració general de l'Estat i les Corts Generals, sent alhora on els grups d'interès concentren la major part de les seves estratègies d'influència en defensa dels seus interessos. Però no són els únics: l'estructura descentralitzada de l'Estat i l'assumpció d'un nombre creixent de competències per part de les Comunitats Autònomes han donat lloc a que diverses campanyes de *lobbying* s'hagin enfocat cap als poders territorials. Alhora, les pròpies Comunitats Autònomes protagonitzen campanyes en defensa dels propis interessos davant el poder central de l'Estat, o inclús davant instàncies supranacionals o internacionals. A Brussel·les, per exemple, hi ha representades diverses regions de països europeus, com ara els Länder alemanys i la majoria de Comunitats Autònomes espanyoles. Catalunya i el País Basc destaquen per ser especialment actives³¹.

²⁹ARAGUÀS, I., op. cit. 2016, p. 279

³⁰ Ídem.

³¹ Cal remarcar que a les Comunitats Autònomes de La Rioja, Comunitat Valenciana i a l'Ajuntament de Madrid, s'han donat darrerament diverses iniciatives de regulació i creació de registres, que es troben en fase encara molt inicial.

3. ELS GRUPS D'INTERÈS A CATALUNYA

3.1 Els grups d'interès en el marc de la legislació de transparència i bon govern

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant també Llei de Transparència), ha estat pionera respecte de l'Estat espanyol i en bona part d'Europa quant a la regulació de l'activitat dels grups d'interès. Ja a l'Estatut d'Autonomia, Catalunya regula la participació ciutadana en els afers públics als articles 29 i 43, i l'article 71 estableix el principi rector de transparència de l'Administració de la Generalitat per tal que la ciutadania pugui avaluar-ne la gestió. Una de les particularitats que presenta la Llei 19/2014 és el tractament conjunt de la matèria dels grups d'interès amb la matèria de transparència i bon govern. A continuació veurem quins han estat els continguts clau de la regulació que ens ocupa. És precís fer una puntualització prèvia: el Decret 194/2013, de 9 de juliol, de reestructuració del Departament de Justícia de la Generalitat, atribueix a aquest Departament l'exercici de les funcions de registre, control i fiscalització dels grups d'interès en el marc de la legislació en matèria de transparència. En concret, aquesta matèria s'ha encomanat a la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques, guardant una estreta relació amb les funcions que li atribueix l'article 92 de l'esmentat Decret.

3.1.1 Evolució de la regulació dels grups d'interès a Catalunya

Davant dels diversos cossos normatius que es proposaven regular i garantir la transparència de l'activitat pública i el dret d'accés de les persones a la informació pública, així com establir els principis i les obligacions inherents al bon govern, com ara la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, a la que hem fet referència anteriorment, o les lleis autonòmiques en la matèria de Galícia (2006), Illes Balears (2011), Navarra (2012) o Extremadura (2013)³², va sorgir la Llei catalana de Transparència. El que més la diferencia encara ara de la resta de propostes normatives és la regulació de l'activitat dels grups d'interès: aquesta norma encomana a diversos ens públics la creació d'un registre de grups d'interès que identifiqui les persones que actuen com a tals, que doni a conèixer les relacions que tenen amb

³² BERNADÍ GIL, X. (2015) "Una visió general de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern." *Activitat Parlamentària*, núm. 28. p. 54

l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, i que estableixi unes regles ètiques a respectar en llurs activitats.

Uns mesos després, es va aprovar el Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, per acabar de completar el marc regulador adequat i suficient de transparència de les activitats dels grups d'interès i els servidors públics. El Registre es va posar en funcionament l'1 d'octubre de 2015 amb l'entrada en vigor d'aquest Decret. Per tal de donar compliment al que disposava el aquesta norma, mitjançant la Resolució JUS/2104/2015³³ es van aprovar els models dels formularis electrònics i es van regular els mitjans d'inscripció³⁴.

Posteriorment, en compliment del mandat al Govern per elaborar un codi de conducta dels seus alts càrrecs³⁵, es va dur a terme l'Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública. Aquest nou Codi afegeix principis d'actuació i conducta per adequar-ne el contingut a la Llei de Transparència, i al Decret 171/2015, de 28 de juliol, així com regular amb precisió alguns aspectes clau per garantir la integritat pública. En concret, per a l'adequada aplicació de la normativa dels grups d'interès, el punt número 7 de l'Acord aprova el protocol d'actuació afegit a l'Annex 3. A més, s'estableix que el Departament de Justícia ha de garantir un accés ràpid i àgil a les dades del Registre de grups d'interès; que el Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, mitjançant la Secretaria de Transparència i Govern Obert, ha d'establir els mecanismes que permetin la publicació de l'agenda oficial de les activitats dels alts càrrecs que tinguin relació amb els grups d'interès³⁶; i, que l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, amb la col·laboració de la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques, ha de dur a terme un programa de

³³ Resolució JUS/2104/2015, de 21 de setembre, per la qual s'aproven els models de formularis electrònics de sol·licituds d'inscripció/esmenes de la inscripció de grups d'interès davant el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, i s'estableixen les condicions per a la seva presentació.

³⁴ De conformitat amb les disposicions de la Llei estatal 11/2007, de 22 de juny d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics; la Llei estatal 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica, i la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

³⁵ Imposat per l'article 55.3 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre que preveu: "El Govern, els ens locals i els altres organismes i institucions públiques inclosos en l'article 3.1 han d'elaborar un codi de conducta de llurs alts càrrecs que concret i desenvolupi els principis d'actuació a què fa referència l'apartat 1, n'estableixi altres d'addicionals, si escau, i determini les conseqüències d'incomplir-los, sens perjudici del règim sancionador establert per aquesta llei."

³⁶ Cal remarcar que la vinculació dels contactes amb alts càrrecs amb la inscripció prèvia va marcar un primer pas important quant a l'obligatorietat d'inscripció, provocant un augment considerable de les inscripcions.

formació per garantir l'adequada aplicació del protocol d'actuació per part dels empleats públics responsables.

Tal com va subratllar el Síndic de Greuges en el seu primer Informe anual de transparència³⁷, pràcticament només la Generalitat, entre les administracions obligades pel mandat de la Llei de Transparència, havia complert l'obligació de tenir un registre de grups d'interès. El fet que un nombre molt significatiu d'ens locals optessin per complir l'obligació a través de l'opció de gestió centralitzada del Registre per l'Administració de la Generalitat³⁸, afegit a les dificultats que es van posar de manifest en el moment d'articular aquesta opció legal, van donar lloc a la implementació pel Decret 171/2015, de 28 de juliol, de la figura de l'encàrrec de gestió³⁹. Aquesta figura presentava un problema important: aquest encàrrec s'havia de formalitzar mitjançant la subscripció d'un conveni amb cada un dels ens locals i dels organismes interessats i únicament podia abastar la realització d'activitats de caràcter material, tècnic o de serveis, sense que es pogués estendre a la responsabilitat de dictar resolucions de caràcter jurídic. Les limitacions legals van frustrar la voluntat manifestada pel Govern de la Generalitat d'avançar cap a un Registre de grups d'interès compartit entre totes les administracions.

Així va ser com, finalment, el 14 de febrer de 2017, es va aprovar el Decret Llei 1/2017, pel qual es crea i es regula el Registre de grups d'interès de Catalunya. Es va posar de manifest que per posar fi a l'incompliment del marc legal vigent únicament es podia optar per la via de la gestió registral centralitzada, solució complexa i que exigiria enormes esforços de coordinació interadministrativa, tal com es posa de relleu al preàmbul del Decret Llei. Es crea així el Registre de grups d'interès de Catalunya com a registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i del conjunt d'institucions i entitats obligades a disposar d'un registre, com a mesura de caràcter extraordinari per a implantar una

³⁷ Síndic de Greuges de Catalunya. (2016). "Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern" (juliol 2016). Recuperat de: www.sindic.cat

³⁸ En els termes de l'article 45.3 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre: "És responsabilitat de cada ens obligat la incorporació en el Registre de les dades que s'hi han d'incloure d'acord amb aquesta llei, sens perjudici que l'Administració de la Generalitat faci la gestió centralitzada del Registre." Cal remarcar que aquest article ha estat derogat pel nou Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer.

³⁹ La Disposició Addicional del Decret 171/2015, de 28 de juliol, preveu al primer apartat: "El Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, d'acord amb l'article 45.3 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, pot efectuar la gestió centralitzada dels registres de grups d'interès que es creïn a l'empara de l'esmentada Llei, quan així se li encomani expressament." Cal remarcar que l'encomana de gestió ha de ser expressa.

solució institucional amb la finalitat cabdal de garantir la transparència de les activitats d'influència que s'exerceixen davant les administracions públiques.

3.1.2 Continguts bàsics de la regulació adoptada

Com hem vist, la Llei de Transparència és pionera quant a regulació dels grups d'interès a diversos nivells, establint ja d'entrada la necessitat de creació de registres per a dotar de transparència l'activitat d'aquestes entitats⁴⁰. El Decret 171/2015, de 28 de juliol, crea i regula el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, un registre de naturalesa administrativa, de caràcter públic i gratuït i les dades del qual es trobaven disponibles a través del Portal de Transparència de la Generalitat. Aquest s'adscriu al departament competent en matèria d'entitats jurídiques (com hem vist anteriorment). Es crea, tal i com indicava la Llei 19/2014, amb la finalitat d'inscripció i control dels grups d'interès, donant publicitat a llurs actuacions, especialment reunions i audiències tingudes amb càrrecs públics, autoritats i empleats públics i de les comunicacions, els informes i altres contribucions en relació amb les matèries tractades.

Cal insistir en que tot i que es preveu per la Llei de Transparència la possibilitat que l'Administració de la Generalitat en faci una gestió centralitzada, la intenció inicial era que cadascun dels subjectes responsables creés el seu propi registre, sistema poc operatiu per als grups d'interès, que normalment desenvolupen activitats d'influència davant diverses institucions, pels ciutadans, que volen conèixer l'actuació dels subjectes, i per als propis poders públics, atenent als incalculables recursos econòmics que això hauria suposat per a crear tal quantitat de registres⁴¹. Això va ser el que va donar lloc a la recerca de la solució legal de l'encàrrec de gestió que hem esmentat també anteriorment, i, degut a la inviabilitat d'aquesta segona opció, a la implementació del Registre de grups d'interès de Catalunya creat pel Decret Llei 1/2017, únic per a tots els ens. Aquest actua com a Registre de grups d'interès de la Generalitat, dels ens locals i dels organismes públics a què fa referència la Llei de Transparència, organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat, responsable dels actes d'inscripció, i de les altres actuacions previstes legalment, sens perjudici de les potestats

⁴⁰ Preveu que l'Administració de la Generalitat, els ens locals i els organismes i ens públics, societats amb participació majoritària o vinculades als anteriors, fundacions del sector públic, entitats de dret públic dependents o vinculades amb l'Administració de la Generalitat, els ens que integren l'Administració local, i les universitats públiques de Catalunya, entre d'altres, han de crear sota la seva responsabilitat un registre de grups d'interès, que té com a finalitat la inscripció i el control dels grups d'interès.

⁴¹ ARAGUÀS, I., op. cit. 2016, p. 268

de seguiment, fiscalització, control i sanció que puguin correspondre a cadascuna de les administracions i institucions esmentades⁴². Cal remarcar que la Disposició Transitòria del Decret Llei estableix que mentre no sigui modificat el Decret 171/2015, de 28 de juliol, les referències que conté al Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic s'entenen fetes al Registre de grups d'interès de Catalunya, pel que de moment, les disposicions que hem vist i anirem veient són aplicables al nou Registre de grups d'interès de Catalunya.

3.1.2.1 *Sobre la definició dels grups d'interès (àmbit subjectiu d'aplicació)*

La Llei de Transparència presenta un àmbit subjectiu d'aplicació molt ampli, dirigint-se a un gran nombre de subjectes que resten obligats al compliment de la mateixa⁴³. La regulació dels grups d'interès en aquesta llei es va pensar amb la finalitat que els ciutadans poguessin identificar les persones que actuen com a tals i conèixer les relacions que tenen amb l'Administració, així com les regles ètiques a les quals han d'ajustar la seva activitat. Per això és imprescindible una definició que permeti identificar aquestes entitats de manera clara i pràctica. La primera definició dels grups d'interès a la normativa catalana es troba a l'article 2 g) de la Llei, que els identifica com a "les persones físiques o jurídiques de caràcter privat que fan actuacions de participació activa en polítiques públiques o processos de presa de decisions a Catalunya amb la finalitat d'influir en l'orientació d'aquestes polítiques en defensa d'un interès propi o de tercers, o d'un interès general". El problema es planteja amb la manca de coincidència amb l'article 45 de la Llei, que es refereix a la inscripció i control de "les persones i les organitzacions que treballen per compte propi i participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en defensa d'interessos propis, de terceres persones o organitzacions" com a finalitat del Registre. Analitzem quins problemes es plantegen: en primer lloc, la primera es refereix a persones físiques o jurídiques, el que ens porta a preguntar-nos què succeeix amb les organitzacions sense personalitat jurídica, que en canvi sí tenen cabuda a la segona definició; en segon lloc, la primera definició es refereix necessàriament al caràcter privat dels subjectes, mentre que la segona no fa referència al

⁴² La Disposició Addicional Segona del Decret Llei estableix que, entre d'altres, els ens locals, les entitats de dret públic que compleixen les condicions específiques d'independència o autonomia i que exerceixen funcions de regulació o supervisió externa sobre un sector o activitat, els col·legis professionals o les corporacions de dret públic i les universitats públiques de Catalunya poden crear llurs propis registres de grups d'interès, sempre que se'n faciliti l'accés des del Registre de grups d'interès de Catalunya, de manera interconnectada i en base al principi de reconeixement recíproc d'inscripcions i actuacions respectives.

⁴³BERNADÍ GIL, X. op. cit. 2015, p. 55

caràcter dels mateixos; en tercer lloc, la segona definició especifica el fet de “treballar per compte propi”, mentre que la primera no estableix cap condició quant a aquest fet; d’ambdues definicions se’n desprèn una participació activa en polítiques públiques, però només a la primera es fa referència expressa a la influència en l’orientació de la presa de decisions; també ambdues es refereixen a la possibilitat de defensa d’interessos propis o de tercers, però només la primera comprèn la possibilitat d’actuar en virtut d’un interès general⁴⁴.

L’article 47 és més concret en referir-se a aquelles entitats que han de ser objecte de registre: en primer lloc, “les persones i organitzacions que, independentment de llur forma o estatut jurídic, en interès propi, d’altres persones o d’organitzacions duen a terme activitats susceptibles d’influir en l’elaboració de lleis, normes amb rang de llei o disposicions generals o en l’elaboració i l’aplicació de les polítiques públiques”; en segon lloc, “les plataformes, xarxes o altres formes d’activitat col·lectiva que, tot i no tenir personalitat jurídica, constitueixen *de facto* una font d’influència organitzada i duen a terme activitats incloses en l’àmbit d’aplicació del Registre.”⁴⁵ En aquestes definicions semblen solucionar-se alguns dels problemes que hem vist, com ara la qüestió de les entitats sense personalitat jurídica, però també introdueixen d’altres, com ara el concepte “influència organitzada”⁴⁶.

El Decret 171/2015, de 28 de juliol, es refereix a “les persones físiques i les organitzacions que treballen per compte propi i participen en l’elaboració i l’aplicació de les polítiques públiques de l’Administració de la Generalitat i del seu sector públic en defensa d’interessos de terceres persones o organitzacions.” Aquí observem que: en primer lloc no s’entra a la qüestió de la personalitat jurídica o no, es refereix a persones físiques i a organitzacions en abstracte (concepte que en aquest cas resulta indeterminat); en segon lloc, s’exigeix que treballin per compte propi; en tercer lloc, no es parla d’influència, sinó de participació, que pel que sembla és una activitat molt més palpable o evident que no pas la influència (que en la meua opinió englobaria un rang més ampli d’activitats); i, per últim, es

⁴⁴ Cal recordar que la Disposició derogatòria del Decret 1/2017, de 14 de febrer, deroga l’article 45 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre i qualsevol altra disposició de rang legal o reglamentari que s’oposi o contradigui el que estableix aquest Decret Llei.

⁴⁵ Previsió inspirada en l’Acord relatiu al Registre de Transparència del Parlament Europeu i la Comissió Europea (ARAGUÀS, I., op. cit. 2016, p. 271)

⁴⁶ El que es desprèn de les diverses i successives incoherències és que s’ha intentat abastar un concepte el més ampli possible, fet que pot generar diversos problemes d’aplicació. Un altre punt a remarcar, és que queden excloses de les definicions, tot i que no a totes és evident, les Administracions Públiques, entitats i organismes públics, així com les Corporacions de Dret Públic i els agents de diàleg social i econòmic, que no es consideraran grups d’interès a efectes del Registre. (ARAGUÀS, I., op. cit. 2016, p. 271)

parla de l'actuació en interès de terceres persones o organitzacions, pel que s'exclou l'interès propi i l'interès general que havien caracteritzat algunes de les definicions vistes anteriorment. L'article 6 afegeix a l'àmbit subjectiu d'aplicació "les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva que, tot i no tenir personalitat jurídica, constitueixen *de facto* una font d'influència organitzada i duen a terme activitats incloses en l'àmbit objectiu del Registre (...)". En aquest punt es recupera la segona definició de l'article 47 de la Llei de Transparència, pel que es pot recuperar l'esmentat anteriorment.

3.1.2.2 *Activitats subjectes a Registre (àmbit objectiu d'aplicació)*

Quant a l'àmbit d'aplicació objectiu, la Llei de Transparència estableix que l'àmbit d'aplicació del Registre inclou "totes les activitats dutes a terme amb la finalitat d'influir directament o indirectament en els processos d'elaboració o aplicació de les polítiques i la presa de decisions, amb independència del canal o mitjà utilitzat, incloent-hi els contactes amb autoritats i càrrecs públics, diputats, funcionaris i personal al servei de les institucions, i també les contribucions i la participació voluntàries en consultes oficials sobre propostes legislatives, normatives, actes jurídics o altres consultes." La mateixa definició lleugerament matisada s'inclou al Decret 171/2015: a la primera es refereix a "contactes amb autoritats i càrrecs públics, diputats, funcionaris i personal al servei de les institucions", mentre que la segona fa referència a "comunicacions amb càrrecs públics, autoritats i empleats públics". Pot semblar que l'expressió "contactes" tenia vocació d'incloure més actuacions que no pas les "comunicacions", i a la primera s'enumeren els càrrecs amb qui es mantenen els contactes, mentre que a la segona es fa referència a conceptes molt més amplis. S'ha de remarcar el fet que en general, la regulació legal dels grups d'interès, encara ara només abasta l'activitat d'influència que pugui dur-se a terme a Catalunya, tenint com a destinataris certs membres del poder executiu.

Així mateix, s'exclouen "les activitats relatives a la prestació d'assessorament jurídic o professional vinculades directament a defensar els interessos afectats per procediments administratius, les destinades a informar un client sobre una situació jurídica general, les activitats de conciliació o mediació dutes a terme amb finalitats informatives per a l'exercici de drets o iniciatives establerts per l'ordenament jurídic" (article 48 de la Llei). El mateix es preveu al Decret 171/2015, que a més afegeix l'exclusió de "les activitats realitzades per les administracions corporatives en el marc de les funcions públiques que els atribueix

l'ordenament jurídic i les realitzades pels sindicats de treballadors i les associacions empresarials en defensa i promoció dels interessos econòmics i socials que els són propis.” Més endavant tornarem sobre la particularitat de les activitats desenvolupades pels sindicats i les associacions empresarials, que actualment sí són susceptibles de registre.

La Llei de Transparència va començar introduint aquells aspectes essencials que havia de contenir el Registre com a mínim⁴⁷, i en el mateix sentit es pronuncia el Decret 171/2015, de 28 de juliol. El Registre ha de donar publicitat a les actuacions dels grups d'interès, especialment en les seves relacions amb els càrrecs públics, i a les comunicacions en relació amb les matèries tractades, havent de ser públic, de manera que les dades contingudes al mateix han d'estar disponibles mitjançant el règim de transparència que estableix la llei i el seu establiment i funcionament ha de respectar els principis de proporcionalitat, igualtat i no-discriminació. Alhora la creació del mateix no pot suposar un impediment o una restricció a l'exercici dels drets legalment previstos de les autoritats o càrrecs públics. Aquest Decret preveu la gestió i tramitació electrònica de les dades: el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic és electrònic (i per tant, ara també ho és el Registre de grups d'interès de Catalunya), i la recepció, remissió i notificació de sol·licituds, declaracions, escrits i comunicacions es farà a través de mitjans electrònics⁴⁸.

3.1.2.3 *Obligatorietat de Registre, obligacions dels declarants i règim sancionador: en especial el Codi de conducta*

L'aplicació de les previsions del Títol IV de la Llei de Transparència es va veure dificultada des d'un principi pels dubtes quant al caràcter obligatori o no del Registre⁴⁹: es va posar de manifest la necessitat d'enfortir les inscripcions mitjançant el Codi de Conducta dels

⁴⁷ Previstos a l'article 49: una relació per categories, de persones i organitzacions que actuen amb la finalitat d'influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques, i la seu de llur organització; en segon lloc, la informació que han de subministrar les persones i organitzacions a què fa referència el primer, especialment amb relació a les activitats que duen a terme, a llur àmbit d'interès i a llur finançament; en tercer lloc, un codi de conducta comú; i per últim un sistema de control i fiscalització, que ha d'establir els mecanismes de denúncia aplicables en cas d'incompliment del que estableix la llei o el codi de conducta.

⁴⁸ És d'aplicació aquí el vist anteriorment sobre la Resolució JUS/2104/2015, de 21 de setembre.

⁴⁹ Actualment el Registre de Grups d'Interès de Catalunya es divideix en les següents categories: sector de serveis de consultoria i assessorament; sector empresarial i de base associativa; organitzacions no governamentals; sector científic i d'investigació; i oficines, xarxes i entitats que representen esglésies i comunitats religioses. Les categories previstes a Catalunya guarden una estreta relació amb les vistes anteriorment per al Registre de Transparència de la Unió Europea. El nombre aproximat de grups d'interès registrats és de 2.000.

alts càrrecs i el personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures de transparència, grups d'interès i ètica pública, inclòs a l'Acord GOV/82/2016, de 21 juny, a que ja s'ha fet referència⁵⁰. Aquest acord no té caràcter normatiu pel que li manca força legal, el que planteja una qüestió remarcable: d'una banda en principi el Registre no pot limitar les responsabilitats dels alts càrrecs, però d'altra banda es preveu un règim sancionador en cas d'incompliment del Codi de Conducta.

A més de complir el Codi de conducta, la inscripció en el Registre comporta certes obligacions mínimes, tal com s'estableix a l'article 50 de la Llei de Transparència⁵¹, i el Decret 171/2015, de 28 de juliol, les desenvolupa: a l'article 15 s'estableixen les obligacions d'informació en la línia del que estableix la Llei de Transparència; i a l'article 16 es preveu que les sol·licituds d'inscripció i d'actualització de la informació registral, han d'acompanyar una declaració responsable en la qual es declara que es disposa de la documentació acreditativa corresponent i el compromís de mantenir-la actualitzada. Es troba a faltar que l'actualització de la informació es complementi amb informes de seguiment periòdics duts a terme pels propis grups d'interès, que vindrien a perfeccionar la funció que compleix l'informe que anualment, el conseller o consellera del departament competent en matèria d'entitats jurídiques eleva al Govern⁵². A continuació, els articles 17 i següents fan referència al Codi de conducta que ha de ser acceptat de forma expressa abans de la inscripció i que constitueix el mínim estàndard ètic.

En matèria de mesures d'incompliment, la Llei de Transparència preveu la suspensió temporal de la inscripció al Registre per incompliment de les obligacions establertes a la Llei o pel codi de conducta, o, en cas que l'incompliment sigui greu, la cancel·lació de la inscripció. Aquestes dues mesures comporten la denegació d'accés a les oficines i als serveis

⁵⁰ Aquest Acord distingeix entre el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, incorporat a l'Annex 1 del mateix, i el Codi de conducta comú dels grups d'interès, incorporat a l'Annex 2, que introdueix dues obligacions essencials per a potenciar la inscripció (i l'obligatorietat de la mateixa) al Registre: el fet que només es puguin mantenir contactes amb grups d'interès que acreditin la seva inscripció al Registre o que hagin formalitzat llur sol·licitud d'inscripció, i el fet que s'hagin d'incorporar a les agendes oficials els contactes mantinguts amb grups d'interès. És així com la inscripció esdevé imperativa, augmentant exponencialment en l'últim any les inscripcions al Registre.

⁵¹ Com a mínim les obligacions següents: acceptar que la informació proporcionada es faci pública, garantir que la informació proporcionada és completa, correcta i fidedigna (el que implica una obligació d'actualització quan correspongui) i acceptar l'aplicació del règim de control i fiscalització i les mesures corresponents, en el cas d'incompliment del codi de conducta o del que estableix la Llei. Els declarants han d'informar, a més, sobre els clients, persones i organitzacions per als quals treballen i les quantitats econòmiques que reben en relació amb la seva activitat com a grups d'interès.

⁵² ARAGUÀS, I., op. cit. 2016, p. 276

de les institucions i els organismes públics de les persones afectades, i si escau, de les organitzacions a les quals pertanyen i la publicació de la sanció al Registre. Però realment, fins a quin punt poden ser efectives aquestes mesures? Un problema que es planteja, per exemple, és el fet que aquestes mesures no impedeixen que aquells sancionats es constitueixin en una nova organització susceptible d'inscripció i repreguin els contactes. Quant al sistema per a posar de manifest l'incompliment, es preveu que qualsevol persona està legitimada per a presentar una denúncia fonamentada en fets materials, si sospita que les persones o les organitzacions en qüestió incompleixen les obligacions establertes per la Llei o el codi de conducta. Es combina el control intern que exerceix l'Administració com a responsable del Registre amb el control extern dut a terme pels ciutadans i pels propis destinataris de les actuacions d'influència⁵³.

3.1.3 El Registre de grups d'interès del Parlament de Catalunya

El Registre de grups d'interès del Parlament regula i normalitza les relacions entre els grups d'interès i els diputats i grups parlamentaris, i s'estableixen alhora una sèrie de regles de joc basades en la transparència total i la publicitat, amb l'objectiu de garantir i salvaguardar l'interès general⁵⁴. La Disposició Addicional Cinquena de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, estableix que el Parlament de Catalunya, d'acord amb el principi d'autonomia parlamentària que li reconeix l'Estatut d'autonomia, ha de fer les modificacions del Reglament del Parlament i de les seves normes de règim i govern interiors que siguin necessàries per a complir els requeriments establerts per la legislació de transparència⁵⁵. En la matèria que ens ocupa cal remarcar l'apartat 2 g) de la mateixa, que exigeix "Crear un registre de grups d'interès propi". S'insta el Parlament a fer les adaptacions normatives escaients, sense que en cap moment puguin comportar un règim de garantia inferior al que estableix la Llei.

El Text refós aprovat per la Mesa el 28 de juliol de 2015 regula al Capítol III del Títol VI del Reglament del Parlament el Registre de grups d'interès del Parlament com a registre públic i amb la mateixa finalitat vista anteriorment, la inscripció i el control d'aquestes

⁵³ Ídem.

⁵⁴ Aquesta és la idea amb què es presenta el Registre de grups d'interès a la pàgina web de l'entitat.

⁵⁵ Entre les exigències al Parlament es troben actualitzar i ampliar els procediments de participació de ciutadans al procés d'elaboració de les lleis, establir i regular un portal de transparència propi, facilitar l'accés a la documentació i la informació parlamentàries o definir i desenvolupar les regles de bon govern i de govern obert en l'àmbit parlamentari.

entitats⁵⁶. Les previsions quant al Registre de grups d'interès del Parlament són molt semblants a les previsions del Registre de grups d'interès de Catalunya, però cal remarcar els següents punts: és la Mesa del Parlament qui, una vegada escoltada la Junta de Portaveus, ha de determinar les activitats que es poden considerar d'influència, així com les activitats excloses de registre. Les dades es fan públiques al Portal de Transparència, amb una periodicitat de màxim un mes. La inscripció implica una sèrie de drets i obligacions: d'una banda, la inscripció permet activar mesures que facilitin l'accés a les dependències del Parlament, i als membres del mateix i organitzar o copatrocinar actes, entre d'altres mesures que pot determinar la Mesa. Com a obligacions es preveu acceptar que la informació es faci pública, garantir que la informació és completa, correcta i fidedigna i complir el Codi de conducta acceptant les conseqüències d'un eventual incompliment. Finalment, quant al cas d'incompliment, es preveu l'adopció per la Mesa de mesures de suspensió o cancel·lació de la inscripció al Registre, en funció de la gravetat de l'incompliment. Qualsevol persona pot presentar una denúncia davant la Mesa a través d'un formulari estàndard facilitat pel Portal de Transparència.

Mitjançant l'Acord de la Mesa del Parlament de 24 de gener de 2017, sobre el Registre de grups d'interès del Parlament de Catalunya⁵⁷ la Mesa estableix les normes i els criteris organitzatius del Registre, així com els criteris d'interrelació entre el Registre de grups d'interès i l'Agenda dels diputats i diputades que estableix el Codi de conducta. En l'àmbit objectiu del registre, s'inclouen activitats com ara els contactes i reunions tinguts pels grups d'interès amb els diputats, grups parlamentaris i llurs assessors, o la participació dels grups d'interès en tràmits d'audiència de procediments legislatius i les compareixences a què els convoqui el Parlament, entre d'altres. Quant a l'àmbit subjectiu, les definicions de grup d'interès coincideixen amb les analitzades anteriorment a la legislació de transparència. La inscripció al Registre de grups d'interès determina la classificació del grup a la categoria que correspongui d'acord amb l'Annex 1. Es preveuen també les mesures d'organització i funcionament del Registre i els drets i obligacions dels grups d'interès en la línia del que s'ha esmentat anteriorment. Finalment, es preveu un sistema de control i fiscalització, on es

⁵⁶ Referint-se a “les persones i organitzacions que, en interès d'altres persones o com a expressió directa d'interessos col·lectius, aconsegueixen activitats que poden influir en l'elaboració de les lleis o en l'exercici de les altres funcions del Parlament”. Cal remarcar d'aquesta definició la defensa d'interès propi o interessos col·lectius i la utilització del concepte d'influència. Es repeteix un cop més l'exigència de respecte al dret dels diputats i grups parlamentaris a exercir llur mandat sense restriccions.

⁵⁷ BOPC núm. 349, de 6 de març de 2017

preveuen com a instruments els procediments de verificació i d'alerta, el procediment sancionador i les infraccions i sancions així com el règim de recursos.

Quant al Codi de Conducta dels membres del Parlament aprovat pel Ple el 28 de juliol de 2016⁵⁸, aborda tots els àmbits essencials que integren el concepte de bon govern, sent d'aplicació als diputats del Parlament. Defineix els principis bàsics als quals els diputats han d'ajustar sempre llur actuació⁵⁹, així com les regles bàsiques del capteniment dels càrrecs electes envers els ciutadans, els empleats públics, les altres institucions i els mitjans de comunicació. Finalment complementa el règim d'incompatibilitats per raó del càrrec definit per la llei, regula les situacions de conflicte d'interessos i estableix les conseqüències d'un eventual incompliment.

3.2 Aspectes controvertits

3.2.1 Reflexió sobre la importància del concepte

L'objectiu de delimitar adequadament el concepte de grup d'interès és certament complex. Sembla que pel general, ens referim a subjectes que, tot i que aliens al poder legislatiu o executiu, intenten influenciar la seva actuació i, a través de diversos mitjans, impulsen aquelles polítiques favorables a certs interessos o eviten l'adopció d'altres contràries als mateixos⁶⁰. Aquest concepte més ampli podria englobar aquelles perspectives més concretes que han adoptat els diferents Estats o ens que han buscat donar un contingut al concepte de grup d'interès. No obstant, com hem pogut veure fins ara i veurem a continuació, cada característica o tret que s'afegeix a la definició es pot adoptar en diferents graus, fet potser poc significatiu quan s'observa en paper però molt rellevant a la pràctica. Posem un exemple: algunes definicions engloben pràcticament qualsevol interacció entre els poders públics i els ciutadans que defensen els seus interessos en el context d'una actuació concreta, mentre que d'altres consideren que aquesta activitat s'ha de dur a terme de manera professional o regular, invertint-hi una quantitat important de recursos humans i econòmics

⁵⁸ BOPC núm. 200, d'1 d'agost de 2016

⁵⁹ Remarquem l'article 24 del mateix, que estableix en concret les obligacions derivades del Registre de grups d'interès del Parlament, determinant que "Els diputats han de complir les obligacions que estableixen les normes reguladores del Registre de grups d'interès del Parlament i l'article 9 del Codi de conducta." (L'article 9 es refereix a la publicitat de l'agenda parlamentària).

⁶⁰ ARAGUÀS, I., op. cit. 2016, p. 250

(com seria el cas d'Estats Units). Per un tret concret com pot ser el tipus de contacte, veiem que es poden donar diversos graus o matisos: un simple contacte informal, un contacte informal que dona peu a un contacte formal, un contacte formal (i tots poden donar-se tant en el marc de l'activitat professional com fora de la mateixa). A continuació farem un repàs sobre algunes definicions importants en l'àmbit internacional, intentant no repetir aquelles definicions que han estat esmentades anteriorment, per il·lustrar la importància dels matisos.

En primer lloc, Consell d'Europa, important en l'àmbit europeu tot i no formar part de la UE, afirma que l'activitat dels grups d'interès (concepte de *lobbying*) designa, segons traducció literal, la representació d'interessos específics per mitjà d'una comunicació dirigida a un agent públic (que defineix com tota persona que exerceix una funció pública, sigui elegida, empleada, o d'altra condició al poder legislatiu o executiu) sent part d'una acció estructurada i organitzada amb la finalitat d'influenciar la presa de decisions públiques (entesa com la presa de decisions al poder legislatiu o executiu, a nivell nacional, regional o local). Així, defineix el terme "*lobbyiste*", el que seria el grup d'interès, com tota persona física o jurídica que du a terme el que s'entén com a activitat de *lobbying*. Es tracta d'una definició àmplia, on s'utilitzen conceptes indeterminats, com ara "comunicació" (no s'especifica cap mitjà ni el grau de formalitat) o "acció estructurada i organitzada" (sense referir-se, com també succeeix amb la definició de grup d'interès pròpiament dit, a la condició pública o privada, o a les condicions per a considerar aquesta "acció" com a "estructurada i organitzada").

La OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) presenta un exemple de definició molt més elaborada. Es refereix a la comunicació oral o escrita amb un oficial públic (incloent servidors públics, empleats i en general membres de la funció pública a les branques executiva i legislativa, siguin designats o electes) amb la finalitat d'influenciar decisions legislatives, polítiques o administratives. Afirma a la *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* (2013), que també té lloc a la branca executiva, per exemple en l'adopció de regulacions o el disseny de projectes i contractes. En aquest cas, tot i que també s'utilitzen termes amplis, es concreten tant els possibles mitjans de comunicació, com les àrees on pot tenir lloc la influència, com la condició concreta dels receptors de l'activitat. En aquest cas es centra més l'atenció en el que seria l'activitat i els receptors de la mateixa i no tant en el concepte de grup d'interès. Això ens permet veure la multiplicitat de punts de vista que es poden adoptar en el moment de

regular aquest fenomen: en aquest cas l'activitat és el que realment importa, a diferència del que vàrem veure que succeïa a Estats Units, per exemple, on es dona una gran importància a que el *lobbying* es desenvolupi en el marc de l'activitat professional (en nom de terceres persones i a canvi d'una contraprestació econòmica) del grup d'interès i en el fet que aquest hi destini una important quantitat de recursos econòmics i humans.

Veiem dos exemples més. Lituània és un dels països que millors puntuacions reben a l'informe a què s'ha fet referència anteriorment de Transparency International. El que anomenen *lobbying activities* es defineixen com a aquelles activitats que duen a terme els grups d'interès⁶¹ subjectes a compensació, en un intent d'influenciar l'esmena, la suplementació de les regulacions o declarar-les invàlides, així donar lloc o evitar la promulgació de noves regulacions. Aquí s'exigeix que es representin els interessos (legítims) d'un client, sense que es violin els drets de la persona o els interessos públics de l'Estat. Com hem vist, el centre de la qüestió és entendre què es coneix com a *lobbyist*, grup d'interès: es refereix a una persona natural o una empresa, agència o organització, que gaudeix del dret de dur a terme activitats de *lobbying* i s'inscriu al Registre de lobbistes d'acord amb el prescrit a la Llei. Per tant, ens trobem amb un fet que no s'havia presentat abans: en comptes d'optar per termes totalment amplis, es produeix una interdependència de definicions que alhora es fan dependre de les disposicions de la Llei. Això és positiu en part, ja que permet que hi hagi una adaptació en el temps segons les necessitats de regulació de cada moment (per exemple, en cas de que es doni una demanda de major transparència es poden preveure per llei requisits més estrictes per considerar més entitats com a grups d'interès i incloure-les al registre), però en part és molt negatiu de cara a la seguretat jurídica⁶². La regulació a Lituània ha rebut moltes crítiques, ja que la major part dels llobbistes *de facto*, incloent companyies que actuen en els seus propis interessos, associacions empresarials, sindicats i organitzacions religioses entre d'altres, no han de registrar-se oficialment, i això suposa que la majoria d'activitats de lobby són extraoficials⁶³.

Com a darrer exemple, veurem quina és la definició que s'ha adoptat a la regulació italiana (Transparency International Italia, 2014). Aquest opta també per definir l'activitat

⁶¹ Aquí la definició gira entorn a aquestes entitats, pel que serà imprescindible delimitar bé el concepte.

⁶² Al cap i a la fi la regulació dels grups d'interès té des de tots els punts de vista i a tots els nivells vocació de donar transparència a les activitats d'aquestes organitzacions que tenen un paper tan fonamental, i això implica que les persones puguin identificar per sí mateixes què és un grup d'interès i quina és l'activitat que du a terme, el que difícilment succeirà si s'empren definicions d'aquest estil.

⁶³ MULCAHY, S., ZOUBKOV, P. I TUREK, H (Coord.), WEISMAN, A. (Trad), op. cit. 2015, p. 31

dels grups d'interès referint-se a qualsevol comunicació directa o indirecta amb oficials públics, amb persones que prenen decisions polítiques o representants amb la finalitat d'influenciar la presa de decisions pública feta per o en nom de un grup organitzat. Entenem que en aquest cas els dos trets requerits per a ser considerat grup d'interès són dur a terme l'activitat en qüestió, que no difereix en gran mesura de les definicions vistes fins ara, i tenir una estructura organitzada, el que implica poder englobar en la definició un nombre molt gran de tipus d'entitats, però que alhora genera una gran inseguretat jurídica.

Quant a la regulació catalana, l'Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern del Síndic de Greuges, de 2016, va aconsellar repensar la definició de grup d'interès que estableix l'article 47 de la Llei de Transparència. El problema que constata l'informe és, precisament, que la definició legal de grup d'interès és massa extensiva, el que pot comportar obligacions innecessàries per a persones i col·lectius que no exerceixen com a grups d'interès. Amb una definició més precisa s'acota l'abast i s'evita alhora interpretacions que exclouen determinades activitats d'influència. No obstant, alhora, Transparency International en el seu Informe, vist anteriorment, recomana assegurar que la regulació es basi en un conjunt de definicions àmplies que abastin totes les persones que realitzen activitats de lobby (inclosos llobbistes externs o interns, empreses de relacions públiques/assumptes reguladors, ONG, corporacions, associacions empresarials i professionals, sindicats, despatxos d'advocats, organitzacions religioses, institucions acadèmiques, etc.) i a totes aquelles persones que constitueixin objectius clau de l'activitat d'influència. Hem anat veient una mica els punts a favor i en contra d'incloure definicions àmplies que puguin englobar un gran nombre d'entitats. I tot i que potser en molts casos no és el més indicat, penso que en la majoria de situacions guanyen els arguments en contra: des del meu punt de vista, és cert que hi ha una gran varietat d'entitats que des de tots els punts de vista poden exercir una influència efectiva en la presa de decisions públiques, però una definició massa àmplia crea a la pràctica una zona gris de difícil solució. Per tant, cal fer un estudi profund sobre tots els trets en comú de les entitats que duen a terme activitats de *lobbying* i extreure'n definicions no necessàriament molt breus però sí concretes i clares, que minimitzin la zona gris.

Per finalitzar amb aquesta breu reflexió, posaré com a exemple breument tres casos que poden considerar-se "a la zona gris": els sindicats, els col·legis de professionals i els partits polítics. Com he esmentat anteriorment, l'activitat dels sindicats i les associacions empresarials està prevista i protegida per la Constitució, i es tracta d'entitats que representen

els interessos dels seus associats⁶⁴. Poden encabir-se en les definicions vistes anteriorment de grup d'interès i d'activitat de grup d'interès pel que es considera que han d'inscriure's: d'una banda pot pensar-se que al ser un dret constitucionalment protegit, no es pot sotmetre a la limitació que suposa exigir la prèvia inscripció en un registre; però en realitat no deixen de ser entitats susceptibles d'exercir una influència notable, pel que han d'estar subjectes a inscripció de manera que la seva activitat de diàleg social sigui pública i transparent. I el mateix succeeix amb els col·legis de professionals, entitats de base associativa que exerceixen una pressió important en la regulació de les activitats relacionades amb la seva professió, i que per aquesta raó és raonable que hagin de constar obligatòriament al registre.

Un altre cas és el dels partits polítics, regulats per la Llei orgànica 6/2002, de 7 de juny, dels partits polítics. El preàmbul de la Llei estableix que no es tracta d'òrgans constitucionals sinó d'ens privats de base associativa que gaudeixen d'una garantia institucional derivada de la Constitució⁶⁵. Tenen com a finalitat “unir conviccions i esforços per a incidir en la direcció democràtica dels assumptes públics, contribuir al funcionament institucional i provocar canvis i millores des de l'exercici del poder polític”⁶⁶, exercint una activitat d'influència expressament establerta constitucionalment. No obstant, no es consideren grups d'interès: tot i la similitud de les activitats que duen a terme, la seva naturalesa es considera diferent, perquè els partits polítics concorren a la formació de la voluntat popular per mandat constitucional. En la meua opinió, el fet de no exigir la inscripció al registre de grups d'interès als partits polítics, tenint en compte l'actualitat política, és un error. Les activitats que duen a terme no gaudeixen de transparència i el registre és la manera més directa de donar-les a conèixer al públic. És cert que per exemple, l'activitat dels càrrecs electes és en representació del poble, però la defensa de l'interès públic en molts ordenaments hem vist que també es considera susceptible d'entrar dins la definició d'activitat de *lobbying*.

⁶⁴ Cal remarcar que es reconeix un plus de capacitat representativa (article 6.3 de la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical) a aquells que tinguin la consideració de sindicat més representatiu, i una part d'aquesta representació es du a terme davant les administracions públiques o altres entitats o organismes de caràcter estatal o davant de la comunitat autònoma, i que pot desenvolupar-se en formes molt diverses. *Vid.* BARTLETT CASTELLÀ, Enric R.; VÈRNIA TRILLO, Sílvia. (2015). “La regulació del registre de grups d'interès a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern”. *Revista catalana de dret públic*, núm. 51 (desembre 2015), p. 200 i 201

⁶⁵ BARTLETT CASTELLÀ, E. R.; VÈRNIA TRILLO, S., op. cit. 2015, p. 201

⁶⁶ Ídem.

3.2.2 Reflexió sobre l'obligatorietat de registre

El registre de grups d'interès té vocació, tant aquí a Catalunya com a la resta d'entitats i Estats que han adoptat aquesta forma de regulació, de garantir la transparència de les activitats d'influència que es duen a terme davant ens públics amb capacitat de presa de decisions. Per tant, el registre és un element essencial (tal com indica el preàmbul del Decret Llei 1/2017, però sent aplicable a tots els nivells) dins el sistema d'integritat pública per aprofundir i regenerar el sistema democràtic i per recuperar la confiança de la ciutadania en les institucions públiques. Són nombroses les veus que entenen que només l'obligatorietat de la inscripció dels grups d'interès, com a condició per a l'exercici de l'activitat, dotaria de veritable eficàcia les polítiques per identificar-los i controlar-los⁶⁷. El Decret 1/2017 es va inspirar per a incloure l'obligatorietat del registre en altres àmbits on ja s'estaven adoptant regles d'aquest tipus: la normativa de transparència i codis de conducta adoptats pel Parlament de Catalunya i el Govern en els darrers mesos, i aquests alhora en la línia de la Proposta d'acord interinstitucional del Parlament Europeu, el Consell i la Comissió, de 28 de setembre de 2016, sobre un Registre de Transparència obligatori (tot i que la inscripció al Registre de Transparència a la Unió Europea encara no és obligatòria).

A Catalunya, es va posar de manifest la necessària intervenció normativa per la situació de desigualtat que es produïa en dos vessants: la primera la derivada de la relació amb unes o altres institucions públiques, que segons aquestes comptessin amb registre de grups d'interès, suposava l'assumpció per part del conjunt de persones físiques i jurídiques amb la condició legal de grup d'interès d'obligacions i càrregues sensiblement diferents; i d'altra banda, si per exemple ens centrem en una mateixa administració amb el seu propi registre de grups d'interès, si la inscripció és voluntària aquells que tenen la bona voluntat de fer-ho en realitat surten perdent, ja que suposa també en aquest cas l'assumpció d'obligacions i càrregues que aquells que no es registren no han d'assumir. Un registre obligatori de grups d'interès té el potencial d'impedir la influència indeguda des de dues perspectives: en primer lloc, ofereix un accés fàcil per a polítics i funcionaris per a investigar i aprovar qui pretén exercir una influència en un procés de presa de decisions. En segon lloc, permet l'escrutini públic, al permetre als ciutadans avaluar els arguments dels grups d'interès, comprovar o contrarestar les dades i exercir un control més efectiu sobre la influència. Però el més important és, sens dubte, el fet que el registre proporciona allò que la divulgació informativa del sector públic no

⁶⁷ BARTLETT CASTELLÀ, E. R.; VÈRNIA TRILLO, S., op. cit. 2015, p. 196

pot fer: enregistrar informació que només coneixen els grups d'interès i que és d'interès públic. Per exemple, divulgar informació sobre les vies tàcites o indirectes de lobby, els clients i els beneficiaris finals, etc.⁶⁸

L'Informe del Síndic de Greuges de juliol de 2016 a què hem fet referència anteriorment va incloure dins les seves recomanacions no deixar actuar com a grup d'interès qui no figurés al registre. Establia que un cop fos plenament operatiu el funcionament dels registres de grup d'interès, caldria que les administracions públiques fossin curoses a excloure de la participació en l'elaboració de normes i en el procés de presa de decisions els ens i persones no inscrits, malgrat estar obligats a fer-ho, sens perjudici que a més es pogués aplicar el règim sancionador (es refereix al de la Llei de Transparència, però les previsions sancionadores s'han desenvolupat a les normes posteriors relatives als registres esmentades anteriorment). A més va preveure la necessitat de promoure accions de difusió del caràcter obligatori del registre entre els afectats, és a dir per a donar a conèixer entre les persones i entitats obligades a inscriure-s'hi aquesta obligació i fomentar-ne el compliment. Així va ser com es va decidir obligar els grups d'interès, més enllà dels incentius que es recollien anteriorment, de manera que s'exigís per part dels destinataris de l'activitat de *lobbying* la inscripció al registre com a requisit previ a l'establiment de qualsevol contacte amb el personal de la institució, l'assumpció obligatòria d'un codi de conducta, la declaració periòdica de les activitats d'influència, i la divulgació pública de les activitats mitjançant la seva constància a les agendes oficials dels càrrecs afectats. I per això, tal com hem esmentat i argumentat anteriorment, també es va fer necessària la creació d'un Registre únic (degut a la quantitat d'inscripcions que es preveien i començaven a aparèixer i el gran nombre de recursos que hauria suposat el mantenir registres separats i exigir als grups d'interès diferents inscripcions segons els ens a qui es volgués influenciar), el Registre de grups d'interès de Catalunya, sens perjudici que els ens concrets vulguin desenvolupar-ne un de propi, mantenint sempre una relació d'interdependència de dades entre ambdós.

L'informe de Transparency International esmentat anteriorment constata la necessitat d'establir i reforçar els registres de lobbistes existents, tornant-los obligatoris, requerint un registre oportú, amb la informació detallada sobre a qui representen, a qui volen influenciar, de quins recursos disposen, quin propòsit tenen i quines proves i arguments utilitzen⁶⁹. De fet,

⁶⁸ MULCAHY, S., ZOUBKOV, P. I TUREK, H (Coord.), WEISMAN, A. (Trad), op. cit. 2015, p. 31

⁶⁹ MULCAHY, S., ZOUBKOV, P. I TUREK, H (Coord.), WEISMAN, A. (Trad), op. cit. 2015, p. 10

dels països estudiats a l'Informe, es van identificar principalment tres tipus de registres: en primer lloc, registres obligatoris a nivell nacional, com ara Àustria, Eslovènia, Irlanda, Lituània, Polònia o Regne Unit; en segon lloc, registres voluntaris en certes institucions, com ara l'Assemblea Nacional i el Senat a França o el Registre de Transparència de la Unió Europea; i per últim, els registres l'objectiu dels quals són les institucions a nivell subnacional, com succeeix a la Toscana i on s'encabeix el Registre de grups d'interès de Catalunya. S'ha de remarcar que, com hem pogut comprovar quan analitzàvem algunes de les regulacions més importants relatives a aquest fenomen tant arreu del món com a Europa, en alguns casos s'opta per promoure la inscripció, tot i ser voluntària, mitjançant incentius concrets que també s'estableixen legalment, cosa que és molt positiva però s'ha mostrat insuficient. En definitiva, per a que els registres de grups d'interès puguin ser útils, han d'estar ben dissenyats, partir d'una definició integral de "lobbista", han de ser obligatoris i han d'anar acompanyats d'una supervisió eficaç.

El control i la supervisió de compliment és un aspecte essencial de l'obligatorietat de registre. La divulgació del lobby, la informació, el registre i la publicació de dades ha de ser supervisada per un òrgan amb facultats d'investigació que ha de ser independent⁷⁰. Així mateix ha de tenir autoritat per a aplicar sancions i per a impedir i castigar les persones i organitzacions que violin les normes, així com preocupar-se de la tasca de conscienciació i altres activitats preventives⁷¹. A diferència del que succeeix a Estats Units o Austràlia, on els òrgans gaudeixen d'un nivell d'independència major, als Estats europeus les agències solen dependre d'òrgans superiors i no disposen de mitjans per a dur a terme un treball preventiu eficaç en cap dels àmbits esmentats, el que explica l'alt grau d'incompliment de les normes. En aquest sentit és remarcable l'Oficina del Comissionat del Lobby del Canadà, a què hem fet referència anteriorment, que compta amb un pressupost d'aproximadament 3 milions d'euros i prop de 30 empleats⁷².

El principi 8 dels *Transparency and Integrity in Lobbying* de l'OCDE estableix "que els grups d'interès comparteixen amb els oficials públics amb els quals es relacionen la responsabilitat de promoure una cultura de transparència i integritat en la seva activitat que concreten en l'obligació, per a ells i els seus clients, d'assegurar que eviten exercir una

⁷⁰ MULCAHY, S., ZOUBKOV, P. I TUREK, H (Coord.), WEISMAN, A. (Trad), op. cit. 2015, p. 32-33

⁷¹ Ídem.

⁷² MULCAHY, S., ZOUBKOV, P. I TUREK, H (Coord.), WEISMAN, A. (Trad), op. cit. 2015, p. 33

influència il·lícita i, en particular, que proveeixen informació fiable i acurada i no incorren en conflictes d'interès en la relació tant amb els oficials públics com amb els seus clients.”⁷³ Així, veiem que l'adopció d'un codi de conducta està estretament vinculada amb el registre de grups d'interès: per a garantir un alt nivell de transparència, és necessari que tant d'una banda els grups d'interès com d'altra els càrrecs públics estiguin subjectes a normes ètiques clares i aplicables quant a llur activitat. Els compromisos comuns que miren d'articular els codis de conducta aplicables tant als referents als grups d'interès com a les autoritats públiques, són en relació amb la veracitat i actualitat de la informació aportada al Registre, la identificació dels objectius i interessos propis i dels clients que representen (en el cas dels grups d'interès), la veracitat i actualitat de la informació que faciliten i el respecte a la normativa vigent entre d'altres.

La majoria de països europeus han implementat un codi de conducta pel seu sector públic, però la majoria no tenen un d'aplicable als seus legisladors, dada preocupant per la manca de normes clares per a orientar la seva conducta com a representants públics en general i, en particular, sobre com lidiar amb els grups d'interès⁷⁴. L'Informe del Síndic de Greuges de 2016 també recomanava l'adopció de models tipus de codi de conducta impulsada per la Generalitat i les institucions de suport a l'Administració local, per tal de complir aquesta obligació i la relativa a l'establiment de principis ètics i regles de conducta per als contractistes i les persones que reben subvencions. A més, s'establia que els codis de conducta haurien de desplegar específicament l'obligació dels alts càrrecs de donar publicitat a la seva agenda oficial i d'activitats.

Finalment, cal fer una breu menció a l'obligació de fer públiques les agendes oficials dels alts càrrecs. El Dictamen 245/2015, de 23 de juliol, de la Comissió Jurídica Assessora sobre el projecte de decret pel qual es crea i es regula el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, va posar de manifest que respecte a la informació que s'ha de donar sobre les comunicacions orals, les reunions, etc. existia una manca de reciprocitat per no establir-se l'obligació de fer pública l'agenda dels alts càrrecs, afirmant que l'obligació primària d'informar els correspondria a ells, sent alhora delicat el fet que per

⁷³ BARTLETT CASTELLÀ, E. R.; VÈRNIA TRILLO, S., op. cit. 2015, p. 206

⁷⁴ MULCAHY, S., ZOUBKOV, P. I TUREK, H (Coord.), WEISMAN, A. (Trad), op. cit. 2015, p. 9

via de les declaracions dels grups d'interès es conformés la imatge pública de l'agenda d'un alt càrrec⁷⁵.

No obstant, considerant la manca d'una concreta sanció per al cas d'incompliment d'aquesta obligació, l'objectiu quedava frustrat. La Comissió Jurídica Assessora va instar a ponderar la possibilitat d'incloure com a disposició addicional la publicitat de l'agenda dels alts càrrecs o, si més no, la comunicació al Registre de grups d'interès dels seus contactes amb els mateixos. El Dictamen 171/2015, de 28 de juliol, no va incloure cap disposició addicional que preveïés aquesta opció, però sí va constatar al seu preàmbul la necessitat de completar la seva regulació amb una norma reglamentària que determinés les regles ètiques dels subjectes públics objecte d'influència⁷⁶. Va ser més endavant, a l'Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, vist anteriorment, que es van recollir les primeres previsions quant a les agendes oficials. El principi 5.21 de l'Annex 1 del Codi de Conducta dels alts càrrecs i del personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic estableix que en relació amb els grups d'interès i l'agenda oficial, els alts càrrecs han d'“ajustar les seves relacions amb els grups d'interès i protocols d'actuació adoptats corporativament i, en particular, vetllar pel compliment de les obligacions d'inscripció en el Registre de grups d'interès, incorporar a les seves agendes oficials els contactes que estableixin amb aquests grups i facilitar-los el compliment de les obligacions i l'exercici dels drets que els corresponguin.” Així mateix, el Protocol d'Actuació previst a l'Annex 3 de l'Acord determina quant a les agendes oficials que els alts càrrecs i el personal directiu han d'incorporar a les seves agendes els contactes que mantinguin amb els grups d'interès, amb les especificacions que hi consten. El preàmbul del Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer, també ha previst la divulgació pública de les activitats d'influència mitjançant les agendes oficials dels càrrecs afectats. Recuperem aquí l'esmentat anteriorment sobre la necessitat d'una bona definició de grup d'interès: qui no es consideri grup d'interès no constarà a l'agenda, pel que és imprescindible una definició clara i precisa per a garantir un nivell adequat de transparència.

⁷⁵ Es va interpretar que quan la Llei de Transparència regulava aquesta obligació, no requeria directament al declarant informar del nom de les persones amb les quals volia mantenir contacte i que aquesta informació es podria obtenir a partir del contingut de l'agenda dels alts càrrecs, que se sotmetia al principi de transparència a l'article 55 c) als efectes de publicitat del Registre de grups d'interès.

⁷⁶ BARTLETT CASTELLÀ, E. R.; VÈRNIA TRILLO, S., op. cit. 2015, p. 205

4. CONCLUSIONS

Aquest apartat de conclusions consta de dues parts: en la primera, exposo les principals conclusions assolides amb l'elaboració d'aquest treball i tracto d'oferir una visió de futur, i en segon lloc i per acabar, deixo constància de la meua reflexió personal sobre l'experiència assolida duent a terme aquest Treball de Fi de Grau, les dificultats abordades i altres qüestions personals que, al meu parer, mereixen un comentari especial.

Com hem pogut veure al llarg del treball, no hi ha dubte que els grups d'interès juguen avui dia un paper cabdal en l'activitat política i econòmica a tot el món. De fet, les activitats d'aquests subjectes són una part essencial de tota democràcia ja que no deixa de ser una forma de participació efectiva que afecta tots els ciutadans de moltes i molt diverses maneres, però és necessari que siguin obertes a escrutini públic. Hem de tenir clares tres idees: la primera és que és bo que existeixi un diàleg fluït entre el poder i els grups d'interès, sempre que pugui ser avaluat a la llum de l'opinió pública; la segona és que els grups d'interès han de ser els primers interessats en regular llur activitat, sent aquesta la millor manera de combatre el recel de la societat i les activitats il·legítimes que en són causa; i, finalment, s'ha de tenir clar que no regular els grups d'interès no limita la seva capacitat d'influència, sinó que l'incrementa i tolera que s'exerceixi de forma opaca per a la societat. És imprescindible, i s'ha pogut comprovar a tots els nivells (des de institucions supranacionals fins als ens més locals), una regulació que aportí transparència a tot tipus de relacions d'influència en concret, i als processos de decisió pública en general, que institucionalitzi els contactes que es venen produint i que alhora atorgui als ciutadans eines de rendició de comptes de llurs representants, així com dels propis grups d'interès. I com hem pogut veure, el registre de grups d'interès i la seva combinació amb les agendes oficials dels càrrecs públics juntament amb codis de conducta obligatoris per ambdós, són les eines que ara per ara s'han mostrat més efectives.

No obstant, no serà possible implementar una regulació en aquest sentit amb un control i una supervisió efectius si abans de tot no s'adopta una definició clara i precisa tant de grup d'interès (delimitació de l'àmbit subjectiu) com de l'activitat objecte d'escrutini (delimitació de l'àmbit objectiu). La conclusió més important que s'ha extret en aquest sentit és que és cert que una definició àmplia empara una gran quantitat d'ens que duen a terme activitats d'influència en la presa de decisions públiques i pràcticament totes les activitats que es duen a

terme en aquest sentit, però també hem vist que aquesta amplitud dona lloc a incoherències que fan molt difícil l'aplicació pràctica. Així, defensem una reflexió honesta, a nivell polític i ciutadà, sobre el concepte de grup d'interès, que inclogui definició àmplia però sense que necessàriament inclogui conceptes indeterminats, per a reduir al mínim la zona gris a què ens hem referit anteriorment. Així mateix és necessària una reflexió sobre la forma de fer transparents les relacions amb les institucions públiques, de manera que s'atengui a la capacitat d'influència real que pugui tenir cada categoria de grups d'interès.

La darrera conclusió a remarcar, té a veure amb la necessitat de preveure l'obligatorietat de registre per als grups d'interès. És imprescindible per a garantir l'efectivitat del control i supervisió públics de llur activitat. En aquest sentit veurem com es desenvoluparan les noves previsions que en aquest sentit s'han inclòs al Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer, però segons els resultats que s'han pogut observar fins el moment, les inscripcions han augmentat considerablement, i trobo que és absolutament encertat el fet de demanar la prèvia inscripció a qualsevol contacte amb vocació d'influència que vulgui mantenir-se amb una autoritat pública, tenint en compte el paper fonamental que hi ha jugat també l'adopció del Codi de Conducta. Falta que es compleixin d'ara en endavant les previsions quant a l'actualització de la informació i que el règim sancionador funcioni també de manera efectiva.

Quant a la meua experiència personal en relació amb aquest Treball de Fi de Grau he de dir que tenia moltíssima curiositat per la matèria i que aquestes pàgines al cap i a la fi són un només un petit recull de la reflexió que hi ha al darrere. Tenia clar que una de les grans dificultats a les quals faria front seria la relativa novetat de la matèria i l'escassetat de reflexions doctrinals sobre la matèria, afegit al fet de encara és molt d'hora per analitzar el funcionament de la regulació analitzada a la pràctica. No obstant, he volgut donar la volta a la situació i intentar cercar i processar jo mateixa la informació que els ens públics publiquen a llocs oficials, sobretot de cara a l'anàlisi del context internacional i europeu, així com extreure les meves pròpies idees a partir de la contraposició dels diferents punts de vista dels autors que fins ara han abordat el tema. És un treball que conté moltes concrecions que pel moment canvien en períodes molt curts de temps, el que també m'ha plantejat la dificultat d'arribar a veure exactament com s'ha arribat a la regulació actual, sobretot a Catalunya, on des de la Llei de Transparència el 2014, en només tres anys, la matèria ha adquirit moltes i molt diverses matisacions.

Aquest treball m'ha servit per aprofitar i reflectir els coneixements assolits i les competències desenvolupades durant el Grau, permetent-me no només aplicar-hi els coneixements materials apresos, sinó també aquelles tècniques de síntesi i anàlisi que es treballen al llarg dels quatre anys de Grau. Així mateix, he consolidat la capacitat de combinar el que seria pròpiament una anàlisi descriptiva amb una anàlisi crítica, afegint una reflexió de fons en una matèria de plena actualitat i força controvertida.

5. BIBLIOGRAFIA

- ARAGUÀS GALCERÀ, I. (2016) “La regulación de los *lobbies*: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 106 (setembre-desembre 2016), p. 249-293
- BARTLETT CASTELLÀ, E. R.; VÈRNIA TRILLO, S. (2015). “La regulació del registre de grups d’interès a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern”. *Revista catalana de dret públic*, núm. 51 (desembre 2015), p. 191-208
- BAYÓN MENDOZA, D. (2017) “HD Joven: Lobbies (y III): Hacia la regulación del lobby. Un debate que no es nuevo en España.” (3 de març de 2017) Recuperat de: www.hayderecho.com
- BERNADÍ GIL, X. (2015) “Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Activitat Parlamentària, núm. 28
- CASTILLO ESPARCIA, A. (2013). *Lobby y comunicación: El lobbying como estrategia comunicativa*. Manganeses de la Lamprena: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones
- CHAQUÉS BONAFONT, L. (2015) “Capitol V. El registre de grups d’interès” CERRILLO, A. I PONCE, J. *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: UOC-EAPC, 2015.
- FRANCÉS, J. (2013) *¡Que vienen los lobbies!* Barcelona: Ediciones Destino.
- LÁZARO, B.; VALLÈS, J. M. (2014) “L’administració pública a Catalunya: una perspectiva de futur”. *Eines 21* (tardor 2014)

- MOLINS, J.M., MUÑOZ, L., MEDINA, I. (dir.). (2016) *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española*. Madrid: Tecnos, 2016

Informes:

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2012) “Registros de lobbystas: Derecho Comparado”. Informe elaborat per a la Comissió Permanent de Constitució, Legislació i Justícia de la Càmera de Diputats, en el marc de la discussió del Projecte de Llei que estableix normes sobre l’activitat de lobby. (20 de juny de 2012). Recuperat de: www.bcn.cl
- CANO MONTEJANO, J. C. Foro Europa Ciudadana. (2013) “Informe. Transparencia en la Unión Europea: Evolución y Perspectivas” (23 d’abril de 2013). Recuperat de: www.europaciudadana.org
- MULCAHY, S.; ZOUBKOV, P. I TUREK, H. (Coord.); WEISMAN, A. (Trad.) (2015) “El Lobby en Europa: influencia encubierta, acceso privilegiado” (març 2015) Recuperat de: www.transparency.org/EuropeLobbying
- PARLAMENT DE CATALUNYA. “Registres de grups d’interès o lobbies”. Dossier Temàtic, núm. 14. Recuperat: http://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-documentals/dossiers-tematics/sumari/index.html?p_id=166950
- PARLAMENT DE CATALUNYA, Direcció d’Estudis Parlamentaris, Àrea de Recerca, Producció Documental i Biblioteca. (2016). “Bibliografia. Grups d’interès”. (Febrer 2016) Recuperat de: <http://www.parlament.cat/document/intrade/170073>
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA. (2016). “Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern” (juliol 2016). Recuperat de: www.sindic.cat

Llocs webs institucionals d’interès:

- Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya: justicia.gencat.cat; en concret: www.justicia.gencat.cat/ca/ambits/grups_interes/

- Parlament de Catalunya: www.parlament.cat; en concret: www.parlament.cat/acces/transparencia/grups-interes/index.html
- Registre de Transparència, Web Oficial de la Comissió Europea (UE): <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage>
- *Lobbying Spain*: www.lobbyingspain.com
- Registre de grups d'interès de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència: www.rgi/cnmc.es
- *Office of the Commissioner of Lobbying of Canada*: <https://lobbycanada.gc.ca>
- *Australian Government, Register of Lobbyists*: <http://lobbyists.pmc.gov.au>
- *Statutory register of consultant lobbyists (UK)*: <https://www.gov.uk/government/consultations/statutory-register-of-consultant-lobbyists>

Notícies:

- FERNÁNDEZ, M. (6 de novembre de 2016). La asignatura pendiente de regular los “lobbies”. *El País*. Recuperat de: www.economia.elpais.com
- NOCEDA, M. A. (3 de març de 2016). Competencia aprueba el registro de “lobbies”. *El País*. Recuperat de: www.economica.elpais.com
- VEGA, L. (21 de març de 2017). Xavier Bernadí: “El nou Registre únic de grups d'interès reforça la transparència i estalvia recursos públics”. *Xarxanet*. Recuperat de: www.xarxanet.org

