

L'EVOLUCIÓ DE LA REGULACIÓ DELS GRUPS D'INTERÈS I ELS INSTRUMENTS PER AL CONTROL DE LA SEVA ACTIVITAT. ESPECIAL REFERÈNCIA A LA NORMATIVA CATALANA

Clara I. Velasco Rico*

Resum

Aquest article ofereix una aproximació doctrinal al concepte de grup d'interès i analitza l'evolució dels principals models reguladors assajats en l'àmbit comparat. Posteriorment, s'aplica aquest bagatge teòric a la situació actual de la regulació dels grups d'interès a l'Estat espanyol i es fa una valoració de la normativa catalana en la matèria.

Paraules clau: regulació; grup d'interès; lobbys; registre; transparència.

THE EVOLUTION OF LOBBYING REGULATION AND THE TOOLS TO CONTROL LOBBIES' ACTIVITIES. SPECIAL REFERENCE TO THE CATALAN REGULATIONS

Abstract

This article provides a doctrinal approach to the concept of lobbies and discusses the evolution of the main regulatory models tested at comparative level. Subsequently, this theoretical background is applied to the current situation of lobbying regulation in Spain and the Catalan regulations in this field are assessed.

Key words: regulation; interest group; lobbies; register; transparency.

* Clara I. Velasco Rico, professora agregada (int.) de dret administratiu a la Universitat Pompeu Fabra (UPF). Llicenciada i doctora en dret i llicenciada en ciències polítiques i de l'Administració. Departament de Dret, edifici Roger de Llúria (Campus de la Ciutadella), c. de Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona. clara.velasco@upf.edu, [@claravelascoric](https://twitter.com/claravelascoric).

Article rebut l'1.02.2020. Avaluació cega: 28.02.2020 i 04.03.2020. Data d'acceptació de la versió final: 09.03.2020.

Citació recomanada: Velasco Rico, Clara I. (2020). L'evolució de la regulació dels grups d'interès i els instruments per al control de la seva activitat. Especial referència a la normativa catalana. *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 102-122. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3416>

Sumari

- 1 Introducció: de l'actualitat de la regulació dels grups d'interès
 - 2 Definicions doctrinals i normatives de grups d'interès
 - 3 Grups d'interès, participació en els afers públics i corrupció
 - 4 Models de regulació dels grups d'interès
 - 4.1 Opcions reguladores
 - 4.2 Breu cronologia de les regulacions aprovades sobre grups d'interès: especial atenció a les regulacions pioneres
 - 5 La manca d'una norma general i la fragmentària regulació actual dels grups d'interès a l'Estat espanyol
 - 6 La normativa continguda a la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
 - 6.1 Principals eixos de la regulació catalana: especial referència a la figura del Registre dels grups d'interès
 - 6.1.1 El Registre de grups d'interès de Catalunya
 - 6.1.2 El Registre de grups d'interès del Parlament de Catalunya
 - 6.2 L'evolució prevista
 - 7 Reflexions finals
- Bibliografia

1 Introducció: de l'actualitat de la regulació dels grups d'interès

El present treball aborda els orígens, la definició i l'evolució dels diferents models de regulació dels anomenats “grups d'interès” i fa referència a la situació de l'Estat espanyol i, especialment, de Catalunya en la matèria. Així mateix, al treball s'explica quin paper s'ha reservat als lobbys en determinats sistemes democràtics d'acord amb la valoració social que es té de la seva activitat. També es dibuixa una cronologia de les regulacions aprovades sobre grups d'interès en diferents ordenaments i es posa l'accent en les regulacions considerades pioneres. Pel que fa a la regulació dels grups d'interès a l'Estat, se'n destaca el seu caràcter fragmentari, cosa que ha permès que siguin els sistemes autonòmics, com és el cas de Catalunya, els que disposin de les regulacions més avançades en aquesta qüestió. En aquest sentit, el text es centra en l'anàlisi i la valoració de la regulació relativa al Registre de grups d'interès de les administracions públiques de Catalunya, i també en la normativa reguladora del Registre de grups d'interès que ha aprovat el Parlament de Catalunya.

La metodologia utilitzada per elaborar aquest estudi es basa en una revisió i una selecció bibliogràfica respecte d'aquelles obres de referència sobre les qüestions que s'hi tracten, a banda que s'hi desenvolupa una anàlisi crítica de la normativa catalana reguladora dels grups d'interès. El lector trobarà en aquest treball referències bibliogràfiques provinents bàsicament d'autors de dret públic, sens perjudici d'algunes cites absolutament imprescindibles de conreadors de les ciències polítiques. A parer de qui signa aquestes línies, la hibridació de les fonts bibliogràfiques permet —en matèries com la que ens ocupa— enriquir el discurs.

L'oportunitat d'aquest article rau en l'interès actual, tant polític com doctrinal, per estudiar i implementar mesures que garanteixin una major transparència en els procediments de presa de decisions públiques i, de retruc, que permetin lluitar contra el fenomen de la corrupció. La corrupció ha esdevingut una preocupació a escala global, ja que afecta el desenvolupament econòmic dels estats i, indirectament, la vida i el nivell de benestar de les persones de múltiples formes. És per això que a l'Agenda 2030, adoptada per l'Assemblea General de l'ONU el 25 de setembre de 2015, s'inclouen mesures transversals de lluita contra corrupció.¹ Concretament, es preveu a la fita 16.5 la reducció considerable de la corrupció i del suborn en qualsevol de les seves manifestacions. Aquest objectiu és compartit pel Govern de la Generalitat de Catalunya, que ha presentat recentment l'*Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública*.² Entre les vint-i-cinc mesures concretes a desenvolupar, les actuacions previstes 15 i 16 es centren en els grups d'interès.

Així, i per una banda, l'actuació 15 de l'Estratègia es focalitzarà a “[d]eterminar el contingut mínim de les agendes que s'ha de fer públic així com publicar les propostes normatives a càrrec dels grups d'interès”, cosa que implicarà “[...] establir el contingut mínim que ha de constar a cadascun dels camps públics de les agendes per garantir una homogeneïtat i l'accessibilitat i comprensió per part de la ciutadania. De manera complementària, es publicaran totes les propostes normatives presentades per grups d'interès davant d'alts càrrecs i personal directiu de la Generalitat i el seu sector públic”. Per la seva banda, l'actuació 16 del projecte del Govern català pretén “[a]mpliar l'àmbit d'aplicació de les obligacions derivades del protocol d'actuació en relació amb els grups d'interès a sub-directors generals i assimilats”, per la qual cosa caldrà fer públics “[...] a l'Agenda pública de grups d'interès de la Generalitat de Catalunya les relacions dels sub-directors i sub-directores generals i assimilats amb grups d'interès i, consegüentment, establir l'obligació d'inscripció prèvia dels grups en aquests casos”.

Més enllà de les accions previstes, que comentarem més endavant, el que pretén garantir l'Estratègia presentada per l'executiu català és que l'actuació dels grups d'interès sigui coneguda pel conjunt de la ciutadania, amb la voluntat de fer més transparent tot el procés de presa de decisions públiques, per així donar visibilitat al llenç on s'entretreixen els interessos públics i privats, col·lectius i individuals, en la gestió dels afers públics. Aquestes mesures també permetran generar una traça o una petjada de les actuacions dels grups d'interès en el procés normatiu (Ponce, 2019). Certament, amb aquestes accions es pretén trencar la relació

1 ONU. [Agenda 2030](#). (Darrera consulta: 31.01.2020).

2 Govern de la Generalitat de Catalunya. (2020). [Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública](#). (Darrera consulta: 31.01.2020).

que existeix en l'imaginari col·lectiu entre els grups d'interès, la defensa dels interessos privats —de forma que es negligeixi l'interès general— i la corrupció política i administrativa (Rubio, 2017: 400).

En realitat, i per començar a delimitar els conceptes, mentre que el lobby pretén influir en qui pren la decisió, la corrupció pretén controlar-lo. L'acció de pressió i la corrupció tenen en comú la recerca i la defensa d'interessos especials o privats en el procés de presa de decisions. Tot i així, la primera tracta de legitimar-se en el joc democràtic com a “sòcia” dels poders públics o “portadora d'interès”, mentre que l'altra acaba copant les seccions de successos i política dels diaris i protagonitzant escàndols i dimissions als països europeus i d'arreu (Sourice, 2015).

2 Definicions doctrinals i normatives de grups d'interès

El concepte de grups d'interès (també coneguts com a “lobbys”, “grups de pressió” o “grups d'influència”, termes que en aquest treball s'utilitzaran de forma indistinta) ha estat definit per la doctrina de diverses maneres, i les aproximacions que s'hi han fet difereixen a bastament en funció de la disciplina científica i de la perspectiva des de la qual s'analitza el fenomen. Des de les ciències socials, bàsicament des de la ciència política i la sociologia (Solís, 2017), s'han fet palseus les dificultats per oferir una definició única i omnicomprendiva de grup d'interès (Jordan et al., 2004). En aquest sentit, en primer lloc, i des d'un punt de vista organitzatiu, s'han definit els grups d'interès, analitzant qui els integra, com a associacions amb actituds compartides (Truman, 1951: 37).

En segon lloc, una variant d'aquest corrent doctrinal suma com a tret característic d'aquestes associacions la voluntarietat de la participació dels seus membres (ja siguin membres individuals o col·lectius, és a dir, altres organitzacions) en les activitats del grup que s'organitzen a l'entorn d'un tema específic (Jordan et al., 2004). Des del punt de vista de les funcions dels grups d'interès, es desenvolupa el tercer posicionament científic sobre aquests actors polítics, que els defineix com “associacions que exerceixen una funció representativa que trasllada els desitjos dels seus membres als responsables polítics i a les autoritats” (Key, 1964: 18 [la traducció és nostra]).

Finalment, adoptant un enfocament sincrètic, s'ha encunyat un concepte restrictiu de grup d'interès que el defineix a partir de tres trets (Solís, 2017): 1) *organització*, que implica l'agregació de preocupacions d'individus o organitzacions; 2) *interessos polítics*, que es refereix als intents i a la voluntat d'aquestes organitzacions d'influir en els resultats polítics, i 3) *informalitat*, és a dir, que aquestes associacions no busquen ocupar càrrecs públics o competir en eleccions, sinó que persegueixen els seus objectius per mitjà d'interaccions informals amb polítics o buròcrates (Beyer et al., 2008). En aquest sentit, Bernadí i Cerrillo apunten que “els grups d'interès són un actor més de les xarxes de governança en què es produeix la interacció entre actors interdependents, administracions públiques i entitats privades i socials, que comparteixen els recursos que aporten” (Bernadí i Cerrillo, 2017: 3).

Rubio, per la seva banda, caracteritza els grups d'interès com qualsevol unió d'individus, autònoma i organitzada, que desenvolupa accions per tal d'influir en el poder en defensa d'uns interessos comuns (Rubio, 2003). Amb tot, cal tenir en compte que l'acció de lobby també pot ser exercida per un individu, i les normes més actualitzades ja tenen en compte aquesta possibilitat. Aquesta fórmula és suficientment àmplia per donar cobertura a les activitats “de presión e influencia, tales como la representación de sus miembros frente al Gobierno; el ofrecimiento de un canal de participación política al margen de las elecciones; la aportación de conocimiento a sus miembros sobre la situación del proceso político; el diseño de la agenda pública y el seguimiento de la actividad del gobierno para comprobar el estado de sus intereses” (Rubio, 2017: 401-402).

Les principals ONG del sector —Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation i Transparency International— han definit el lobby com “cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas”.³

En darrer terme s'ha de recordar que, des d'un punt de vista jurídic, en el nostre ordenament intern ja disposem d'una definició normativa de grup d'interès, com és la continguda a l'article 2.g de la Llei 19/2014, de 29 de

³ Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation i Transparency International. (2015). *Estándares internacionales para la regulación del lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación*. (Darrera consulta: 02.02.2020).

desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, on concretament s'estipula que els grups d'interès són “les persones físiques o jurídiques de caràcter privat que fan actuacions de participació activa en polítiques públiques o en 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”. Aquesta definició de la normativa catalana s'ajusta clarament a les previsions del llibre vigent *Llibre verd sobre la transparència europea* [COM (2006) 194 final, de 3 de maig de 2006], que, en el seu moment, va establir la següent definició de l'activitat de lobby: “una parte legítima del sistema democrático, independientemente de que esta actividad sea llevada a cabo por ciudadanos individuales, empresas, organizaciones de la sociedad civil, así como por otros grupos de intereses o, incluso, firmas que trabajan en nombre de terceras personas, como responsables de relaciones institucionales, *think tanks* o abogados”. Nogensmenys, és important destacar que l'OCDE reconeix la dificultat d'establir una única definició normativa de grup d'interès que serveixi per a la totalitat dels ordenaments jurídics, ja que cadascuna de les normatives nacionals aprovades reflecteix trets propis i preocupacions o debats generats en cada context concret (OCDE, 2009: 18).

3 Grups d'interès, participació en els afers públics i corrupció

Ni la definició ni la perspectiva (organitzativa, funcional o mixta) que s'adopti per definir què és un grup d'interès no són opcions del tot neutres, ja que impliquen, de partida, un cert posicionament sobre la conveniència i la bondat de la seva actuació de pressió sobre els responsables polítics i els gestors administratius (Rubio, 2017: 400-401). La nostra tradició juridicoadministrativa, de clares arrels franceses, ha tendit fins a dates ben recents (mitjan dècada de 1990) a identificar l'Administració pública amb l'interès general, cosa que ha provocat, en conseqüència, un rebuig, normatiu i doctrinal, a la intervenció de grups de caràcter privat en el procés de presa de decisions públiques (Molins López-Rodó, 1996: 189).

Això no obstant, la doctrina administrativista majoritària va evolucionar clarament en la segona meitat de la dècada de 1990. En definitiva, la invocació “ritual” (García de Enterría, 1989: 47) de l'interès general es bandeja per passar a focalitzar l'atenció en el respecte, la garantia i la defensa dels drets dels ciutadans davant les administracions. També en aquesta època es posa en valor el principi constitucional del pluralisme social i polític, i es comencen a arbitrar mecanismes per estimular la participació dels sectors afectats en el procés de presa de decisions públiques (Molins López-Rodó, 1996: 190). Certament, ja a la Constitució espanyola de 1978 es poden identificar les bases constitucionals que permeten canalitzar normativament l'activitat dels grups d'interès. Aquesta activitat s'enquadraria de forma genèrica en el dret reconegut “a la societat” de participar en els processos normatius (Ridao, 2019: 96). En aquest sentit, una part de la doctrina considera que l'activitat dels lobbys queda emparada per allò estipulat en els articles 7, 9.2 i 105 de la CE, així com en la regulació de la iniciativa legislativa popular (art. 87.3) (Ridao, 2019: 98). També s'ha considerat que, des del prisma democràtic, cal enllaçar l'activitat desenvolupada pels grups d'interès amb la consecució de determinats principis i drets constitucionals com la sobirania popular (art. 1.2 CE), la igualtat política i la dignitat de la persona com a respecte a una sèrie de drets civils com la llibertat d'expressió (art. 20 CE), de reunió (art. 21 CE), d'associació (art. 22 CE), de participació (art. 23 CE) i de petició (art. 29 CE) (Revuelta i Villoria, 2016: 412-413).

Des del punt de vista de la gestió pública, s'afirma que els grups d'interès desenvolupen tasques essencials per als nostres sistemes democràtics. En primer lloc, són necessaris per comprendre en quina mesura la normativa existent és capaç d'adaptar-se i respondre a les necessitats reals de la ciutadania que evolucionen constantment al fil dels canvis socials, econòmics i polítics. Així mateix, els grups d'interès són una eina idònia per detectar problemes sorgits en el moment de posar en pràctica determinades polítiques públiques. Finalment, com ja s'ha dit, els grups d'interès servien per visualitzar les diferents preferències dels ciutadans en relació amb determinades situacions problemàtiques (Chaqués, 2015). A més, des de finals del segle XX, gràcies al desenvolupament i l'àmplia difusió entre totes les capes de la societat de les tecnologies de la informació i la comunicació, han sorgit nous moviments participatius en el si de la societat civil. Aquests moviments o grups s'organitzen sovint en xarxa i a través de la xarxa, i gràcies a les noves eines comunicatives són capaços d'interpel·lar els poders públics d'una forma més ràpida i directa que en èpoques anteriors (Barlett i Vèrnia, 2015: 195).

En altres ordenaments jurídics, la participació dels lobbys en el procediment de presa i implementació de polítiques públiques tampoc és una qüestió pacífica ni des del punt de vista social ni des del punt de vista doctrinal. Al bressol de la regulació de l'activitat de pressió, als Estats Units, tampoc (Chari et al., 2019). Una part de la doctrina considera que els trets prototípics de l'actuació dels grups d'interès en aquest país són, d'una banda, que està molt estesa i és comuna a múltiples sectors, que està constitucionalment protegida i no s'hi pot aplicar una legislació o regulació de caràcter robust o restrictiu, i que es distribueix de forma força desigual entre la població (Feldman, 2014: 493). A causa d'aquestes característiques de l'activitat de pressió, es considera que dita activitat pot afectar el bon govern almenys de tres formes: en primer lloc, en reduir la base fàctica i informativa per a l'acció governamental, l'acció de lobby promou l'"estupidesa"; en segon lloc, a través del lobby es pot impedir un servei just a tota la societat, i, per tant, contribueix a generació d'injustícies; finalment, en disminuir les contribucions populars a la governança representativa, l'acció de pressió "deslegítima putativament els governs democràtics" (Feldman, 2014: 494). Aquesta afirmació enllaça amb la visió de determinats politòlegs que defensaven des de la tradició de l'estatisme que els grups d'interès són un perill per a la completa sobirania de l'Estat. En aquest sentit, cal recordar que "[e]ntre aquests, el politòleg alemany Theodor Erschenburg va dir que els 'grups d'interessos egoistes' de les associacions deslegíten l'autoritat de l'Estat', alhora que soscaven les condicions necessàries per al consens polític dels sistemes democràtics" (Pont Vidal, 1998: 265).

A aquest potencial nociu per als sistemes democràtics, s'hi ha de sumar el fet que l'actuació dels grups d'interès es produeix habitualment en un doble pla (Rubio, 2017: 402). D'una banda, mitjançant la participació no estructurada dins o fora dels tràmits corresponents en el procediment administratiu (consultes prèvies, audiència, informació pública), i, de l'altra, mitjançant la seva activitat en els òrgans de participació institucional (Rubio, 2017: 402). Però, a més, cal tenir en compte que la seva actuació no es desenvolupa necessàriament en cap d'aquests dos plans per la via dels mecanismes o tràmits formals establerts jurídicament. És a dir, existeix una activitat informal dels grups d'interès, sobretot d'influència, que es produeix fora de l'àmbit procedimentalitzat de l'actuació administrativa (Cerrillo, 2011: 84). Aquesta activitat informal no és indiferent al dret (Rubio, 2017; Ponce, 2019), ja que queda subjecta als principis constitucionals predicables de qualsevol activitat administrativa, tot i que les garanties tradicionals de l'estat de dret no es van preveure per fer front a aquest tipus de situacions (Cerrillo, 2011: 87).

S'ha defensat que el fet que existeixin grups de pressió explicita una manca de canals de participació habilitats per un determinat ordenament jurídic i/o sistema institucional. Segons alguns autors, la "mejor manera de eliminar los grupos de presión es, reconocida la justicia de los intereses y pretensiones particulares de los grupos de interés o promoción, establecer los medios e instituciones a través de los cuales puedan hacer valer sus legítimos intereses o causas, es decir, llegar a una buena organización de la vida pública" (Ferrando, 1977: 12).

En aquest context, tot i que informalitat i il·legalitat no siguin conceptes sinònims, com emfasitza Ponce "[...] el proceso decisorio informal lleva consigo también el peligro de desatender —y, por ende, recortar— las posiciones jurídicas de terceros", la qual cosa implica "el peligro de una posible tendencia hacia una actuación administrativa ilegal" (Ponce, 2015: 39). En la mateixa línia, Villoria posa de manifest que els riscos de corrupció i de pràctiques poc ètiques relacionats amb el lobby poden materialitzar-se en qualsevol fase del procés d'elaboració de polítiques públiques, i, a banda de les conductes típiques que s'esmentaran a continuació, també inclou, entre d'altres, el finançament de partits polítics per obtenir regulacions més beneficioses, un cop aquest partit tingui accés al govern; l'adopció de normes que generen de forma voluntària llacunes per evitar l'establiment de controls reals (*diluting regulation*); l'adopció de normes que debilitin les restriccions (*debilitating restrictions*) a determinats comportaments o actuacions fins a convertir les lleis simplement en un simple aparador (*window dressing*); el debilitament dels controls i de l'aplicació de les lleis (*weakened enforcement*), i l'entorpiment de l'aplicació de sancions a través de pressions als decisors (Villoria, 2020). Segons l'autor citat, "en todos estos casos, el regulador, o el responsable de la implementación de la política, abusa de su poder para favorecer intereses privados específicos, dañando al interés general o, cuanto menos, desconsiderándolo" (Villoria, 2020).

Entre altres objectius, com la cerca de la transparència de l'actuació dels poders públics, la regulació de l'activitat dels lobbys pot servir per acotar, delimitar i, en definitiva, fitar o destriar aquelles conductes lícites

d'influència d'aquelles conductes típiques que poden ser objecte de retret legal per la via penal (negociacions prohibides, prevaricació, tràfic d'influències o suborn) i que poden incloure's dins del concepte ampli de corrupció (Aragüas, 2016: 255). D'altra banda, el fet d'adoptar una regulació sobre els grups d'interès permet imposar alguns límits al fenomen de les portes giratòries i evitar la captura dels reguladors, que es podria esdevenir gràcies als mitjans materials i personals dels quals solen disposar els grups d'interès (Aragüas, 2016: 255; Villoria, 2020).

Amb tot, una part de la doctrina dubta de la capacitat de la regulació per embridar l'actuació dels grups d'interès. En aquest sentit, als Estats Units, on l'ancoratge constitucional de l'activitat dels grups d'interès es troba a la primera esmena de la Constitució (Chari et al., 2019), Feldman afirma que, tot i que és possible que les posicions defensades pels lobbistes o l'estil amb què es defensin no siguin ètics, no és legalment possible ni pràcticament viable regular el contingut de les opcions defensades pels grups d'interès (Feldman, 2014: 494), opció que, d'altra banda, ens sembla que no estat posada en marxa per cap ordenament jurídic dels referenciats en aquest text. A banda, però, i segons l'autora, tampoc és legal ni pràcticament factible imposar massa normes als diversos mètodes que fan servir els grups de pressió quan es comuniquen amb els responsables polítics (Feldman, 2014: 494), almenys en el context estatunidenc, on l'activitat del lobby s'emmarca en el dret de petició consagrat a la primera esmena de la Constitució. En qualsevol cas, i malgrat aquestes prevencions, força ordenaments jurídics han optat per establir regulacions més o menys estrictes respecte de l'activitat dels grups d'interès i de les eines per controlar-la, com explicarem en les pàgines que segueixen.

4 Models de regulació dels grups d'interès

4.1 Opcions reguladores

Els legisladors, davant l'actuació dels grups d'interès, com en qualsevol altre supòsit, tenen a l'abast diferents opcions reguladores. En primer lloc, poden optar per no regular la matèria de forma específica. És a dir, el legislador pot no regular directament l'activitat dels lobbys i obligar-los únicament a complir amb la normativa general aplicable a qualsevol altre subjecte, persona física o jurídica (com el Codi penal, la normativa de procediment administratiu, la de contractació del sector públic, la d'incompatibilitats, etc.). Aquesta alternativa es basa en dos arguments: "Por un lado, se piensa que la respuesta frente a la toma de decisiones fraudulenta por parte de los funcionarios públicos es suficiente para abarcar esta realidad y hace innecesario regulaciones específicas; por otro lado, se considera que regular los grupos de presión implicaría otorgarles carta de naturaleza dentro del sistema democrático" (Rubio, 2017: 404). Això no obstant, el fet que el legislador renunciï a aprovar una normativa específica pot generar problemes i situacions d'abús, tal com ha explicat Villoria (2020). En aquesta circumstància es troba Espanya, ja que el legislador estatal encara no ha aprovat una norma general que reguli l'activitat dels grups d'interès i les obligacions, els drets i els deures que els són atribuïbles.

La segona opció reguladora passa per deixar que el sector del lobby s'autoreguli. L'autoregulació, d'acord amb Darnaculleta (2002), s'ha erigit com una alternativa o un complement a la desreglamentació estatal i com la manifestació d'un trasllat de funcions i responsabilitats a la societat. D'acord amb el model d'autoregulació, l'establiment i control posterior respecte dels requisits per desenvolupar l'activitat correspondria a les associacions o agrupacions de lobbistes (Rubio, 2017: 404). La potencialitat del sistema d'autoregulació és que permet que les associacions professionals dels lobbys adoptin codis de conducta amb nivells d'exigència ètica molt rigorosos, com a forma de retre comptes a la societat i garantir que les seves actuacions s'ajusten a l'ordenament jurídic. Aquest seria el cas, per exemple, del Regne Unit, on tota aquella entitat que vulgui formar part de l'associació professional del lobby quedarà vinculada per les obligacions que s'estableixen en el seu codi. En aquest sentit, s'ha defensat que és "[...] raonable deixar camp perquè, de forma autoregulada, aquesta alça del llistó d'exigència pugui produir-se i es projecti en relació amb les institucions públiques amb les quals es relacionen [els grups d'interès] i els clients per als quals treballen, i, per tant, que el codi comú tingui un contingut suficient; sense pretendre'n una regulació exhaustiva" (Barlett i Vèrnia, 2015: 207).

Sovint, el model d'autoregulació ha conviscut a la vegada amb el tercer model regulador, és a dir, amb el model de registre no obligatori, amb algunes excepcions, com veurem a continuació. Aquesta combinació és

la més estesa entre els països anglosaxons (Rubio, 2017: 405). El model de registre fou l'adoptat primerament pels Estats Units i el Canadà, i, tot i que aquest tipus de regulació s'ha estès entre alguns països, Chaqués emfasitza que “la majoria de democràcies avançades no disposen d'un registre de grups d'interès”. Aquest model afegeix al registre l'obligatorietat per als lobbistes d'adoptar un codi de conducta que regeixi el comportament de l'organització, però també dels seus membres considerats individualment. Aquest esquema regulador és habitual des que l'any 1946 promulgues la primera norma amb aquest contingut. També és el model que han seguit la Unió Europea i l'OCDE, i, amb matisos, també s'ha adoptat en països amb tradicions polítiques i jurídiques tan diferents com, per exemple, Austràlia, el Canadà, Polònia, Hongria, Israel, França, Eslovènia, Mèxic, Àustria, Holanda, Xile i el Regne Unit (Rubio, 2017: 405; Chari et al., 2019). Per a la doctrina, la posada en marxa de registres de grups d'interès és una mesura que pot ajudar a fer més transparents les motivacions dels poders públics, així com permetre monitorar millor el fenomen de la corrupció i, alhora, afavorir “una major correspondència entre les preferències ciutadanes i les actuacions dels poders públics” (Chaqués, 2015).

Finalment, el darrer dels models que analitzarem en aquest apartat trasllada el focus de la regulació del subjecte actiu de l'activitat de pressió cap al subjecte passiu. És a dir, aquest model incideix en el comportament —i el controla— d'aquells que són els destinataris de la influència exercida pels lobbistes. L'eina fonamental per garantir un control sobre l'activitat de lobby d'acord amb aquest model de regulació és la publicitat de les agendes. Així, a partir de la informació que necessàriament han de contenir les agendes es pot verificar per part de la ciutadania i els altres actors presents en el procés de presa de decisions públiques amb qui s'ha reunit un càrrec o responsable públic, quins viatges ha realitzat i, també, quins donatius ha rebut. Aquest nou sistema es va posar en marxa per primer cop a Xile el 2014. En aquest esquema normatiu, la càrrega de fer públiques les pressions o la influència exercides no recau en qui desenvolupa l'activitat de lobby, sinó en els membres dels poders públics que les reben (Rubio, 2015: 405).

Com veiem, existeixen diversos mètodes per tractar de controlar l'activitat desenvolupada pels lobbys. Malauradament, cap d'aquests s'ha demostrat infal·libre per evitar completament conductes poc ètiques o, directament, conductes il·lícites, ja siguin desenvolupades pels grups d'interès o els seus membres o bé pels responsables públics. Certament, les persones humanes som corruptibles. Amb tot, com veurem a continuació, és clarament constatable que els ordenaments jurídics han anat evolucionant —tot i que de forma lenta (Chari et al., 2019)—, i en alguns casos, mitjançant el mètode d'assaig-error, s'han anat adoptant cada vegada regulacions més sofisticades. Els sistemes s'han anat encreuant, fins i tot adoptant de forma complementària eines provinents o nascudes en altres esquemes normatius, per garantir que l'activitat de lobby no sobrepassa els llindars que legalment hi han estat fixats.

4.2 Breu cronologia de les regulacions aprovades sobre grups d'interès: especial atenció a les regulacions pioneres

Més enllà dels objectius substantius abans esmentats d'afitament de les conductes lícites d'aquelles regulacions que són típiques des d'un punt de vista penal o administratiu, formalment, “[...] la regulació dels grups d'interès es justifica per la voluntat de promoure la transparència i reduir la corrupció, garantir la representació política i el rendiment de comptes per part de les elits polítiques, i millorar l'eficàcia i eficiència en les polítiques públiques” (Chaqués, 2015). Consegüentment, en l'àmbit comparat es poden detectar força exemples de països que han adoptat regulacions sobre els grups d'interès. Malgrat tot, l'autora argumenta que “[...] només un terç dels països de l'OCDE regulen les activitats de pressió dels grups d'interès, i la majoria només ho fa després de 2005” (Chaqués, 2015).

Si s'analitza el panorama de les regulacions nacionals sobre els grups d'interès, es pot fer un seguiment de llurs aprovacions a través dels anys. Així, en primer lloc trobem els estats o les organitzacions supranacionals pioners en la regulació dels grups d'interès, que serien aquells que ja van aprovar normativa al respecte entre 1900 i 1999. Aquest grup inclou els Estats Units, el Canadà, la UE i Alemanya (Chari et al., 2019).

En el cas dels Estats Units, el 1935 s'aprova la primera normativa a escala federal, tot i que alguns estats ja havien promulgat normativa pròpia, i el 1946 s'adopta la *Federal Regulation of Lobbying Act*, que inclou la primera normativa sobre registre obligatori de lobbys. Ja el 1995 es reforma aquesta normativa amb la *Lobbying Disclosure Act*, que posteriorment ha sofert modificacions notables el 2007 amb l'aprovació de

Honest Leadership and Open Government Act. És destacable que la reforma de 1995 dels EUA es va dur a terme en constatar la poca eficiència de la normativa anterior, deguda a la manca de claredat en la regulació del registre, sobretot en relació amb quins eren els subjectes obligats a registrar-se i quina informació s'hi havia de fer constar necessàriament (Barlett i Vèrnia, 2015: 198). Pel que fa a la informació registrada inicialment pels grups d'interès, d'acord amb la normativa vigent s'ha d'actualitzar de forma trimestral.

Pel que fa al Canadà, la seva regulació federal sobre els grups d'interès data de 1989, i ha estat el model que han utilitzat altres estats i països en el moment d'aprovar les seves pròpies normatives (el cas del Regne Unit i també d'Escòcia). El principal objectiu de la norma canadenca, la *Lobbyist Registration Act*, fou establir l'obligatorietat del registre, la regulació del qual segueix l'esquema de la prevista als Estats Units (Chari et al., 2019; Barlett i Vèrnia, 2015; Rubio, 2017). Aquesta norma ha estat objecte de diverses modificacions el 1995, el 2003 i el 2008, quan finalment se li va canviar el nom per *Lobbying Act*. La darrera legislació conté noves obligacions per als grups d'interès i sancions més dures per als lobbistes en cas d'incompliment. Pel que fa a l'actualització de la informació registrada per part dels lobbys, aquests estan obligats a fer-la amb caràcter mensual.

En el grup de pioners també hi podem incloure la UE (Chari et al., 2019). En el seu territori es calcula que hi operen uns 15.000 llobbistes, que desenvolupen la seva activitat davant les institucions europees. Aquesta organització d'integració supranacional va adoptar la primera normativa sobre grups d'interès el 1996. Amb tot, aquella regulació va ser fortament criticada i considerada feble i escadussera, ja que no s'instaurava l'obligatorietat del registre dels lobbys que actuen o influeixen les institucions europees, i només es regulava l'activitat desenvolupada en els edificis del Parlament Europeu, però no aquelles trobades que es produïen fora, amb la qual cosa l'activitat de pressió i el seu abast legal quedaven obscurits per al conjunt de la ciutadania (Chari i O'Donovan, 2011).

No va ser fins al 2008 que la Comissió va establir un registre voluntari de llobbistes, que fou una mesura transitòria fins a l'aprovació d'un marc regulador general i comú per a totes les institucions de la UE. Des del 2011, a la UE s'ha articulat un registre comú de transparència per al Parlament i per a la Comissió, i actualment s'avança cap a la consolidació d'un registre obligatori de lobbys, tot i que encara no se n'ha aprovat la normativa pertinent (Ponce, 2019: 96). Més enllà d'això, la importància de la regulació de la UE es basa en la seva gran influència sobre la normativa nacional aprovada pels estats membres, sobretot en relació amb el contingut que ha de preveure la inscripció als registres que es puguin posar en marxa en aquesta matèria (Chaqués, 2015; Chari et al., 2019).

En darrer terme, en el cas dels estats pioners en la regulació de l'activitat dels grups d'interès s'ha de mencionar Alemanya, tot i que la seva situació és força diferent de les que fins ara hem analitzat. En el cas alemany no existeix una normativa federal que reguli l'activitat dels lobbys ni tampoc normativa aprovada pels *Länder*. L'única norma vigent s'aplica al Bundestag des del 1972, i obliga a registrar-se anualment a tots aquells grups d'influència que pretenguin desenvolupar la seva activitat davant la cambra legislativa federal (Chari et al., 2019).

Més enllà dels supòsits que hem mencionat fins ara com els primers innovadors en la regulació dels grups d'interès, i malgrat que no ens puguem aturar en la seva descripció, es pot identificar un segon grup d'estats que van aprovar normativa en aquesta matèria durant la primera dècada del segle XXI. En aquesta etapa es produeix un augment exponencial dels països amb regulacions pròpies, i, entre d'altres, se n'han aprovat a Lituània (2001), Polònia (2005), Taiwan (2007), Hongria (2006), Austràlia (2008) i, també, França.

Finalment, de forma encara més recent, un tercer grup de països ha promulgat regulacions relatives a l'activitat del grup d'interès, algunes de molt innovadores. Aquest seria, per exemple, el cas de Xile. Aquest darrer grup està conformat per Àustria (2012), el Regne Unit (2014), Irlanda (2015), els Països Baixos (2012), Eslovènia (2010), Mèxic (2010-2011) i Xile (2014).

D'aquesta repassada cronològica que acabem d'esbossar, es pot concloure que en la darrera dècada s'ha accelerat la preocupació per la regulació dels grups d'interès. Potser una de les causes que podrien explicar aquest augment de la normativa en la matèria a escala global és, com ja s'ha apuntat, la crisi financera que va

assolar l'economia mundial a partir de 2008, que també va anar acompanyada d'una crisi de legitimitat dels poders públics i de desafecció ciutadana.

5 La manca d'una norma general i la fragmentària regulació actual dels grups d'interès a l'Estat espanyol

A Espanya, l'atenció social respecte de l'activitat dels grups de pressió ha rebrotat a partir del 2008, com a efecte col·lateral de la crisi financera que esclatà a escala mundial i que en el nostre entorn comportà importants ajustos i retallades en prestacions socials i en la gestió dels serveis públics, així com en l'afloreament quasi simultani de múltiples casos de corrupció i xarxes clientelars en diverses administracions públiques i a tots els nivells de govern. Certament, ja s'ha dit, “al caliu de la profunda crisi econòmica que l'Estat espanyol” va viure durant la primera dècada del segle XXI, “la desafecció política ha anat creixent i arribant a cotes més que notables” (Velasco, 2014: 66). A més, a fi d’“intentar pal·liar els efectes que causa la desafecció dels ciutadans en la legitimació dels actors polítics competents per prendre decisions amb transcendència sobre els afers públics, des dels anys noranta del passat segle, primer en l'àmbit local i, posteriorment, en tots els àmbits de govern, s'han posat en marxa iniciatives que inciten i fomenten la participació de la ciutadania en el procés de presa de decisions públiques” (Velasco, 2014: 67).

Malgrat tot, aquestes inquietuds socials i iniciatives de tipus normatiu no han dut el legislador estatal a regular l'activitat de pressió amb una norma específica. Això s'explicaria perquè la percepció dels grups d'interès que aquí impera és negativa, i genera la reticència del legislador a atribuir-los un estatus propi en el sistema democràtic. Mentre que en determinats països, sovint de tradició anglosaxona, l'activitat dels lobbys gaudeix d'una reputació positiva, ja que es veu com a via per canalitzar les preferències de la ciutadania i participar en el procés de presa de decisions, sempre que s'arbitri un sistema de transparència que permeti verificar els interessos defensats per cadascú, en altres entorns l'opinió és justament la contrària. En aquelles societats imbuïdes de la concepció rousseauiana de l'exercici del poder legislatiu (exercici que no pot ser més que un monopoli de les institucions de l'estat) existeix una malfiança —gairebé congènita— respecte dels intermediaris que es situïn entre els poders públics i la societat, com ja s'ha apuntat més amunt (vegeu apartat 3 *supra*). En paraules de Martín Mateo (2001), “[...] en el Continente europeo, ámbito en que en su día se produjo la revolución de las ideas que hizo posible superar históricamente al Antiguo Régimen, hay mayor resistencia a erosionar el dogma de la soberanía popular, asignando protagonismo a grupos sociales que podrían considerarse herederos del viejo orden corporativista ya superado, abriendo ahora las puertas de las Cámaras a poderosas organizaciones económicas”.⁴

A finals de la segona dècada del XXI, Espanya, dipositària d'aquesta tradició, continua mancada d'una legislació comuna a tot l'Estat que reguli *ad hoc* els grups d'interès, si bé no es pot afirmar, a parer nostre, que la seva activitat no estigui disciplinada, encara que sigui de forma indirecta, per múltiples normes. En aquest sentit també es manifesta Ponce, que afirma que, per exemple, la seva participació formal a través dels diversos òrgans previstos està prevista en més de sis-cents normes (Ponce, 2019: 101).

Però, com és fàcilment imaginable, el que preocupa realment tant a la societat i als poders públics com als estudiosos del fenomen és l'activitat informal desenvolupada per aquests grups de pressió, ja que aquesta s'ha plasmat en alguns casos en males pràctiques o fins i tot en supòsits de corrupció.⁵ Aquesta preocupació s'arrossega ja des d'abans de l'aprovació de la mateixa CE de 1978, com destaca la doctrina (Álvarez i

4 En aquest sentit, a la Llei espanyola de procediment administratiu de 1958 ja es consagrava la participació d'aquestes “poderoses organitzacions econòmiques” en establir a l'article 130.4 —relatiu al procediment per a l'elaboració de disposicions de caràcter general— que: “Siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje, se concederá a la Organización Sindical y demás entidades que por ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer en razonado informe en el término de diez días, a contar desde la remisión del proyecto, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el anteproyecto”. Cal emfasitzar que la participació corporativa estava configurada com una mera possibilitat, és a dir, el tràmit s'obria a parer de l'òrgan administratiu que tramitava el procediment d'elaboració de reglaments en funció de criteris d'oportunitat i sempre que no existissin raons d'interès general que ho desaconsellessin. El text de la Llei de procediment administratiu de 1958 es pot consultar [aquí](#) (darrera consulta: 05.03.2020).

5 Vegeu l'informe de Transparency International España [Una evaluación de lobby en España. Análisis y propuestas](#). (Darrera consulta: 03.02.2020).

De Montalvo, 2014: 254), i en diversos moments s'han presentant iniciatives en aquest sentit, totes elles infructuoses (Aragüès, 2015; Rubio, 2017; Ponce 2019: 100).

Si algun tret caracteritza la regulació dels grups d'interès a l'Estat espanyol en l'actualitat és la seva fragmentació. A falta d'una norma estatal, determinades institucions estatals i algunes comunitats autònomes han aprovat normativa pròpia en dates ben recents. D'una banda, mitjançant una resolució del seu president datada el març de 2016, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC) va posar en marxa un registre voluntari de grups d'interès propi, com a eina per donar compliment a les previsions relatives a la transparència previstes a l'article 37 de la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència. No obstant això, aquesta disposició no preveia explícitament la creació del registre, que, com si fos un element organitzatiu més, es va articular en una disposició de rang menor.

Pel que fa les a les comunitats autònomes, d'altra banda, a més de la normativa catalana que examinarem a continuació, Castella - la Manxa (2015), Aragó (2015), Navarra (2018) i Astúries (2018) han inclòs preceptes relatius als lobbys en les seves respectives lleis de transparència, accés a la informació pública i bon govern o en les seves normes sobre integritat i ètica públiques (Ponce, 2019: 104). Menció especial mereix la Llei valenciana 25/2018, de 10 de desembre, reguladora de l'activitat dels grups d'interès. Aquesta norma estableix per primer cop a Espanya una petjada normativa pública⁶ i obligatòria i preveu la possibilitat de negociació no vinculant de normes⁷ elaborades pel govern autonòmic (Ponce, 2019: 104).

En definitiva, es pot afirmar que les comunitats autònomes han passat al davant de l'Estat en la regulació dels grups d'interès, ja sigui en les normes de transparència, ja sigui en normes específiques. Aquest fet pot ser positiu per al legislador estatal, perquè quan decideixi tramitar una iniciativa en aquest sentit tindrà a l'abast l'experiència desenvolupada en els "laboratoris" autonòmics, i se'n podrà avaluar l'impacte i l'eficàcia.

6 La normativa continguda a la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

La primera norma que va regular específicament els grups d'interès a l'Estat fou la Llei catalana de transparència l'any 2014, i és la regulació que més aplicació pràctica i desenvolupament ha tingut fins ara (Ponce, 2019: 104). La norma catalana s'emmarca en el flux de normes que durant la primera dècada del nou segle es van ocupar de regular les obligacions de transparència i accés a la informació i les mesures necessàries per garantir el bon govern, com a reacció a la pressió social en aquest sentit (Cerrillo i Ponce,

6 D'acord amb Martini (2013), la petjada normativa és un document que detalla l'hora, la persona i el tema del contacte o reunió que ha tingut un diputat —o qualsevol altre càrrec públic implicat en l'elaboració d'una norma— amb una altra part que té interessos que es veuran afectats per una futura normativa. Les dades o els documents que es recullen a la petjada normativa, publicats com a annex als informes legislatius/normatius, proporcionen coneixement sobre qui va aportar informació o sobre qui va exercir influència en cadascun dels projectes normatius tramitats. La petjada normativa contribueix a assegurar que la influència dels grups d'interès en la presa de polítiques no és desproporcionada, cosa que podria, d'altra forma, conduir a una influència indeguda dels lobbys i a la captura d'estats i/o reguladors. Les petjades normatives tenen un paper, de moment, encara limitat en la discussió sobre el lobby i la transparència, tot i que ja existeixen algunes regulacions al respecte, com s'ha dit.

7 Aquesta forma d'abordar l'elaboració de textos normatius existeix als Estats Units des de 1990, quan es va aprovar la *Negotiated Rulemaking Act* (Ponce, 2019: 104). A l'empara d'aquesta norma, en alguns casos les agències federals nord-americanes desenvolupen les seves propostes normatives no en l'àmbit intern, sinó obrint-se a l'exterior a través del procediment de regulació negociada. Aquest procediment és formalment una via per generar propostes normatives, més que per aprovar normes com a tals. En el procés estan cridats a participar-hi tots aquells que tinguin interessos que puguin resultar afectats per la regulació que finalment s'aprovi, i pretén aconseguir una proposta de consens, la qual cosa redueix posteriorment l'oposició dels afectats i les impugnacions judicials d'aquestes normes (Strauss, 2105: 270-271). També s'ha apuntat que aquests tipus de procediments poden escurçar els terminis de tramitació i aprovació de la normativa. Aquests dos objectius, no obstant això (evitar impugnacions i escurçar els terminis), semblen no haver-se materialitzat en tot el seu potencial d'acord amb els estudis empírics que s'han desenvolupat sobre aquesta qüestió (Coglianese, 1997). L'esquema previst per la *Negotiated Rulemaking Act* és força senzill. Quan una agència considera que és necessari aprovar una regulació que afectarà només un limitat nombre d'interessos, i que un comitè representatiu d'aquests interessos hi pot participar respectant la bona fe negociadora i sempre que es pugui aprovar una proposta de consens en el temps previst, l'agència pot establir una comissió a aquest efecte, però no hi està obligada (Strauss, 2015: 271). En moltes ocasions, es nomena un coordinador neutral de la comissió, perquè pugui identificar els interessos afectats, així com els representants que puguin defensar-los adequadament. Així s'escolliran "representants d'empreses regulades, associacions comercials, grups de ciutadans i altres organitzacions afectades, així com membres del personal de l'agència. El comitè es reuneix públicament per negociar la proposta normativa. Si el comitè arriba a un consens, l'agència generalment —però no obligatòriament— adopta la proposta normativa de consens com si fos una iniciativa pròpia, i després continua d'acord amb els procediments de *notice and comment* especificats en l'*Administrative Procedure Act*" (Coglianese, 1997: 1257).

2015). Tot i que la regulació catalana ja ha estat objecte de diverses anàlisis, és necessari destacar-ne les principals característiques en relació amb el règim jurídic dels grups d'interès que s'hi contenen. Abans de fer aquest esbós, però, cal recordar que la norma catalana també està afectada d'una certa malfeia, o, si es vol, d'una concepció negativa dels grups d'interès i de la seva activitat (Barlett i Vèrnia, 2015: 194; Ponce, 2019: 105). Només cal llegir-ne el preàmbul per advertir-ho: “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 realitat que no es pot evitar, però sí que es pot fer més transparent mitjançant l'adopció de mesures legals”.

A fi de fer més transparent la pressió exercida per aquests grups i determinar qui són i amb quins càrrecs o responsables públics interactuen, la llei preveu un instrument estrella, que no és altre que el Registre de grups d'interès. Aquest element de la normativa catalana de transparència ha estat objecte d'una especial atenció per part de la doctrina, tant des de la ciència política com des de la disciplina jurídica, en els darrers anys (Chaqués, 2015; Barlett i Vèrnia, 2015; Aragüés, 2016; Bernadí i Cerrillo, 2017; Ponce: 2019).

És especialment interessant comprovar com la vetusta figura dels registres administratius —tradicionalment lligada a l'activitat anomenada “de policia”, és a dir, a l'activitat de limitació— està reviscolant, en els darrers temps, al caliu de les normes relatives a la transparència de la informació pública (només cal veure, entre d'altres, la normativa sobre accés a la informació mediambiental que pivota sobre l'accés a les dades contingudes a registres públics). Certament, els “[...] Registros Públicos en general surgen con la intención de acercar a la ciudadanía la información de interés general que en ellos se recoge” (Bolaño, 2014: 19). Amb tot, la determinació de què s'ha d'entendre per “registres administratius” i les funcions que aquests tenen encomanades són qüestions encara discutides per la doctrina (Rams, 2009: 295 i seg.). S'ha debatut a bastament sobre si és possible reconduir a la unitat la regulació de tots els registres públics, qüestió que nega Salas, pel fet que no tots els registres tenen com a objectiu garantir la publicitat jurídica com a instrument de seguretat en el tràfic, ni tampoc tots queden revestits d'una funció certificadora, pel que fa a l'exercici d'una funció de comprovació dels fets (Salas, 1975). Ans al contrari, es pot afirmar que “muchos registros tienen como finalidad servir como instrumento de información y de control a la propia Administración e, incluso, en determinadas ocasiones ha llegado a servir, a través de la información y control que proporciona, como instrumento de poder sobre la actividad y los derechos de los ciudadanos [...]” (Rams, 2009: 300).

Segons la nostra opinió, els registres de grups d'interès (registres administratius i gratuïts a Catalunya, d'acord amb l'article 3 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) tenen atribuïts tres objectius clarament diferenciats. En primer lloc, permeten a les administracions públiques tenir informació sobre qui es relaciona amb elles per influir en els processos de presa de decisions. En segon lloc, faciliten que aquesta informació d'interès general sigui coneguda pel conjunt de la ciutadania i que, a la vegada, aquesta darrera pugui exercir un control social sobre les interaccions entre administracions i lobbys. En tercer lloc, i en la línia del que apunta Salas (1975), el Registre de grups d'interès es configura també com una eina de poder sobre l'activitat dels grups de pressió i sobre l'exercici dels drets que l'ordenament jurídic els atribueix. A continuació destacarem clarament aquestes tres funcions arran de l'anàlisi de la normativa catalana sobre els registres de grups d'interès.

6.1 Principals eixos de la regulació catalana: especial referència a la figura del Registre dels grups d'interès

6.1.1 El Registre de grups d'interès de Catalunya

a) Característiques generals

El principal instrument inclòs a la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, relatiu als lobbys és l'establiment d'un registre, regulat als articles 46 a 52 de l'esmentada norma. Les previsions de la Llei 19/2014 ha estat desplegades pel 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. Cal recordar, però, que el Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, va modificar el règim del registre, que ara actua com a registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i del resta d'entitats i organismes públics que

han de crear un registre de grups d'interès per transformar-lo en el Registre de grups d'interès de totes les administracions públiques de Catalunya.⁸ És destacable que aquesta mesura es va prendre a través d'un decret llei, entre altres motius, per haver-se constatat l'incompliment generalitzat de l'obligació de crear registres de grups d'interès per part de la majoria dels subjectes compel·lits a fer-ho segons la Llei 19/2014.⁹

D'acord amb els articles 45 i 47 de la Llei 19/2014 i amb l'article 3 del Decret 171/2015, el registre té per objecte la inscripció i el control de totes les persones que treballen per compte propi i participen en la defensa d'interessos de terceres persones o d'organitzacions en l'elaboració i l'aplicació de polítiques públiques a través de contactes amb càrrecs públics o funcionaris o la participació en consultes oficials en el marc de procediments normatius. A més, aquest registre —de tipus electrònic (art. 9 del Decret 171/2015), la gestió del qual està encarregada al departament amb competències sobre entitats jurídiques (art. 4 del Decret 171/2015)—, s'ha d'incorporar al portal de la Transparència de la Generalitat, i les dades que conté hi hauran d'estar disponibles i actualitzades (art. 5 de la Llei 19/2014 i art. 3 del Decret 171/2015). Amb aquestes previsions es garanteix que la ciutadania pugui conèixer aquesta informació d'interès públic.¹⁰

b) Obligatorietat

Respecte del caràcter del registre, d'acord amb les previsions de llei, s'ha afirmat que “tot i l'absència d'una obligació explícita d'inscriure's en el Registre, la inscripció dels grups d'interès en el Registre és obligatòria per a tots els subjectes que vulguin influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en benefici i interès d'altres persones o organitzacions. Altrament [...], es desvirtuaria el règim de transparència de l'activitat dels grups d'interès i, per tant, es deixaria sense eficàcia el que preveu la Llei 19/2014” (Bernadí i Cerrillo, 2017: 12). Amb tot, el caràcter obligatori del registre, en un primer moment, no va ser del tot pacífic (Ponce: 2019: 106) i d'acord amb el que expressa un altre sector doctrinal, que considera que “no hi ha cap indicació en la tramitació parlamentària que permeti deduir la voluntat del legislador de configurar la inscripció com a obligatòria” (Barlett i Vèrnia, 2015: 196). A causa d'aquesta ambigüitat legislativa, en els primers temps el nombre d'inscripcions al registre fou força baix, i no començà a remuntar fins a l'aprovació del Codi de conducta dels alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya l'any 2016 (Bernadí i Cerrillo, 2017: 12-13). En l'actualitat poc es discuteix sobre el caràcter obligatori del registre, i més tenint en compte l'ús de l'imperatiu que fan els articles 47 de la Llei 19/2014 i 6 del Decret 171/2015, així com els punts 5.20 i 5.21 del 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. També cal tenir en compte que el Protocol d'actuació aplicable a les relacions dels alts càrrecs i del personal directiu de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic amb els grups d'interès determina el caràcter obligatori de la inscripció dels grups d'interès i obliga a acreditar la inscripció, la sol·licitud o el compromís d'inscripció dels grups d'interès a fi de poder mantenir contactes amb els alts càrrecs i el personal directiu.

⁸ L'accés al Registre de grups d'interès que comentem està disponible [aquí](#) (darrera consulta: 06.03.2020). Actualment, en data 6 de març de 2020, hi consten inscrits 3.650 grups d'interès i 42 inscripcions estan en curs.

⁹ En l'exposició de motius del Decret llei 1/2017 s'explica que la creació del Registre a través de la norma pretén “per una única vegada i per a totes les administracions catalanes, una solució institucional com el registre de grups d'interès, mesura que no té un caràcter merament organitzatiu, sinó la finalitat cabdal de garantir la transparència de les activitats d'influència que s'exerceixen davant les administracions públiques. El registre esdevé, així, un element essencial dins del sistema d'integritat pública adoptat per aprofundir i regenerar el sistema democràtic i per recuperar la confiança de la ciutadania en les institucions públiques. Es respon, alhora, a una situació de difícil previsió, com ho és la manca de creació efectiva del registre de grups d'interès per part de la gran majoria d'administracions obligades, fins i tot per part de les de més dimensió i capacitat, i que les fórmules de cooperació previstes pel marc regulador dels grups d'interès, en les quals confiaven legítimament les diverses administracions implicades per complir llurs obligacions legals, s'hagin revelat finalment com a mecanismes impracticables per assegurar el compliment de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, per part de tots els subjectes obligats”.

¹⁰ De fet, a l'article 8 del Decret 171/2015 es disposa que: “1. El Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic inclou: a) Una relació, ordenada per categories, de les persones i organitzacions a què es refereix l'article 6. b) La informació que subministren les persones i organitzacions sobre les activitats relacionades a l'article 7.1. c) El codi de conducta comú i, si escau, els compromisos més rigorosos de conducta a què fa referència l'article 18.1 *in fine*. d) La informació sobre el sistema de control i fiscalització en cas d'incompliment del que estableix la Llei 19/2014, del 29 de desembre, i del codi de conducta comú. 2. La informació de les lletres a, b i c de l'apartat 1 és pública amb l'abast establert a l'article 16.4 i la lletra c de l'apartat 1 d'aquest article, llevat de les dades personals que se subjecten al règim derivat de la normativa de protecció de dades de caràcter personal”.

c) Àmbit subjectiu

Un altre dels aspectes que va dificultar en un primer moment una posada en marxa reeixida del registre va ser la manca de precisió respecte de la definició dels subjectes obligats al registre. La determinació dels subjectes obligats a inscriure's en el registre de grups d'interès en la normativa catalana és força àmplia i no recorre a criteris utilitzats en altres ordenaments jurídics per acotar-ne l'abast (Ponce, 2019: 105). L'article 47.1 de la Llei disposa que “[s]’han d’inscriure en el Registre de grups d’interès: a) Les persones i les 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. b) 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”, i en el mateix sentit recull aquesta previsió l'article 6 del Decret 171/2015.

Es posa sovint de manifest que una de les flaqueses dels règims basats en l'establiment d'un registre per regular els grups d'interès és la dificultat per delimitar-ne els subjectes obligats a inscriure-s'hi (Rubio, 2017: 404), i justament per això s'ha reclamat la necessitat de reformar aquest aspecte de la normativa catalana (Aragüàs, 2016; Bernadí i Cerrillo, 2017: 18). En qualsevol cas, l'article 13 del Decret 171/2015 estableix cinc categories de subjectes que s'hi han d'inscriure en cas que vulguin desenvolupar activitat de pressió davant les administracions i el sector públic de Catalunya.¹¹ En una eventual reforma de la Llei de transparència catalana i de les normes relatives als grups d'interès, seria positiu establir una definició més acurada del que ha de considerar-se grup d'interès *stricto sensu* i delimitar bé els contorns d'aquesta figura per tal de distingir-la d'altres subjectes que, si bé participen en els processos de presa de decisions públiques, no revesteixen les mateixes característiques.

d) Conseqüències jurídiques derivades de la inscripció

D'acord amb l'article 11 del Decret 171/2015, la inscripció al registre genera, d'una banda, el dret a presentar-se davant dels càrrecs, les autoritats i els empleats públics com a grup d'interès inscrit en el registre, així com el de formar part de les llistes de distribució per rebre alertes automàtiques sobre tramitacions, actes i consultes públiques respecte de les activitats o les iniciatives de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, relatius a les matèries d'interès del declarant que s'hagin fet constar en les declaracions responsables o en les modificacions posteriors, i també el dret a fer constar la seva contribució en les consultes públiques. S'observa clarament que la inscripció és un element constitutiu (atributiu) d'aquests drets, que no preexisteixen ni tampoc es poden exercir abans de la inclusió del grup d'interès al registre. A més d'aquests drets, la inscripció comporta l'assumpció d'uns determinats deures relatius al subministrament d'informació al registre i a l'acceptació del codi de conducta mínim previst (art. 50 de la Llei 19/2014). És destacable que la normativa catalana —mitjançant aquesta atribució de drets— ofereix, d'una banda, una valoració positiva de l'activitat dels lobbys, i, de l'altra, fomenta la seva inscripció al registre a través de mesures que prestigien la seva activitat. Al nostre entendre, amb aquesta regulació es fa avinent que el registre s'ha articulat com a instrument de poder sobre l'activitat dels grups de pressió.

e) Elements de tancament del sistema i sancions previstes

Tot i que el registre de grups d'interès sigui l'eina principal de la normativa catalana, no és, en cap cas, una mesura aïllada, ja que en la mateixa Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, es crea el que es podria denominar un “ecosistema de transparència i integritat públiques” (Bernadí i Cerrillo, 2017: 19). En efecte, el registre ve acompanyat, igual com passa en altres sistemes

¹¹ Art. 13 del Decret 171/2015: “[...] Categoria I. Sector de serveis de consultoria i assessorament. Subcategories: a) Consultories professionals. b) Despatxos col·lectius. c) Despatxos unipersonals. Categoria II. Sector empresarial i de base associativa. Subcategories: a) Empreses i grups d'empreses. b) Corporacions de dret públic. c) Associacions professionals, empresarials i sindicals. d) Altres organitzacions: d.1. Entitats organitzadores d'actes. d.2. Mitjans de comunicació vinculats a empreses i entitats amb finalitats d'investigació. Categoria III. Organitzacions no governamentals. Subcategories: a) Fundacions i associacions. b) Plataformes i xarxes, coalicions *ad hoc*, estructures temporals i altres formes d'activitat col·lectiva, sense ànim de lucre. Categoria IV. Sector científic i d'investigació. Subcategories: a) Grups de reflexió i institucions acadèmiques o d'investigació general. b) Grups de reflexió i institucions d'investigació vinculades a partits polítics, organitzacions empresarials i sindicals. Categoria V. Oficines, xarxes i entitats que representen esglésies i comunitats religioses”.

jurídics comparats, d'un seguit de mesures que el complementen, com la previsió del Codi de conducta dels alts càrrecs de la Generalitat i l'obligació per als grups d'interès d'acceptar el codi de conducta mínim establert pel Decret de 2015, on es preveuen una quinzena de normes ètiques d'obligat compliment. Aquest codi de conducta per als grups d'interès és un mínim comú denominador, que pot ser reforçat pels codis que aprovin cadascun dels subjectes interessats a registrar-s'hi. Òbviament, tot aquest ecosistema d'integritat s'arrela al substrat fornit pels ben coneguts principis constitucionals i legals, reguladors de l'actuació dels poders i dels servidors públics.

Finalment, tot aquest esquema normatiu queda tancat mitjançant la previsió d'un sistema de control i fiscalització de l'activitat dels grups d'interès (art. 52 de la Llei i art. 20 i seg. del Decret 171/2015), que duu aparellades accions de tipus sancionador —que poden encetar-se d'ofici, tot i que s'admet també la denúncia— en cas d'incompliment (Chaqués, 2015; Bernadí i Cerrillo, 2017). En aquest sentit, d'acord amb l'article 52 de la Llei, i de forma força genèrica, s'estableix que l'incompliment de les obligacions incloses a la llei o al codi de conducta pot donar lloc a la suspensió temporal de la inscripció en el Registre de grups d'interès (aquesta previsió concorda amb l'article 12 del Decret 171/2015). Aquesta sanció serà publicada al mateix registre. En cas que l'incompliment sigui greu, aquest duu aparellada la cancel·lació de la inscripció. Un cop esdevinguda la cancel·lació de la inscripció en el registre, els grups d'interès es veuran privats de l'accés a les oficines i els serveis de les institucions i els organismes públics.

En definitiva, es pot concloure que la normativa catalana regula l'acció dels grups de pressió mitjançant, bàsicament, l'instrument del registre amb els objectius i efectes que ja s'han anat comentant. Aquesta opció del legislador català entronca amb els sistemes pioners en la regulació de l'activitat de lobby. Amb tot, no es pot qualificar com a sistema de registre pur, ja que també es preveuen altres mesures complementàries que permeten encarrilar l'activitat dels grups d'interès. Així, l'establiment del registre ve acompanyat de l'obligació d'acceptar un codi ètic de mínims per part dels grups d'interès. A més, tota aquesta regulació queda vinculada a les obligacions previstes per als servidors públics al codi ètic dels alts càrrecs de la Generalitat.

Tot aquest entramat normatiu té com a objectiu, indirectament o directa, sotmetre a control i a publicitat l'activitat dels grups d'interès. Malgrat que aquestes previsions constitueixen un bon punt d'inici per a la regulació de l'activitat dels grups d'interès, encara es troben a faltar altres eines que permetrien posar més llum al sistema d'elaboració de normes, com seria la petjada normativa.

D'altra banda, cal recordar que la Llei 19/2014, a diferència d'altra normativa a la qual ja hem fet referència, no inclou en el títol II (“De la transparència”) l'obligació de sotmetre a publicitat activa les agendes oficials dels alts càrrecs: només determina la transparència de les agendes oficials dels alts càrrecs com un principi ètic. En aquest mateix sentit s'ha pronunciat la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), en la Resolució 151/2018, de 20 de juny. En conseqüència, les normes que contenen la regulació de la publicitat de les agendes dels alts càrrecs i del personal directiu a Catalunya són meres regles de *soft law*, la qual cosa debilita molt la seva posició en l'entramat normatiu i, de retruc, la seva força vinculant i la de les conseqüències derivades del seu incompliment.¹² Caldria, doncs, pensar, en cas que es reformés l'actual Llei de transparència catalana, a incloure aquesta obligació de publicitat activa de les agendes, a fi de donar-hi la rellevància que mereix com a eina que permet garantir la transparència en l'acció de govern.

¹² El Codi de conducta dels alts càrrecs i del personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, aprovat mitjançant l'Acord de Govern GOV/82/2016, de 21 de juny, conté dues normes de conducta estretament vinculades a les agendes oficials dels alts càrrecs: en primer lloc, la necessitat de “[d]onar publicitat de forma veraç [...] de l'agenda pública en tot allò relatiu a les reunions amb els grups d'interès” (apartat 5.5), i, en segon lloc, la conveniència d’“incorporar a les seves agendes oficials els contactes que estableixin” amb els grups d'interès (apartat 5.21). A més, la Comissió Interdepartamental de Transparència i Govern Obert, exercint les competències que li han estat encarregades pel Decret 233/2016, de 22 de març, relatives a l'establiment d'estratègies i directrius per garantir el compliment de la normativa de transparència i govern obert per l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, va aprovar, en la sessió de 22 de juliol de 2016, unes pautes relatives a les obligacions de publicitat activa derivades del Codi de conducta dels alts càrrecs, on es determina el contingut mínim que han de publicar de forma setmanal sobre les agendes públiques dels alts càrrecs i del personal directiu cadascun dels departaments i les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat. Així, i concretament, s'ha de fer pública la data de l'activitat o contacte; la denominació del grup d'interès; el número d'inscripció del grup, si escau; la descripció i el tema del tipus d'activitat; la identificació nominal, i el càrrec de l'alt càrrec o directiu.

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

Un dels elements que caracteritzen la regulació dels lobbys a Catalunya és l'establiment d'un sistema de doble registre. D'una banda, el que queda configurat al Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya, i, de l'altra, el Registre específic dels grups d'interès que actuen al Parlament de Catalunya. La mateixa Llei 19/2014, a la disposició addicional cinquena, ja preveia un règim específic del Parlament que incloïa la creació d'un registre de grups d'interès propi.

Aquest registre s'ha regulat, a través d'una reforma, al Reglament del Parlament. Concretament, als articles 220 i següents, es disciplina el Registre de grups d'interès i el seu contingut. Tal com s'hi explicita, la finalitat del registre és la inscripció i el control de persones físiques o jurídiques que poden influir en qualsevol de les funcions atribuïdes al Parlament, ja siguin legislatives o no. Així mateix, el registre pretén donar publicitat, de forma regular, a les dades que hi constin a través de la seva difusió al portal de la Transparència (art. 222 del Reglament).¹³

És la Mesa del Parlament l'òrgan encarregat de determinar tant les persones que s'han d'inscriure en el registre com les categories en les quals aquestes es dividiran i les activitats que es poden considerar d'influència (art. 221 del Reglament del Parlament). Aquestes previsions s'han plasmat en les Normes d'organització del Registre de grups d'interès (BOPC, 349, 6 de març de 2017). En qualsevol cas, la publicitat de les activitats dels grups d'interès ha d'incloure obligatòriament tant l'agenda de contactes que han tingut amb els membres del Parlament, amb llurs assessors i amb els funcionaris del Parlament, com la informació sobre la realització d'actes als quals es convidi els diputats. És destacable que també s'hi hagi d'incloure la participació dels grups d'interès en tràmits d'audiència de projectes legislatius i les aportacions fetes sobre iniciatives legislatives adreçades al Parlament i als grups parlamentaris. Aquesta darrera previsió s'acosta, tot i que no s'hi ajusta plenament, a la figura de la petjada normativa pública, tal com està regulada, per exemple, a la llei valenciana que hem esmentat amb anterioritat.

A més de l'accés a les dependències del Parlament i el contacte amb els diputats i personal de la cambra i personal al servei dels grups parlamentaris, segons Bernadí i Cerrillo el "Reglament del Parlament de Catalunya reconeix altres efectes de la inscripció en el Registre de grups d'interès, com ara organitzar o copatrocinar actes en les dependències del Parlament amb l'autorització prèvia de la Mesa o intervenir com a compareixents en comissió, d'acord amb el que estableix aquest Reglament (article 219.1). Aquests efectes estan ampliat en les Normes d'organització del Registre de grups d'interès, que també preveuen deixar constància expressa de les aportacions i contribucions fetes amb relació a les tramitacions parlamentàries i obtenir un distintiu o segell de qualitat en transparència expedit pel Parlament" (Bernadí i Cerrillo, 2017: 13). De nou, es pot afirmar que la regulació del registre pretén incentivar el seu ús preveient avantatges per a aquells lobbys que s'hi inscriuin i elements que els són facilitats i posen en valor la seva tasca.

Pel que fa a les obligacions imposades als grups d'interès un cop inscrits en el registre, s'ha de destacar que impliquen la publicitat de les dades fornides al Parlament, i que aquestes dades siguin correctes, completes i fidedignes, així com el compromís de respectar el codi de conducta i d'assumir les conseqüències derivades del seu incompliment (art. 224 del Reglament del Parlament). L'incompliment es pot constatar d'ofici per part de la Mesa, i també qualsevol persona pot presentar una denúncia al respecte. Aquestes conseqüències es detallen a l'article 225 del Reglament, on es disposa que l'incompliment "de les obligacions que estableixen aquest Reglament i el Codi de conducta dels grups d'interès dona lloc a l'adopció per la Mesa del Parlament de mesures de suspensió o cancel·lació de la inscripció en el Registre de grups d'interès, en funció de la gravetat de l'incompliment, d'acord amb el que estableixen les normes de règim intern del dit registre".

En definitiva, en examinar la regulació dels dos registres de grups d'interès existents a Catalunya es pot concloure que són coincidents en la majoria d'aspectes en tant que deriven de la mateixa llei, és a dir, la Llei 19/2014, tot i que les normes reguladores del Registre de grups d'interès del Parlament contenen algunes especialitats pròpies derivades de la tasca que la cambra desenvolupa i del seu funcionament, en ocasions força distant del que és propi del Govern i l'Administració.

¹³ Actualment consten inscrits en el registre 350 grups d'interès, i 5 sol·licituds estan en tràmit ([consulteu les dades](#)). (darrera consulta: 07.03.2020).

6.2 L'evolució prevista

Hem començat aquest treball fent-nos ressò de la nova Estratègia aprovada pel Govern de la Generalitat en matèria de lluita contra la corrupció i de com aquest document inclou, entre altres objectius, mesures per reforçar les obligacions reguladores establertes per als grups d'interès. Val a dir que en alguns casos aquestes mesures han estat reclamades per part de la doctrina des de fa alguns anys (Bernadí i Cerrillo, 2017; Ponce, 2019). Així, una de les actuacions previstes a l'Estratègia es centrarà a fer transparents i accessibles, d'una banda, les agendes dels grups d'interès, el contingut mínim de les quals es determinarà per part del Govern, i, de l'altra, s'establirà un règim públic obligatori de petjada normativa similar a l'articulat a la Comunitat Valenciana, d'acord amb el qual s'obligarà a publicar el contingut de les propostes que provinguin dels grups de pressió i que rebin els alts càrrecs i el personal directiu de la Generalitat i del sector públic. Amb tot, no sembla que l'executiu català estigui pensant a donar carta de naturalesa a la regulació negociada no vinculant, tal com ha fet la norma valenciana que ja hem comentat.

A més d'aquesta mesura, el document recentment presentat considera que és necessari ampliar l'àmbit d'aplicació dels deures continguts al protocol d'actuació en relació amb els grups d'interès (annex 3 del 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), a les persones que exerceixin el càrrec de subdirector general o un càrrec equivalent. Aquesta mesura també s'havia considerat necessària per part d'alguns autors com Bernadí i Cerrillo, que afirmaven que "[...] cal estendre de forma progressiva la supervisió i la transparència de l'activitat dels grups d'interès als servidors públics que no tinguin la condició d'alts càrrecs, així com a les activitats d'influència que es duen a terme per vies no presencials" (Bernadí i Cerrillo, 2017: 20).

La valoració d'aquestes propostes no pot ser més que positiva: benvingudes siguin totes aquelles mesures que aprofundeixin en la transparència predicable dels processos de presa de decisions públiques i totes aquelles que permetin la traçabilitat de les iniciatives normatives que es vulguin aprovar. La catalana, tot i així, encara queda lluny en la matèria (els Estats Units o el Canadà), la trajectòria de les quals és molt més dilatada en el temps i s'hi han pogut anar corregint els desajustos sorgits a la pràctica.

7 Reflexions finals

La regulació legal dels grups d'interès pot ser considerada una eina, entre moltes altres, de lluita contra la corrupció dels poders públics. En general, en l'àmbit comparat la doctrina més autoritzada confirma la tendència al desenvolupament de regulacions similars a les establertes als Estats Units i a altres països de configuració anglosaxona (Villoria, 2020). Aquestes regulacions es caracteritzen per l'establiment d'un registre obligatori dels grups de pressió i per l'establiment de codis de conducta de caràcter complementari. D'aquesta manera es comença a imposar un enteniment pluralista de les relacions entre l'Estat i la societat, i el fet que progressivament es vagin abandonant les posicions estatistes més cauteloses i refractàries respecte del paper d'actors en els nostres sistemes democràtics.

Amb tot, l'aprovació d'una normativa específica que reguli l'activitat de lobby no pot funcionar de manera correcta si no existeix un engranatge que la connecti amb altres previsions relatives a la transparència i a la integritat pública, i, sobretot, al desenvolupament d'una veritable cultura de l'ètica pública. Només així es podran superar de forma definitiva la cautela i la percepció negativa que moltes societats tenen respecte dels grups d'interès.

Aquesta regulació també ha d'anar acompanyada de mesures que permetin al conjunt de la ciutadania conèixer de forma clara què són, com funcionen i quin impacte tenen els grups d'interès en tot el cicle de les polítiques públiques. Entre aquestes mesures destaquen la petjada normativa i la publicitat de l'agenda de les autoritats i els càrrecs administratius. Des dels poders públics s'ha de fomentar que la societat conegui quins grups de pressió operen en el seu entorn, ja que conèixer-los és requisit imprescindible per poder-los sotmetre també a l'escrutini públic.

En el cas de l'Estat espanyol, com ja s'ha posat de manifest, no existeix una normativa específica que reguli de forma directa l'activitat dels grups d'interès, però algunes comunitats autònomes s'han avançat a l'Estat

i han desenvolupat normativa pròpia en l'àmbit de les seves competències. Malgrat que arribés tard, en comparació amb altres sistemes normatius amb una dilatada trajectòria en aquesta matèria, Catalunya va ser pionera (i valenta) en el context estatal. Amb tot, com hem tingut ocasió de comprovar, la normativa catalana ha quedat, en certa mesura, desfasada.

L'estratègia reguladora catalana ha combinat dos plans fins a l'actualitat. En el primer pla, s'han establert unes bases normatives en l'àmbit legal, força genèriques, sobre el registre, els subjectes obligats a inscriure-s'hi, la publicitat de les dades inscrites, l'obligatorietat de subjectar-se a un codi ètic i les conseqüències de l'incompliment del règim previst, totes elles contingudes a la Llei 19/2014. En un segon pla, tot aquestes previsions s'han vist completades i reforçades per l'adopció de mesures amb caràcter de *soft law*. Seria interessant, al nostre entendre, i com ja hem manifestat al llarg del text, que algunes de les previsions contingudes, per exemple, al Codi de conducta dels alts càrrecs de la Generalitat i al protocol que el desplega en relació amb els grups d'interès fossin elevades a rang de llei. En aquest sentit, per equiparar el sistema català als més avançats en la matèria, seria important establir per llei l'obligatorietat de donar publicitat activa a les agendes dels servidors públics (fins a nivell de sotsdirector, com es preveu a l'Estratègia presentada pel Govern de la Generalitat) de forma constant, de tal manera que l'agenda accessible de forma electrònica per part de la ciutadania respongués a la realitat exacta i diària de les visites concertades amb aquests càrrecs per part dels grups d'interès. El desenvolupament de les eines electròniques i informàtiques actuals permetria donar compliment a una previsió d'aquest tenor sense problemes insalvables.

D'altra banda, la normativa catalana reguladora dels grups d'interès pivota sobre l'obligació de registre per a tots aquells grups que pretenen desenvolupar la seva influència davant el Govern i l'Administració de la Generalitat, els ens locals i el Parlament de Catalunya. En un primer moment, es dubtà de l'obligatorietat de la inscripció en el registre, la qual cosa va comportar que es reblés, amb posterioritat, aquesta característica del registre a través de normes d'organització interna de la mateixa Administració de la Generalitat de Catalunya. La manca de claredat legal en aquest punt (a més de dificultats tècniques i de falta de voluntat política) va provocar un incompliment massiu per part dels subjectes obligats per la Llei 19/2014 a crear i mantenir registres de grups d'interès. Aquesta deriva es va intentar corregir amb l'aprovació del Decret Llei 1/2017, com ja s'ha dit. A parer nostre, en una eventual reforma de la Llei de transparència catalana s'hauria de deixar perfectament clar el caràcter obligatori del registre i el caràcter constitutiu de la inscripció respecte dels drets que la llei atribueix als grups d'interès.

També cal emfasitzar que la regulació dels grups d'interès a Catalunya està transitant cap a un sistema híbrid en el qual, a banda del registre i de la previsió d'un codi de conducta mínim per als grups de pressió, s'estan articulant altres mesures per controlar de forma indirecta l'activitat de lobby. Ens referim no només a la publicitat de les agendes, sinó també a l'eina de la petjada normativa prevista a l'Estratègia aprovada pel Govern de la Generalitat en matèria de lluita contra la corrupció. Amb la incorporació d'aquest element es faria un pas de gegant en la bona direcció. De nou, creiem imprescindible que la regulació de la petjada normativa pública estigui continguda en una norma amb rang de llei.

Finalment, potser seria convenient explorar l'oportunitat d'elaborar una llei específicament dedicada als grups d'interès amb l'objecte de sistematitzar totes les previsions que fins ara estan disperses en diverses normes, tal com hem vist, i també a fi d'eleva el rang normatiu d'aquelles mesures que es considerin claus de volta del sistema. Alternativament, es podria endegar una reforma de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, amb el mateix objectiu.

Bibliografia

- Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International. (2015). [*Estándares internacionales para la regulación del lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación.*](#) (Darrera consulta: 02.02.2020).
- Álvarez Vélez, María Isabel, i De Montalvo Jääskeläinen, Federico. (2014). Los lobbies en el marco de la Unión Europea. *Teoría y realidad constitucional*, 33, 353-375.
- Aragüäs 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*, 106, 249-293.
- Bartlett Castellà, Enric R., i Vèrnia Trillo, Sílvia. (2015). La regulació del Registre de grups d'interès a la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. *Revista Catalana de Dret Públic*, 51, 91-208. <http://dx.doi.org/10.2436/20.8030.01.61>
- Bernadí i Gil, Xavier, i Cerrillo i Martínez, Agustí. (2017). Transparència, integritat i grups d'interès. Deu lliçons apreses de l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre. *Revista Catalana de Dret Públic*, 55, 1-22. <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i55.2017.3017>
- Beyers, Jan, Eising, Raine, i Maloney, William. (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics*, 31(6), 1103-1128.
- Bolaño Piñeiro, María del Carmen. (2014). Registros administrativos e inventarios. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 98, 17 i seg.
- Cerrillo i Martínez, Agustí, i Ponce Solé, Juli (coords.). (2015). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre.* Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Cerrillo, Agustí. (2011). La participación en los órganos colegiados en la administración en red. *Revista Vasca de Administración Pública*, 90, 67-99.
- Chaqués Bonafont, Laura. (2015). El registre de grups d'interès. Dins Agustí Cerrillo i Martínez i Juli Ponce Solé (coords.), *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre.* Barcelona: Editorial UOC - Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Chari, Raj et al. (2019). *Regulating Lobbying* (2a ed.). Manchester: Manchester University Press.
- Chari, Raj, i Hillebrand O'Donovan, Daniel. (2011). Lobbying the European Commission: Open or Secret? *Socialism and Democracy*, 25(2), 104-124.
- Coglianesse, Cary. (1997). Assessing consensus: the promise and performance of negotiated rulemaking. *Duke Law Review*, 46(6), 1255-1349.
- Darnaculleta i Gardella, Mercè. (2003). *Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada.* Girona: Universitat de Girona.
- Feldman, Heidi Li. (2014). Toward an ethics of being lobbied: Affirmative obligations to listen. *Georgetown Journal of Law & Public Policy*, 12(número especial), 493-504.
- Ferrando Badía, Juan. (1977). Grupos de interés, de promoción y de presión. Institucionalización de los grupos de presión. *Revista de Estudios Políticos*, 213-214, 9-44.
- García de Enterría, Eduardo. (1989). *Hacia una nueva justicia administrativa.* Madrid: Civitas.
- Govern de la Generalitat de Catalunya. (2020). [*Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública.*](#) (Darrera consulta: 03.02.2020).

- Jordan, Grant, Halpin, Darren, i Maloney, William. (2004). Defining Interest: Disambiguation and the Need for New Distinctions? *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), 1-8.
- Key, Valdimer Orlando. (1964 [1956]). *Politics, Parties and Pressure Groups*. Nova York: Thomas Y. Crowell.
- Martín Mateo, Ramón. (2001). La intervención de los grupos de interés en la gestación de las leyes. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, 141-160.
- Martini, Maíra. (2013). *Legislative footprint*. Anticorruption Helpdesk, Transparency International.
- Molins López-Rodó, Joaquín M. (1996). El Estado, el interés general y los grupos de interés. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, 189-192.
- OCDE. (2009). *Lobbyists, Government and Public Trust*. Vol. 1. *Increasing Transparency through Legislation*. París: OCDE.
- Ponce Solé, Juli. (2019). *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Ponce Solé, Juli. (2015). *Negociación de normas y lobbies*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Pont Vidal, Josep. (1998). La investigación de los movimientos sociales desde la sociología y la ciencia política. Una propuesta de aproximación teórica. *Papers*, 56, 257-272.
- Rams, Leonor. (2009). *El derecho de acceso a archivos y registros*. Madrid: Editorial Reus.
- Reuelta, Ana Victoria, i Villoria, Manuel. (2016). La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción. Dins José María Mendieta Villoria, Feliu Gimeno i Julio César Tejedor Bielsa (dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos* (p. 409-434). Barcelona: Atelier.
- Ridao Martín, Joan. (2019). Algunos fundamentos jurídicos y doctrinales para una necesaria regulación del lobby en la esfera estatal. Dins Juan Rodríguez-Drincourt, *Transparencia, profundización democrática y lucha contra la corrupción* (p. 93-106). Cizur-Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Rodríguez-Drincourt, Juan (dir.). (2019). *Transparencia, profundización democrática y lucha contra la corrupción*. Cizur-Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Rubio Núñez, Rafael. (2017). La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: Una respuesta jurídica más allá del registro. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 399-430.
- Rubio Núñez, Rafael. (2003). *Los grupos de interés*. Madrid: CEPC.
- Salas, Javier. (1975). *Registros de empresas periodísticas y editoriales*. Sevilla: Instituto García Oviedo.
- Solís Delgadillo, Diego. (2017). Hacia una definición del concepto grupo de interés. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 83-101.
- Sourice, Benjamin. (2015). Lobbying et corruption, les deux faces de la capture du pouvoir. *Hermès, La Revue*, 73, 81-82.
- Strauss, Peter L. (2015). US Rulemaking. Dins Javier Barnés (ed.), *Transforming Administrative Procedure* (p. 231-312). Sevilla: Global Law Press.
- Truman, David. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Nova York: Alfred A. Knopf.
- Unió Europea. (2006). *Llibre verd sobre la transparència europea* [COM (2006) 194 final, de 3 de maig de 2006].

- Velasco Rico, Clara Isabel. (2014). El camí cap a la necessària transparència política: comentaris a la Declaració sobre la transparència parlamentària. *Activitat Parlamentària*, 26(1), 66-90.
- Villoria Mendieta, Manuel. (2020). Transparencia y regulación del lobby en Europa y España. Dins [*The Economy Journal*](#). (Darrera consulta: 01.02.2020).
- Villoria, Mendieta, Gimeno, Feliu, José María, i Tejedor Bielsa, Julio César (dirs.). (2016). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Atelier.