

LA REGULACIÓ DEL REGISTRE DE GRUPS D'INTERÈS A LA LLEI 19/2014, DEL 29 DE DESEMBRE, DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN

Enric R. Bartlett Castellà*

Sílvia Vèrnia Trillo**

Resum

L'activitat dels lobbys i la seva compatibilitat amb el sistema democràtic ha estat objecte de consideració des de fa dècades, particularment als països de *common law* que han estat els primers a regular-la. Tot i haver-se proposat diverses vegades, no ha estat fins al desembre de 2014 que se n'ha aprovat a Espanya la primera regulació, la qual té abast autonòmic atès que ho ha fet el Parlament de Catalunya per la Llei 19/2014. Es tracta d'un pas positiu per donar a conèixer i controlar la influència privada en les decisions públiques, per bé que a partir de l'aplicació de la regulació caldrà anar millorant-la per tal que guanyi en efectivitat.

Paraules clau: bon govern; lobby; transparència.

THE REGISTER OF INTEREST GROUPS IN ACT 19/2014, OF 29 DECEMBER, ON TRANSPARENCY, ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AND GOOD GOVERNANCE

Abstract

The activity of lobbies, and their compatibility with a democratic system, has been the subject of consideration for decades, particularly in common law countries, which were the first to regulate it. Despite having been proposed on various occasions, it was not until December 2014 that the first regulation was approved in Spain. This has a regional scope because it was the Catalan Parliament that introduced it with Act 19/2014. It marks a positive step towards revealing and controlling private interest in public decisions, although, in the course of its application, it will gradually have to be improved to make it more effective.

Keywords: good governance; lobby; transparency.

* Enric R. Bartlett Castellà, professor de dret públic a ESADE Law School (Universitat Ramon Llull), avinguda Pedralbes, 60-62, 08034 Barcelona, enric.bartlett@esade.edu.

** Sílvia Vèrnia Trillo, llicenciada en dret i màster en dret públic i organització administrativa, sverniat@gmail.com.

Article rebut el 28.05.2015. Avaluació cega: 14.07.2015 i 29.07.2015. Data d'acceptació de la versió final: 16.10.2015.

Citació recomanada: BARTLETT CASTELLÀ, Enric R.; VÈRNIA TRILLO, Sílvia. «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*, núm. 51 (desembre 2015), p. 191-208, DOI: [10.2436/20.8030.01.61](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.61).

Sumari

- 1 Introducció
- 2 Percepcions sobre els lobbys que condicionen l'evolució de la seva regulació
- 3 La connexió del registre d'interessos amb la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern
- 4 Obligatorietat o no de la inscripció en el registre
- 5 Classificació de les persones i les organitzacions que s'han d'inscriure en el registre
- 6 Què s'ha d'entendre per *caràcter privat*?
 - 6.1 Els prestadors de serveis d'interès general
 - 6.2 Corporacions de dret públic
 - 6.3 Sindicats i associacions empresarials
 - 6.4 El cas especial dels partits polítics
- 7 Activitats susceptibles de determinar la inscripció al registre
- 8 Les activitats excloses del registre. En particular, la prestació d'assessorament jurídic o professional
- 9 Informació que s'ha de subministrar al registre per fer-ne publicitat
- 10 Del codi de conducta
- 11 Conclusions

1 Introducció

L'activitat dels lobbys i la seva compatibilitat amb el sistema democràtic ha estat objecte de consideració des de fa dècades, particularment als països de *common law* que han estat els primers a regular-la.

En aquest sentit, és de destacar que els Estats Units ja ho van intentar després de la Segona Guerra Mundial, amb la *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946, substancialment modificada durant la presidència de Clinton quan es va aprovar la *Lobbying Disclosure Act* el 1995,¹ que determina exhaustivament les obligacions d'informació i actualització de les activitats que desenvolupen els lobbys.² El 2007, durant la presidència de George W. Bush, es modifica aquesta llei amb la *Honest Leadership and Open Government Act*,³ que suposa una regulació més estricta i, alhora, incorpora una definició més oberta de *lobbista*, la qual cosa sembla haver propiciat una davallada d'inscripcions en el Registre.^{4/5}

Pel que fa a la Unió Europea, l'any 2011 el Parlament i la Comissió van acordar la creació d'un Registre de transparència sobre organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques de la Unió Europea, recentment revisat l'any 2014.⁶

Aquest article pretén comentar les previsions que sobre el Registre de grups d'interès fa la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en endavant «la Llei». En aquest comentari es farà referència a opinions i regulacions sobre els grups d'interès en algunes de les societats contemporànies que els han tractat. Mirada al voltant que, si sempre és aconsellable, pot tenir un particular interès quan, com en el cas present, no hi ha precedents d'una regulació així a Catalunya ni al conjunt de l'Estat espanyol.^{7/8} Això no obstant, es tracta d'un treball de dret nacional i no d'un estudi de dret comparat.⁹ D'altra banda, la publicació del Decret 171/2015, de 28 de juliol, que dóna compliment al mandat legal de desplegament normatiu quan l'article ja s'havia lliurat, ha permès, en la fase de revisió prèvia a l'edició, incorporar-hi les referències que s'han considerat oportunes.

2 Percepcions sobre els lobbys que condicionen l'evolució de la seva regulació

L'expressió internacionalment admesa per referir-se a l'activitat dels grups d'interès és *lobbying*, tant en anglès, d'on és originària, com en francès, que l'ha incorporada tal qual. Designa el hall, l'avantsala, el passadís, on s'esperava i s'interactuava amb els representants polítics, parlamentaris fonamentalment, quan no era possible l'accés a l'interior dels seus despatxos. Aquest significat denotatiu s'ha anat perfilant

1 Vegeu <http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm>.

2 Una visió crítica de la seva eficàcia i, en general, de tota la regulació dels lobbys la trobem a GEORGE, Susan. *Los usurpadores. Cómo las empresas transnacionales toman el poder*. Barcelona: Icaria Editorial, 2015. (Col·lecció Antrazyt)

3 Vegeu <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-121/pdf/STATUTE-121-Pg735.pdf>>.

4 KIRKPATRICK, David D. *Law to Curb Lobbying Sends It Underground*. *New York Times*, 17 de gener de 2010.

5 Vegeu <www.opensecrets.org/lobby>, que ofereix estadístiques actualitzades de l'activitat, facturació, etc. dels llobbistes per sectors als EUA.

6 Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea relatiu al Registre de transparència sobre organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques de la Unió Europea, publicat al [DO L 277, de 19. 9.2014](#).

7 L'Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) va fer uns comentaris en relació amb la proposició de llei que conclourà en la llei considerada. En la seva pàgina 4, fa un repàs de diverses iniciatives que s'han presentat al Parlament espanyol sobre aquest àmbit al llarg dels anys i que, fins ara, no s'han traduït en cap normativa. Vegeu <http://relacionesinstitucionales.es/wp-content/uploads/2014/07/Alegaciones_Cat.pdf>.

8 Transparency International España, al recent informe *Una Evaluación del Lobby en España. Análisis y Propuestas, 2014*, dirigit per Manuel Villoria, també fa un revisió exhaustiva del desenvolupament històric del context jurídic on s'han desenvolupat les dites iniciatives (p. 51 a 55), sense assolir fermesa normativa.

9 Un complet estudi de la regulació als EUA, la Unió Europea i els seus estats membres, així com del Consell d'Europa, amb vista a treure'n conclusions en relació amb una futura regulació a Espanya tot tenint en compte les iniciatives que fins aleshores s'han presentat, es troba a ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel; Montalvo Jääskeläinen, Federico de. «[Los Lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España](#)». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33 (2014), p. 353-376.

i, en algun cas, ha pres una connotació negativa de relacions a porta tancada que escapen de les regles democràtiques.

La visió negativa ha arrelat més en aquelles societats on s'ha considerat que l'exercici del poder públic i les seves manifestacions a través de la legislació han de ser monopoli de les institucions estatals amb la participació dels electors, acomboiats pels partits polítics en les cites electorals.¹⁰ Aquesta visió, hereva dels plantejaments de Rousseau, tendeix a malfiar-se de les mediacions de la naturalesa que siguin entre els ciutadans i les institucions estatals. Per a aquests plantejaments, el «*lobbying* és un mal que, malauradament, sembla que no es pot evitar».¹¹

I semblaria que la percepció de l'activitat del lobby a Espanya coincideix amb aquesta perspectiva negativa, incrementada per la manca d'informació i transparència sobre la dita activitat. Transparency International España, a l'informe *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas* (2014), diu: «[...] la falta de información y las malas prácticas contribuyen a que la imagen del lobby esté bajo sospecha y sea negativa en España, y ello pese a que no se conocen casos en los que lobistas profesionales hayan estado implicados en la corrupción».

L'altra visió, positiva, considera que es tracta d'una forma d'exercici dels mecanismes de participació en els afers públics, que permet un diàleg profitós per a la societat en el seu conjunt entre els representants de determinats interessos i els càrrecs públics. Els primers aporten informacions i punts de vista que els darrers poden utilitzar per acomplir el seu rol de proveir l'interès general, a condició que no els acceptin acríticament sinó que en confirmin la veracitat i els contrastin amb els oposats. Com a prerrequisit d'aquesta ponderació de les informacions rebudes, cal poder identificar a qui i quins interessos representa cadascú.¹² El codi de conducta dels *lobbyists* d' Austràlia palesa, amb nitidesa, aquest punt de vista.¹³

La regulació catalana parteix d'una visió una mica negativa en la Llei: «Aquesta és una realitat que no es pot evitar, però sí que es pot fer més transparent», diu el preàmbul, que sembla girar en positiu en el projecte de reglament¹⁴ per concretar-se, finalment, la perspectiva positiva vinculada a la participació ciutadana, al Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat,¹⁵ que al preàmbul afirma: «Portat a terme amb integritat i transparència, l'exercici de l'activitat d'influència en les polítiques públiques és una forma legítima i idònia de participació ciutadana en la presa de decisions

10 Al paper dels grups de pressió, diferenciats de partits polítics i de sindicats, en la configuració de l'estat contemporani s'hi refereixen autors, avui clàssics, que han estudiat aquesta qüestió. Així, per exemple, vegeu LUCAS VERDÚ, Pablo. «Ensayo sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99 (1958), p. 120: «Los estudios de Ciencia política, el desarrollo de la Sociología política [...] han servido para demostrar, sin discusión alguna, cómo las ideologías, los sindicatos, los partidos políticos, los grupos de presión, en resumen, las fuerzas políticas, han configurado efectivamente el Estado contemporáneo de suerte que la imagen estrictamente jurídica del mismo sólo puede admitirse en cuanto superestructura formal o ficción jurídica que oculta realidades distintas, condicionantes, cuyo análisis debe tenerse en cuenta». Igualment, tot precisant el moment històric en què apareixen, vegeu DUVERGER, Maurice. *Sociología de la Política: elementos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, 1983, p. 244: «El desarrollo de la sociología de las organizaciones coincide con el advenimiento de las sociedades Industriales, que se caracterizan por un encuadramiento continuo de sus ciudadanos en el seno de grandes organizaciones muy estructuradas: firmas económicas, administraciones, partidos, sindicatos, grupos de presión, etc.

11 RAPPORT SIRUGUE. *Au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, 2013, p. 3, a <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport_bureau_2013.pdf>.

12 La formalització de procediments negociats d'elaboració de reglaments és pujar un esgraó més amb vista a contribuir al bon govern. Per al seu estudi, amb especial atenció a l'experiència als EUA, i propostes per una futura regulació a Espanya, vegeu PONCE, Juli. *Negociación de normas y lobbies: por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*. Pamplona: Aranzadi Thomson Reuters, 2015.

13 AUSTRALIAN GOVERNMENT. *Lobbying Code of Conduct*, 2013, Preamble 1.2, a <http://lobbyists.pmc.gov.au/conduct_code.cfm>.

14 «[...] Portat a terme amb integritat i transparència, l'exercici de l'activitat d'influència en les polítiques públiques és, per als grups d'interès, una manera legítima i idònia d'involucrar-se en decisions que els afecten, per aconseguir que la decisió pública s'ajusti als interessos els quals serveix la seva activitat [...]». Projecte de reglament pel qual es crea i es regula el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic i s'estableix el procediment d'investigació i tramitació de les denúncies en cas d'incompliment, sotmès a informació pública per edicte de 17 d'abril de 2015, publicat en el DOGC Núm. 6855 de 21.04.2015 (<http://justicia.gencat.cat/web/.content/home/informacio_publica/informacio_publica_grups_interes.pdf>).

15 Vegeu <[Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic](#)>.

públiques per aconseguir que s'ajustin als interessos defensats. I, en definitiva, constitueixen una expressió de la maduresa dels sistemes polítics, ja que, en les democràcies modernes, les funcions del sistema polític i social escapen del model tradicional».

En tot cas, tots dos plantejaments responen a una concepció de lobby com a especialista de la intermediació capaç de presentar els dossiers dels seus representats, clients o persona per a la qual treballen com ho fa, per exemple, un departament de relacions institucionals d'una empresa.

En les darreres dècades, però, l'emergència de la societat civil fa que els grups socials demanin de participar més activament en les decisions polítiques.¹⁶ Una demanda que les tecnologies de la informació i la comunicació modernes permeten articular. Així, esdevé més fàcil mobilitzar-se, organitzar-se en grup, i interpel·lar els representants públics. Aquesta evolució trobarà encaix en la Llei quan al títol VI regula el govern obert; però també en l'amplitud que dona al concepte de *grup d'interès*, que no es cenyirà al lobby o intermediari per compte propi o d'altri i a canvi d'una retribució, sinó que incorpora formes d'activitat col·lectiva per influir a favor d'interessos particulars o generals com ara plataformes o xarxes.

Aquest plantejament ampli de la Llei segueix l'Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea de 16 d'abril de 2014 per crear el Registre de transparència,¹⁷ que exerceix una influència manifesta en el seu títol IV. Caldrà veure si aquesta ampliació de l'àmbit subjectiu millorarà el control sobre les activitats de lobby o, contràriament, amb recursos limitats per exercir-lo, diluirà el que caldria sobre les de major transcendència.

3 La connexió del registre d'interessos amb la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern

La Llei, en regular el Registre de grups d'interès, pretén que els ciutadans puguin identificar les persones que actuen com a tals, coneguin les relacions que tenen amb l'Administració en defensa d'interessos concrets i també les regles ètiques a les quals els grups han d'ajustar el seu capteniment.

Si bé el Registre de grups d'interès està connectat amb els tres àmbits de la Llei —transparència, accés a la informació pública i bon govern—, entenem que aquest darrer és la seva finalitat última.

En la mesura que la transparència obliga l'Administració a facilitar de manera proactiva la informació sobre determinades dades del seu funcionament i presa de decisions, és evident que el Registre contribueix a fer-la efectiva. Igualment, la informació elaborada per l'Administració a partir de l'aportada pels grups d'interès podria ser sol·licitada pels ciutadans. Però la publicitat de la informació per qualsevol dels dos mitjans citats té com a objectiu prioritari contribuir al bon govern definit a l'article 2 d). En aquest sentit es manifesta el principi 3 dels de *Transparency and Integrity in Lobbying* de l'OCDE.¹⁸

En coherència amb aquest objectiu, l'article 45.2 de la Llei especifica una finalitat de control dels grups d'interès. Igualment, el capítol II (règim sancionador) del títol VII (sistema de garanties) situa les infraccions relatives al Registre en l'apartat en matèria de bon govern (articles 77.3.f) i 78.3.g)).

El Pla estratègic de polítiques de transparència de la Generalitat de Catalunya 2015-2017, aprovat per l'Acord GOV/107/2015, de 7 de juliol,¹⁹ quan desenvolupa l'objectiu de regular el Registre de grups d'interès en el

16 Per a aquesta qüestió i un estudi general sobre els grups de pressió, que conclou amb unes pautes per a la seva possible regulació, vegeu RUBIO, Rafael. «Los grupos de presión en España. Una revisión pendiente». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 55 (2003), p. 165-188. Vegeu també un estudi general que el mateix autor en fa amb exhaustivitat a *Los grupos de presión*. Madrid: CEPC, 2003 (<http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/grupos_precision_RCG.pdf>).

17 Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea, citat, relatiu al Registre de transparència sobre organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques de la Unió Europea, publicat al DO L 277, de 19.09.2014, p. 11 (<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:277:FULL&from=EN>>).

18 *OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 2013, a <<http://www.oecd.org/corruption/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>>.

19 Vegeu <http://transparencia.gencat.cat/web/.content/docs/Pla-estrategic_vdef.pdf>.

marc de l'Eix 3 («Bon govern»), sembla confirmar aquesta connexió més estreta amb el principi de bon govern.

4 Obligatorietat o no de la inscripció en el registre

El preàmbul de la Llei que es refereix, a apartat 5, a l'existència de persones i organitzacions que, de manera lícita,²⁰ porten a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques, assenyalava que el Registre es crea amb la finalitat de donar coneixement públic d'aquestes persones i estableix obligacions derivades de la inscripció (article 50) a què resten subjectes, com ara acceptar i complir un codi de conducta.

En cap moment, però, la Llei diu que l'exercici de l'activitat d'intermediació adreçada a influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques requereixi la prèvia inscripció per ser lícita. Si ho fes, se'n seguiria lògicament que si continuava desenvolupant-se sense aquest previ accés al Registre, esdevindria il·lícita i requeriria tipificar infraccions tot respectant el contingut material que es deriva del principi de legalitat establert a la Constitució espanyola (article 25.1), tipificació que avui no es troba al nostre ordenament jurídic. Tampoc hi ha cap indicació en la tramitació parlamentària que permeti deduir la voluntat del legislador de configurar la inscripció com a obligatòria.

Entenem que aquestes consideracions no són desvirtuades per l'article 47 de la Llei quan diu: «1. S'han d'inscriure en el Registre de grups d'interès»,²¹ fórmula imperativa habitual en la nostra legislació per referir-se a activitats que poden accedir a un registre i obtenir uns determinats efectes d'aquest accés, com ara una publicitat davant de tercers, sense que no fer-ho suposi cap il·licitud.

Un exemple paradigmàtic del que diem és el Registre de la propietat. Efectivament, l'article 1 de la Llei hipotecària estableix que el Registre de la propietat té per objecte la inscripció i anotació dels actes i contractes relatius al domini i altres drets reals sobre béns immobles. D'altra banda, l'article 2 disposa, també en temps verbal imperatiu, que en els registres expressats a l'article precedent s'inscriuran els títols translacius o declaracius de domini dels immobles o dels drets reals imposats sobre aquests.

Tant els efectes de protecció derivats de l'accés al Registre de la propietat com la licitud de les compravendes d'immobles en document privat i sense accés a aquest, no requereixen comentari adicional.

Ateses les consideracions precedents, entenem legítim interpretar que la inscripció en el Registre de grups d'interès és quelcom que, sol·licitar-ho o no, queda a criteri de les persones definides a l'article 2.g) de la Llei. Seguint aquesta línia argumental té tot el sentit que el reglament que creï el Registre prevegi uns incentius per afavorir-ne la inscripció amb vista a promoure la publicitat pretesa. És a dir, que els grups d'interès registrats gaudeixin d'alguns avantatges en relació amb els que no ho estan, tal com s'ha previst, per exemple, a l'àmbit de la Unió Europea.²²

Es podria qüestionar si el silenci de la Llei en aquest punt s'ha d'interpretar com una habilitació al Govern per concretar-ne el caràcter, obligatori o no, en el desplegament reglamentari que li encarrega (article 53), més que com una opció tancada a favor de la voluntarietat. El mer plantejament com a subjecte a interpretació

20 El Tribunal Suprem ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre la licitud del contracte de *lobbying*, de la qual cosa podem inferir que l'Alt Tribunal no considera il·lícita aquesta activitat que en constituïria l'objecte; concretament a la Sentència de la Sala Primera d'11 de juny de 2012 (recurs núm. 2102/2009). Per a un comentari, vegeu ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel y MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, Federico de, «Los Lobbies en el marco...», *op. cit.*, p. 357.

21 Fórmula reiterada en el reglament (article 6): «S'han d'inscriure en el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic els grups d'interès definits d'acord amb la lletra a) de l'article 2».

22 L'Acord de 2014 entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea limita el lliurament de targetes d'accés als locals del Parlament a les persones que representen o treballen per a organitzacions incloses en l'àmbit d'aplicació del Registre, si les organitzacions o persones hi estan inscrites (punt 29). Entre els incentius que es poden oferir per fomentar la inscripció (punt 30), se n'indiquen, a títol exemplificatiu, alguns com ara, en el cas del Parlament: l'autorització d'organitzar o co-patrocinar actes als seus locals; una transmissió més fluida d'informació, incloses llistes específiques de correu; la intervenció com a oradors a les audiències de comissió. En el cas de la Comissió: a les llistes de correu específiques s'hi afegeixen, entre d'altres, les relatives a la participació en grups d'experts i altres òrgans consultius.

d'una qüestió tan cabdal en relació amb un registre, si és obligatòria o voluntària la inscripció, és un indicador d'un alt grau d'ambigüitat normativa.

En el Dictamen 245/2015, de 23 de juliol, de la Comissió Jurídica Assessora sobre el projecte de decret pel qual es crea i es regula el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, l'alt òrgan consultiu dedica, al fonament jurídic VII, una atenció especial a aquesta qüestió. Després d'analitzar la resposta de la unitat impulsora a les al·legacions formulades en els tràmits d'audiència i informació pública al projecte de reglament, que en aquest punt es limitava a reproduir la literalitat de la Llei, suggereix a l'Administració una reconsideració per oferir major seguretat jurídica als destinataris de la norma i explicitar al text, amb major claredat i contundència, si és del cas, el caràcter obligatori de la inscripció. Expressió aquesta, «si és del cas», que ens fa pensar que la Comissió entén que la Llei no l'imposa. Opinió que reforça la consideració amb què inicia el fonament jurídic VIII, quan diu: «Article 11: Efectes de la inscripció. A) En cas d'establir-se el Registre com a obligatori per als grups d'interès [...]».

A l'hora de valorar la imposició de deures, llur compliment susceptible de garantir-se de forma coercitiva, fins i tot mitjançant sancions, la interpretació menys restrictiva de les possibilitats d'actuació dels ciutadans, la més favorable als drets d'aquests, és la que ha de prevaldre. Això ens du a defensar que la redacció pot ser ambigua però no la voluntat que palesa, i per tant que la Llei no n'imposa l'obligatorietat.

La previsió, a la mateixa Llei (article 77.3.f)), com a infracció molt greu d'«incomplir, les persones i les organitzacions que tenen la condició de grups d'interès, les obligacions establertes per aquesta llei o pel codi de conducta que els sigui aplicable, d'acord amb el que determina el títol IV», que hom podria invocar com a mecanisme sancionador garant de l'obligatorietat de la inscripció, pensem que a l'hora d'aplicar-se difícilment passaria l'estàndard que, en relació amb la tipificació de les infraccions i la seva graduació, ha exigit fins ara la nostra jurisdicció. Per tal que fos aplicable, entenem que caldria que, arribat el cas, s'entengués:

- 1 que la condició de grup d'interès deriva de la mateixa Llei, aquelles persones a les quals escau la definició de l'article 2 g);
- 2 que, conseqüentment, també se'n deriva l'obligació d'inscriure's en el Registre amb caràcter previ a desenvolupar per primer cop o a continuar una determinada activitat;
- 3 que la infracció d'aquesta obligació, com la de qualsevol altra prescripció del títol IV de la Llei, té el caràcter de molt greu.

Un exercici hermenèutic, aquest, que costa conjugar amb l'exigència que els ciutadans coneguin les conductes prohibides per l'ordenament prèviament a poder ser sancionats pel seu incompliment.

Les addendes a introduir per complir el principi de legalitat sancionadora en la redacció del tipus són de prou entitat com per a pensar que s'excedeixen en la funció del reglament en aquest àmbit. Sembla corroborar-ho la supressió d'un capítol de procediment sancionador en la tramitació del projecte de reglament que apareixia en les primeres versions, supressió que la memòria d'avaluació de les al·legacions justifica en el sentit que «els problemes del seu règim deriven de la Llei i no de la norma en projecte».²³

Totes aquestes objeccions quedarien sense efecte si es considerés que la inscripció, segons l'article 11 del reglament, dóna dret a presentar-se com a grup d'interès inscrit, però que la seva manca no impedeix fer gestions per influir en les polítiques públiques en defensa de determinats interessos particulars o d'una particular concepció de l'interès general. És per això que a data d'avui, i mentre el legislador no ho disposi d'altra manera, opinem que correspon a aquestes persones decidir si en sol·liciten la inscripció.

Són nombroses les veus que entenen que només l'obligatorietat de la inscripció dels grups d'interès, com a condició per a l'exercici de l'activitat, dotaria de veritable eficàcia les polítiques per identificar-los i controlar-los. En aquest sentit trobem consideracions de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa²⁴

23 Així es recull al Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 245/2015, F. J. VIII.

24 [Recommandation 1908 \(2010\)](#): «[...] l'Assemblée recommande que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe élabore un

i de la Comissió Europea, la qual té intenció de presentar una proposta de registre obligatori²⁵ el 2017 que substitueixi el que avui és voluntari.

No obstant això, començar la regulació amb un registre voluntari ajuda a difondre i normalitzar una cultura de transparència d'aquestes activitats i, alhora, afinar els mecanismes per fer-la possible abans no esdevingui, si el legislador ho decideix, obligatòria.

5 Classificació de les persones i les organitzacions que s'han d'inscriure en el registre

La reforma de 1995 de la llei de *lobbying* dels EUA atribueix la ineficàcia de les normes precedents a una absència de claredat sobre qui s'ha de registrar i quina informació ha de donar.²⁶ D'aquí la importància de definicions clares que permetin, per començar, concretar l'àmbit subjectiu.

L'article 2 g) de la Llei defineix els grups d'interès com: «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».²⁷

Les polítiques públiques són les respostes que l'estat, en tant que societat organitzada institucionalment, dona a les demandes d'aquesta mateixa societat. Prenen la forma de normes, institucions, prestacions de béns o de serveis públics. Abans d'adoptar-se i d'executar-se requereixen un procés previ d'anàlisi de les necessitats i de la forma d'atendre-les i els seus efectes.

L'opció adoptada per la Llei respecte als interessos a defensar és la més àmplia possible: no només els interessos particulars, propis i de tercers, sinó també els generals de la col·lectivitat. La definició dels interessos generals que per mandat constitucional ha de servir l'Administració amb objectivitat (article 103 CE) suposa, no obstant això, normalment, prioritzar uns interessos particulars sobre d'altres.

Les regulacions tradicionals de l'activitat de lobby el vinculen, quan es tracta de gestions per compte d'altri, a la percepció d'un pagament per realitzar-la. En el cas de gestions per compte propi, quan es tracta d'organitzacions es vincula al fet que aquestes ocupin un o més individus una part dels deures dels quals sigui precisament realitzar les esmentades funcions.

La Llei, quan regula el Registre de grups d'interès, prescindeix d'aquesta nota de rebre contraprestació econòmica o de ser empleat com a factor clau per considerar un grup d'interès, i en delimita un àmbit més ampli. El fet determinant per a la consideració com a grup d'interès, igual que en el Registre de transparència de la Unió Europea, és el desenvolupament d'una activitat amb la finalitat d'exercir una influència, no que aquesta activitat es desenvolupi a canvi de contraprestació o per persones empleades. Això no exclou, però, que la realització a canvi d'un preu moduli les obligacions d'informació a facilitar al Registre.

L'amplitud del concepte de *grup susceptible d'inscripció* ens fa pensar que si davant la limitació dels recursos disponibles per vetllar pel compliment de la normativa no hauria estat millor començar amb un plantejament més modest que posés l'accent en el control del, per dir-ho gràficament, *gran lobbying*. Per posar-ne un exemple, ¿no seria millor destinar recursos al control del *lobbying* que —legítimament— persegueix ampliar els terminis de concessió d'autopistes de peatge o que s'assumeixi com a deute del sistema del gas, a pagar

code européen de bonne conduite en matière de lobbying fondé sur les principes suivants: [...] 11.4. les entités impliquées dans les activités de lobbying devraient s'enregistrer».

25 Comunicat de premsa de la Comissió de 27 de gener de 2015: «[La Comisión y el Parlamento adoptan nuevas formas sobre el Registro de Transparencia](#)».

26 *Lobbying Disclosure Act US. Public Law 104-65-DEC.19, 1995, 104TH Congress, Sec. 2 (2)*.

27 El Decret 171/2015, a l'article 2.a), matisa la definició de *grups d'interès*, d'acord amb el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 245/2015 F. J. VI, i en redueix l'abast a la introducció de la nota de professionalització «que treballen per compte propi», que la Llei fa constar en referir-se a la finalitat del Registre (article 45.1); però sense exigir-ne la retribució. Per mantenir obert el Registre a «les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva» sense personalitat jurídica a què es refereix l'article 47.1.b) de la Llei, el reglament diu expressament (article 6) que també hi tenen accés, però sense que se les consideri grups d'interès i, per tant, no subjectes a l'eventual règim sancionador aplicable a aquests.

per tots els usuaris, el desmantellament de la plataforma *Castor*, que a la introducció de dietes vegetarianes en els menjadors escolars? La manca, fins ara, d'obligació de publicitat d'activitats amb aquesta finalitat fa que no puguem afirmar que els resultats favorables a totes tres iniciatives han estat promoguts per grups d'interès; però si ho haguessin estat, pensem que les dues primeres serien mereixedores d'un major escrutini públic. Si la limitació de recursos obliga a diluir-ne el control per estendre'l a totes, entenem preferible no estendre'l i que no s'afebleixi en les dues primeres.

La correcció d'errades de l'article 47.1.a) de la Llei²⁸ resol algun dubte interpretatiu que s'havia plantejat, i en llegir-la queda clar que hi està inclosa tant la inscripció de les activitats en interès propi, per exemple d'una empresa que a través d'un departament es dediqués a promoure determinades polítiques públiques, com per compte d'altri.

A la definició de l'article 2.g) s'utilitzen tant termes amb una significació clarament determinada per l'ordenament jurídic, com ara *persones físiques* o *jurídiques*, *interès propi*, *interès de tercers* o *interès general*, com d'altres de més polisèmics. A aquests darrers, com ara el caràcter privat referit a les persones físiques o jurídiques, entenem que els cal un esforç de concreció que fem tot seguit.

6 Què s'ha d'entendre per *caràcter privat*?

D'entrada, no serien de caràcter privat aquelles entitats que formen part del sector públic, compreses en els títols II i III de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, relacionades a les lleis de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (Llei 26/2010, de 3 d'agost) i de l'Estatut de l'empresa pública catalana (Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre), amb formes públiques i privades de personificació.

6.1 Els prestadors de serveis d'interès general

El pas de l'estat social a l'estat garant, amb l'impuls de polítiques liberalitzadores que han retornat a la societat part de les funcions de provisió de serveis que el poder públic havia assumit com a titularitat pròpia, ha donat lloc a la conceptualització dels serveis d'interès general. Presten aquests serveis les empreses públiques i privades sotmeses a les regles de competència en el mercat, a les quals es poden imposar obligacions de servei públic per garantir que la legítima persecució de la rendibilitat no deixi desatesos determinats àmbits territorials o socials, tal com es deriva del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (article 14).

El servei universal és una de les obligacions de servei públic que es poden imposar als prestadors de serveis d'interès general. En aquest sentit, es pot veure, per exemple, la Llei 9/2014, de 9 de maig, general de telecomunicacions (article 25).

És versemblant, doncs, que persones privades, amb ànim de lucre, vulguin influir en les polítiques públiques que afectin aquests serveis. Així, per exemple, en la definició dels drets dels usuaris que fa la normativa de Consum (en l'actualitat, Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya) o, si fos el cas, en l'import de les tarifes que el poder públic fixi com a contraprestació del servei prestat. Si aquest propòsit d'influir es canalitza a través de les actuacions cobertes pel Registre, té tot el sentit que es puguin inscriure.

En conclusió, prestar un servei d'interès general no exclou una entitat de caràcter privat d'accedir al Registre.

6.2 Corporacions de dret públic

La Llei (article 3.1.b)) preveu que s'apliqui als col·legis professionals i a les corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques. Això planteja el dubte que, atès que estan regulades pel dret públic, no tenen caràcter privat i, en conseqüència, en cap cas podrien accedir al Registre, o si, contràriament, la pluralitat de les funcions desenvolupades, públiques i privades, justifica que gràcies a aquestes darreres sí que hi puguin accedir.

En el cas de col·legis amb col·legiació obligatòria, i en la mesura que les accions que desenvolupin s'adrecin a influir en polítiques públiques amb la finalitat de defensar els interessos professionals dels col·legiats, el

²⁸ Publicada al DOGC núm. 6846, de 8.4.2015. El text inicial es publicà al DOGC núm. 6780, el 31.12.2014.

fet que s'inscriguin sembla redundant. Igualment quan les seves activitats tinguin per finalitat protegir els interessos dels consumidors i usuaris dels seus serveis.

La darrera referència a interessos s'ha d'entendre vinculada als relacionats amb la prestació dels serveis professionals, no com a qualsevol interès que pugui tenir un ciutadà i en qualsevol àmbit que utilitza els serveis de, posem per cas, un advocat.

Així, la proposta d'un col·legi d'advocats de redefinir els supòsits que donen dret a la justícia gratuïta, o la de modificar les normes en relació amb l'execució hipotecària contestada judicialment, serien dos exemples d'aquestes possibles activitats. En canvi unes propostes de modificació de la normativa en matèria de protecció ambiental o de regulació urbanística, posem per cas un pla general, en considerar que serveix millor els interessos generals que es concreten en el dret de tots a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona (article 45 CE), o en el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (article 47 CE), serien legítimes però, en la nostra opinió, no tindrien una cobertura diferent en termes d'habilitació a l'hora de formular-les que la que pugui tenir un altra organització a l'empara del dret d'associació que estableix l'article 22 de la Constitució. Un altra cosa és que, el fet de provenir d'una associació de juristes, experts doncs en la matèria considerada, faci que gaudeixin d'una major autoritat.

En conclusió, entenem que poden accedir al Registre.²⁹ sempre que la col·legiació no sigui obligatòria, i si ho és, quan la finalitat perseguida per les activitats col·legials sigui diferent de la de defensar els interessos professionals dels col·legiats o protegir els interessos dels consumidors i usuaris dels seus serveis.

La Llei 4/2014, d'1 d'abril, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació, manté en el seu article 2 la qualificació tradicional de corporacions de dret públic amb personalitat jurídica i plena capacitat d'obrar. Tot amb tot, amb la supressió de l'obligatorietat de cotització s'assemblen cada cop més a una associació de base privada (article 22 CE) i menys a una administració corporativa.

La seva finalitat (article 3) és la representació, promoció i defensa dels interessos generals del comerç, la indústria, els serveis i la navegació, així com la prestació de serveis a les empreses que exerceixen aquestes activitats. Entre les funcions de caràcter publicoadministratiu hi ha (article 5) proposar a les administracions públiques totes les reformes o mesures que consideren necessàries o convenients per al foment del comerç, la indústria, els serveis i la navegació.

Novament, com en el cas dels col·legis, es pot considerar una interpretació nominalista que equipari corporació de dret públic a entitat que no té caràcter privat i, sense més elaboració, conclouï que, per tant, no és un grup d'interès. Però ens sembla més precís distingir entre les funcions publicoadministratives, que es garanteix que exerciran per complir amb la seva finalitat de defensar els interessos generals del comerç, i aquelles altres funcions que formen part de la tasca de prestar serveis a les empreses que la Llei pretén impulsar; així, per exemple, prestar serveis de certificació i homologació de les empreses o de subcontractació (article 5.3).

Les corporacions que realitzin activitats que s'escaiguin dins de la definició de la lletra g) de l'article 2 de la Llei de transparència en tots els àmbits en què han d'operar en règim de lliure competència, poden, perfectament, ser inscrites en el Registre de grups d'interès i, lògicament, prèviament inscriure's en la cambra que les desenvolupi.

6.3 Sindicats i associacions empresarials

Els sindicats i les associacions empresarials són entitats previstes a la Constitució (article 7) que «contribueixen a la defensa i a la promoció dels interessos econòmics i socials que els són propis». La creació, l'associació i la baixa als sindicats són voluntàries (Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical) i, en conseqüència, representen els interessos dels seus associats. No obstant això, es reconeix un plus de capacitat representativa (article 6.3) per a aquells que tinguin la consideració de sindicat més representatiu (article 6.2). Una part d'aquest plus consisteix a exercir la representació institucional davant les administracions

²⁹ Així és com entenem que cal interpretar l'article 7.3 del Decret 171/2015, de creació del Registre, quan exclou de l'àmbit objectiu d'aplicació «les activitats realitzades per les administracions corporatives en el marc de les funcions públiques que els atribueix l'ordenament jurídic [...]».

públiques o altres entitats o organismes de caràcter estatal o davant de la comunitat autònoma pel diàleg social.

Diàleg dins del qual l'Organització Internacional del Treball inclou tot tipus de negociació, consulta o simple intercanvi d'informacions entre representants de governs, empresaris i treballadors sobre qüestions d'interès comú relacionades amb la política econòmica i social. Pot prendre la forma d'un procés tripartit on el govern és part oficial d'aquest diàleg o consistir en relacions de caràcter bipartit entre organitzacions de treballadors i d'empresaris.³⁰ Són manifestacions d'aquestes activitats, per exemple, la negociació col·lectiva, o participar en la determinació de les condicions de treball a les administracions públiques a través de procediments de consulta o negociació (article 6.3.b) i c)).

La mateixa voluntarietat de l'associació esmentada dels sindicats i els efectes que se'n deriven es pot invocar en relació amb les associacions empresarials, car la Llei 19/1977, d'1 d'abril, sobre regulació del dret d'associació sindical, reconeix el dret dels empresaris de constituir l'associació professional que tinguin per convenient per a la defensa dels seus interessos (article 1).

L'activitat que en el marc del diàleg social desenvolupen sindicats i associacions empresarials, en mèrit del reconeixement institucional que la normativa els atorga, sembla innecessari que es registri, però no així aquella altra que, en defensa i promoció dels interessos que els són propis, puguin desenvolupar.³¹ Per posar-ne un exemple, les accions d'Unesa, patronal elèctrica en relació amb les tarifes elèctriques o les subvencions a les renovables, o d'una federació sindical marítima davant del pla de gestió d'unes pesqueries, serien perfectament legítimes, però no quedarien excloses del Registre a causa de la invocació del diàleg social.

6.4 El cas especial dels partits polítics

La Llei orgànica 6/2002, de 27 de juny, dels partits polítics, recorda en la seva exposició de motius que «no són òrgans constitucionals sinó ens privats, de base associativa». També assenyala que formen part essencial de l'arquitectura constitucional i que gaudeixen d'una garantia institucional derivada de la Constitució (article 6) mateixa.

La seva finalitat és «unir conviccions i esforços per a incidir en la direcció democràtica dels assumptes públics, contribuir al funcionament institucional i provocar canvis i millores des de l'exercici del poder polític». Aquesta finalitat intrínseca arrelada en la seva definició constitucional de concórrer a la formació de la voluntat popular de la qual es deriven les polítiques públiques, fa que es puguin distingir conceptualment dels grups d'interès.

En el pla operatiu, a vegades les actuacions de partits i de grups d'interès poden ser molt similars: fer propostes, desenvolupar estudis, organitzar mobilitzacions; però la similitud de les activitats no n'altera la diferent naturalesa. Els grups d'interès, en un determinat moment poden voler influir en els partits. Aquests darrers també poden intentar atreure cap als seus postulats els grups d'interès. Fins i tot, hi pot haver accions concertades; però són dues realitats diferents, i com a tals s'han de tractar.

Les mateixes consideracions anteriors porten a la conclusió que les associacions i fundacions vinculades als partits polítics, en canvi, sí que poden esdevenir grups d'interès, en la mesura que no concorren a la formació de la voluntat popular.

En resum, els partits polítics, en la mesura que per mandat constitucional concorren a la formació de la voluntat popular, no tenen accés al Registre. Sí que hi tenen accés, en canvi, les associacions i fundacions que hi estan vinculades.

30 Vegeu <<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>>.

31 Considerem que també és així com cal interpretar l'exclusió de l'àmbit objectiu d'aplicació del Registre de grups d'interès de les activitats «realitzades pels sindicats de treballadors i les associacions empresarials en defensa i promoció dels interessos econòmics i socials que els són propis» (article 7.3 del Decret 171/2015).

7 Activitats susceptibles de determinar la inscripció al registre

Precisar les activitats que impliquen la consideració de grup d'interès és un punt essencial perquè el Registre compleixi les seves finalitats.

L'article 47.2 de la Llei inclou, en l'àmbit d'aplicació del Registre, «totes les activitats dutes a terme amb la finalitat d'influir directament o indirectament en els processos d'elaboració o aplicació de les polítiques i la presa de decisions, amb independència del canal o mitjà utilitzat, incloent-hi els contactes amb autoritats i càrrecs públics, diputats, funcionaris i personal al servei de les institucions, i també les contribucions i la participació voluntàries en consultes oficials sobre propostes legislatives, normatives, actes jurídics o altres consultes».

«Influir directament» es pot entendre que és fer-ho per una comunicació o contacte directes amb les institucions de la Generalitat. En canvi, fer-ho indirectament requereix la utilització d'elements d'intermediació, de «vectors intermedis» en l'expressió de l'article 7 de l'Acord de creació del Registre de transparència europeu, la redacció del qual influeix molt clarament en l'article 47 de la Llei. Mitjans de comunicació, l'opinió pública, conferències o actes socials són alguns dels possibles elements d'intermediació.

L'acord europeu citat fa una enumeració d'activitats més concreta que la que descriu la Llei, i incorpora també «los contactos con miembros, de las instituciones de la Unión, sus asistentes, funcionarios u otros agentes de las instituciones de la Unión; la preparación, difusión y comunicación de cartas, material informativo o documentos de debate y de toma de posición; la organización de actos, reuniones, actividades promocionales, conferencias o actos sociales si se envían invitaciones a miembros de las instituciones de la Unión, sus asistentes, funcionarios u otros agentes de las instituciones de la Unión».

Si analitzem altres normes de dret comparat, hi trobem similituds importants. Així per exemple, en la *Lobbying Disclosure Act* dels Estats Units, de 1995, es defineix el contacte, referit a lobby en aquest cas, és a dir, a actuació per compte d'altri i a canvi d'un preu, com a qualsevol comunicació oral o escrita (incloent-hi una comunicació electrònica) adreçada a alguna de les persones a les quals s'aplica la llei, per compte d'un client en relació amb —ens limitem a traduir aquelles que serien aplicables a l'àmbit de l'acció governamental i deixant de banda la parlamentària—:

- formular, modificar o adoptar una regla federal, regulació, ordre executiva o qualsevol altre programa, política o posició del govern;
- l'administració o execució d'un programa o política federal (incloent-hi la negociació, concessió o administració d'un contracte, subvenció, préstec, permís o llicència federals).³²

D'altra banda, en la *Lobbying Act* del Canadà de 1985,³³ en la versió vigent, centrant-nos en el mateix àmbit de l'acció governamental, es fa referència a comunicar amb el titular d'un càrrec públic en relació amb:

- l'elaboració de projectes legislatius pel govern federal,
- l'elaboració o modificació d'un reglament,
- l'elaboració o la modificació d'orientació de programes federals,
- l'atorgament de subvencions o altres avantatges financers,
- l'atorgament de tot contracte,
- l'organització d'una entrevista amb un càrrec públic per compte d'un tercer.

32 Vegeu [Lobbying Disclosure Act, Sec 3. Definitions](#), (8) *Lobbying Contact (A) Definition* – (ii) (iii).

33 Vegeu [Lobbying Act del Canadà](#), R.S.C. 1985, c. 44, *Section 5. (1) (a) (i, iii, iv, v,vi) (b)*.

Els òrgans encarregats de gestionar els registres, tant als EUA³⁴ com al Canadà,³⁵ han comentat aquestes llistes amb guies d'aplicació que resolen dubtes plantejats i donen orientacions generals o assessoraments destinats específicament a grups de llobbistes determinats.

El reglament de creació del Registre, quan desenvolupa la informació que ha de contenir la declaració responsable requerida als qui volen inscriure-s'hi (article 16.4.2),³⁶ reproduceix substancialment l'article 47.2 de la Llei, el qual, inspirant-se en diferents fonts de dret comparat, en regula l'àmbit objectiu d'aplicació i delimita les activitats que hi són incloses. En relació amb l'activitat de contactes, hi incorpora reunions i audiències celebrades amb autoritats i empleats públics.

Certament, la regulació no pot ser tan detallada i precisa per permetre interpretacions literals i automàtiques, sinó que serà necessària una tasca hermenèutica sostinguda en el temps. D'aquí la importància que l'òrgan gestor del Registre elabori directrius o guies que facilitin, als grups d'interès i al conjunt de la societat, d'entendre l'àmbit que li és d'aplicació i de resoldre els dubtes que s'hi puguin plantejar.³⁷ Quan l'esmentada tasca interpretativa assolixi la maduresa o consolidació necessàries, pot determinar modificacions de la regulació, preferiblement incorporades en normes amb rang de llei.

Tant el vessant de l'amplitud de les activitats a tenir en compte com la concepció àmplia de què s'entén per grup d'interès ja ens deixen entreveure les dificultats per controlar-ne el compliment.

En aquest sentit, pensem que donar a conèixer amb la màxima difusió possible el contingut del Registre i sotmetre'l a l'escrutini públic per contrastar la veracitat de la informació que conté, pot coadjuvar a aquesta tasca de control, potser amb major eficàcia que el clàssic règim sancionador, ja sigui per vetllar que el grup d'interès doni a conèixer tota la seva activitat d'influència, amb el rèdit que aquest també obté en fer-ho públic, com per controlar que l'alt càrrec públic interlocutor amb el grup d'interès també compleix amb el seu deure de transparència, vinculat a les obligacions de bon govern.

Així doncs, la configuració d'un registre accessible i entenedor, l'elaboració d'estadístiques registrals i d'un informe anual per part del seu gestor, com preveu el reglament,³⁸ juntament amb un sistema àgil d'alerta i denúncia de les errades i incorreccions que es detectin,³⁹ principalment destinat a l'esmena voluntària per part del declarant abans d'imposar la sanció corresponent, en cas que persisteixi en la infracció, són eines que potencien la transparència i la participació dels ciutadans en els afers públics i permeten un major control del compliment del marc regulador del Registre de grups d'interès.

34 Vegeu [Lobbying Disclosure Act Guidance](#).

35 Vegeu [Interpretation bulletins and Advisory opinions](#).

36 «a) Activitats incloses dins l'àmbit d'aplicació del Registre:

- Principals propostes normatives i polítiques objectiu de les activitats del declarant.
- Comunicacions orals i escrites, reunions, contribucions i audiències amb autoritats i empleats públics, vinculades a l'elaboració de projectes normatius i a l'elaboració i aplicació de polítiques públiques.
- Objecte de les comunicacions, dels informes i de les altres contribucions relatives a les matèries tractades.
- Contribucions i participació voluntària en consultes sobre propostes normatives, actes jurídics o altres consultes.»

37 Al seu Dictamen 245/2015, sobre el projecte de decret que crea el Registre (fonament jurídic VI.B)), la Comissió Jurídica Assessora ha recordat la importància de concretar els conceptes jurídics indeterminats utilitzats en la delimitació de l'àmbit objectiu, com ara «actuacions de participació activa en polítiques públiques», «processos de presa de decisions», «font d'influència organitzada *de facto*», encara que sigui a títol exemplificatiu, per tal d'oferir la necessària seguretat jurídica als destinataris, car «una de les funcions de la potestat reglamentària és la de precisar, detallar i concretar l'abast de les disposicions que es despleguen». Tot i no haver-se fet en el reglament, res no impedeix elaborar les orientacions que proposem.

38 Vegeu-ne el cap. III (articles 23 i 24).

39 Vegeu l'article 21 del reglament.

8 Les activitats excloses del registre. En particular, la prestació d'assessorament jurídic o professional

La premsa s'ha fet ressò que elaborar avantprojectes normatius i preparar esmenes a projectes són tasques habituals en certs despatxos d'advocats.⁴⁰

L'article 48 de la Llei estableix que en resten excloses «les activitats relatives a la prestació d'assessorament jurídic o professional vinculades directament a defensar els interessos afectats per procediments administratius, les destinades a informar un client sobre una situació jurídica general, les activitats de conciliació o mediació dutes a terme en el marc de la llei, o les activitats d'assessorament dutes a terme amb finalitats informatives per a l'exercici de drets o iniciatives establerts per l'ordenament jurídic».

Atès que l'activitat de la Generalitat i dels altres ens als quals s'aplica la Llei es desenvolupa a través de procediments administratius per formular polítiques i executar-les, una causa d'exclusió com aquesta disminueix enormement l'àmbit d'aplicació que es deriva de l'article 47.

En àrees on, atesa la seva complexitat, l'assessorament professional és pràcticament imprescindible, com el medi ambient, la regulació de sectors econòmics, la tributació o l'urbanisme, l'àmbit d'aplicació de la Llei podria quedar molt minvat. Però si combinem la referència d'assessorament vinculat a la defensa «d'interessos afectats per procediments administratius», amb la d'assessorament «amb finalitats informatives per a l'exercici de drets o iniciatives establerts per l'ordenament jurídic» del mateix article, aquest pot arribar a desaparèixer. L'article 48, així interpretat, esdevindria una via d'exclusió del Registre incoherent amb la finalitat explícita de la Llei.

En aquest sentit, pensem que una interpretació coherent amb la voluntat objectiva de la Llei, raonablement preocupada per no condicionar el dret de defensa ni en via administrativa ni en la judicial, passa per entendre que l'exclusió es predica de l'assessorament un cop s'ha obert un procediment administratiu en relació amb l'execució de l'ordenament jurídic, no del vinculat a la modificació d'aquest, llevat que es realitzi en procediment de recurs jurisdiccional. Aquesta interpretació també passa per considerar que no n'estan excloses activitats d'assessorament tàctic o estratègic, que poden implicar tasques de recerca, planificació, gestió i comunicació, així com la preparació de material promocional i l'elaboració d'argumentaris.

Si es considerés que la literalitat de la Llei impedeix efectuar aquesta interpretació, opinem que seria urgent plantejar-ne la modificació per delimitar coherentment amb la seva finalitat les activitats que en queden excloses. Moment que es podria aprofitar per incloure-hi expressament les activitats vinculades a l'adjudicació o execució de contractes públics, un àmbit on la transparència mai no hi és sobrer.

9 Informació que s'ha de subministrar al registre per fer-ne publicitat

La Llei acota els àmbits de la informació que han de subministrar els grups d'interès que s'inscriuen al Registre i que passen a formar-ne part: activitats que duen a terme, àmbit d'interès i finançament (article 49.1.b)). Que sigui aquest i no un altre l'àmbit d'informació a subministrar està determinat per les finalitats d'identificació i control del Registre que es deriven del preàmbul (punt 5) i de l'articulat (article 45.2).

La informació a publicar al Registre podria no coincidir plenament amb la facilitada pels grups; podria ser-ne només una part, si bé ha de donar publicitat «especialment de les reunions i audiències tingudes amb autoritats, càrrecs públics, membres electes o diputats» (article 49.2), i, igualment, demana tenir especialment presents «les comunicacions, els informes i altres contribucions amb relació a les matèries tractades».

El Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora sobre el projecte de decret palesa, respecte a la informació que s'ha de donar sobre les comunicacions orals, reunions, etc., que en la seva tramitació s'ha objectat que manca una certa reciprocitat perquè no hi ha l'obligació de fer pública l'agenda dels alts càrrecs, i s'afirma que l'obligació primària d'informar els correspondria a ells, essent delicat que per via de les declaracions dels grups d'interès es conformés la imatge pública de l'agenda d'un alt càrrec.

⁴⁰ Com a mostra, vegeu GARCÍA-LEÓN, Carlos. «[El lobby se refugia en España en los despachos de abogados](#)». *Expansión.com*, 26 de setembre de 2014.

S'ha interpretat que quan la Llei regula aquesta obligació, no requereix directament el declarant que informi del nom de les persones amb les quals vol mantenir contacte i que aquesta informació sobre qui contacta amb qui es podrà obtenir a partir del contingut de l'agenda dels alts càrrecs, ja que l'article 55 c) sotmet al principi de transparència l'agenda oficial d'aquests, als efectes de publicitat del Registre de grups d'interès.⁴¹

Una interpretació d'aquest tipus, juntament amb l'absència, a la Llei, d'una concreta conseqüència sancionadora quan l'alt càrrec no segueix aquest principi d'actuació, pensem que pot afeblir significativament l'objectiu de transparència volgut per la norma.

En aquest sentit, la Comissió Jurídica Assessora suggereix, al seu Dictamen 245/2015, que, si bé la regulació de l'activitat dels alts càrrecs no és matèria directa del projecte, es ponderi la possibilitat, per raons de completesa i de congruència, d'incloure com a disposició addicional la publicitat de l'agenda dels alts càrrecs o, si més no, la comunicació al Registre de grups d'interès dels seus contactes amb els grups d'interès.

El Decret 17/2015, de 28 de juliol, que crea el Registre, no incorpora cap disposició addicional que prevegi aquesta observació no essencial del dictamen, sens perjudici de citar en el seu preàmbul la necessitat de completar-lo amb una norma reglamentària que determini les regles ètiques dels subjectes públics objecte d'influència.

Els principis a tenir presents per establir tant l'abast de la informació a subministrar com aquella que ha de ser pública els fixa la Llei quan estableix el funcionament: proporcionalitat, igualtat i no discriminació (article 46.2).

Així, les càrregues que s'imposin als que sol·licitin la inscripció primer, i als inscrits després, haurien de ser les estrictament necessàries per al compliment de les finalitats d'identificació i de control. Qualsevol demanda addicional que no respongués a aquesta relació seria sobrera i, en tant que desproporcionada, contrària a un principi general del nostre ordenament jurídic.

Els grups que poden inscriure's presenten diferències considerables. N'hi ha de relatives a la personalitat — física, jurídica o agrupacions sense personalitat jurídica—; a les formes jurídiques —associacions, fundacions, societats—; a les seves dimensions; als interessos que persegueixen —propis, de tercers, generals—; i, finalment, a l'ànim de lucre que dirigeix o no les seves activitats. Aquesta diversitat justifica distingir entre una informació que tots han d'aportar de la mateixa manera, sigui en el moment de la inscripció, o bé en informar de les activitats que desenvolupen, i una altra que només han de facilitar uns grups determinats.

En conseqüència, desenvolupar activitats per compte d'altri i per un preu justificaria demanar informació que permeti identificar per compte de qui treballen els clients i les quantitats econòmiques en contraprestació que s'hi mouen.

De conformitat amb aquest plantejament, distingiríem entre:

- una informació general i bàsica que tots han de facilitar en el moment de la inscripció amb finalitats d'identificació (nom, adreça social, etc.),
- i un altra d'específica, també comuna a tots, en els apartats d'activitats desenvolupades, on cadascú només haurà de fer referència a les activitats efectivament realitzades, al nombre de persones que hi treballen per assolir les activitats cobertes pel Registre i, finalment, a les implicacions financeres d'aquestes.

En aquest darrer punt d'informació financera, s'hi poden introduir demandes d'informació diferenciades tenint en compte les diferències entre els grups, abans comentades. La regulació del contingut de les obligacions d'informació i de la declaració responsable que preveu el reglament respon a aquest esquema adaptat a la diversitat de declarants, que a l'hora d'establir una graella de volum de negoci opta pels trams establerts

41 En aquest sentit, vegeu CHAQUÉS BONAFONT, Laura. «El registre de grups d'interès». A: CERRILLO, Agustí i PONCE, Juli (coord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC, 2015, p. 167.

al Registre de transparència de la Unió Europea;⁴² però, a diferència d'aquest, no incorpora l'exigència de concretar els ingressos percebuts de cada client individual.

El contingut del Registre ha d'estar actualitzat per complir les seves finalitats, la qual cosa determina l'obligació dels inscrits d'informar dels canvis que es produeixen i de les noves activitats que es desenvolupin, així com dels mitjans per realitzar-les.

En relació amb la informació inicial amb vista a la inscripció, el mecanisme de declaració responsable escollit en el reglament simplifica tant com és possible les càrregues de gestió.⁴³ Aquest mateix propòsit de simplificació porta a demanar que la informació específica s'actualitzi un cop l'any que sigui potestatiu fer-ho més sovint i que els canvis en la informació bàsica i general es comuniquin quan es produeixen i, en tot cas, no més tard de tres mesos des que succeeixin.

Hi ha experiències de dret comparat on l'abast de la informació a facilitar i la seva periodicitat són molt més exigents. Val a dir que, en general, estan relacionades amb l'activitat de lobby en sentit estricte, és a dir, on s'actua per compte d'un altre, en benefici dels seus interessos i a canvi d'un preu; o en l'anomenat *lobby in-house*, on l'activitat la desenvolupen empleats de la persona o organització els interessos de la qual es promouen.

A títol d'exemple, al Canadà, en desenvolupament de la *Lobbying Act* federal, el reglament que n'organitza el Registre preveu una declaració inicial i declaracions mensuals successives.⁴⁴ Als Estats Units, en la llei federal, es preveu una declaració anual i unes altres de trimestrals i semestrals.⁴⁵

Sembla raonable que la introducció d'una cultura de transparència en aquest àmbit es vulgui fer amb pas ferm, amb rapidesa; però sense cremar etapes que necessàriament requereixen uns temps per ser socialment assumides.

10 Del codi de conducta

La Llei estableix a l'article 51 el contingut mínim que ha de tenir el codi de conducta comú dels grups d'interès, que qualsevol declarant inscrit en el Registre ha de complir (article 50.1.c)). En funció del principi de jerarquia normativa, tots els reglaments hauran de respectar el contingut mínim legal, encara que podran ampliar-lo.

El seu contingut és, essencialment, el del Registre de transparència de la Unió Europea. Aquest darrer codi també va inspirar el de l'Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales, aprovat per la seva junta general el gener de 2011.⁴⁶

El principi 8 dels de *Transparency and Integrity in Lobbying* de l'OCDE,⁴⁷ citats, remarca que els grups d'interès comparteixen amb els oficials públics amb els quals es relacionen la responsabilitat de promoure una cultura de transparència i integritat en la seva activitat que concreten en l'obligació, per a ells i els seus clients, d'assegurar que eviten exercir una influència il·lícita i, en particular, que proveeixen informació fiable i acurada i no incorren en conflictes d'interès en la relació tant amb els oficials públics com amb els

42 0-99.999; 100.000-499.999; 500.000-1.000.000; >1.000.000. Totes les xifres són en euros.

43 Per Resolució JUS/2104/2015, de 21 de setembre, s'aproven els models de formularis electrònics de sol·licituds d'inscripció/esmenes de la inscripció de grups d'interès davant el Registre i s'estableixen les condicions per a la seva presentació (DOGC, núm. 6963, 25.9.2015).

44 El [Lobbyists Registration Regulations SOR /2008-116](#) (també versió francesa: *Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes*, amb el mateix valor jurídic) incorpora un complet formulari de 10 pàgines.

45 Vegeu [Lobbying Disclosure Act, Sec 4.Registration of Lobbyists, \(b\) Contents of Registration; i Sec. 5 Reports by Registered Lobbyists](#). Tant un apartat com l'altre són detalladament explicats a la *Lobbying Disclosure Act Guidance*. Vegeu, en particular, *Section 6 - Quarterly Reporting of Lobbying Activities*. Quan no hi activitat, només cal «checks the no activity box on Form LD-2»; i *Section 7 - Semiannual Reporting of Certain Contributions*.

46 Vegeu <<http://relacionesinstitucionales.es/conducta/>>.

47 Vegeu <<http://www.oecd.org/corruption/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>>.

seus clients. Els codis de conducta miren d'articular-ho i és per això que els elements comuns que hi ha són compromisos en relació amb:

Identificació de la persona o l'organització; veracitat i actualitat de la informació aportada al Registre; identificació dels objectius i interessos propis i dels clients que representen; veracitat i actualitat de la informació que faciliten en l'exercici de la seva tasca d'intermediació; respecte a la normativa vigent; no incitar els seus interlocutors a no respectar-la.

Aquests aspectes poden ser objecte d'un desenvolupament major o menor, però sembla que allò essencial és establir amb precisió suficient els principis que han d'inspirar l'actuació, com fa la Llei. El reglament en fa un desenvolupament a l'article 18.2, lletres a) fins a la o). S'ha de destacar que s'explicita el compromís de no instrumentalitzar la inscripció per donar-se publicitat o donar a entendre una situació privilegiada davant els poders públics (lletra l)); garantir el compliment pel seu personal de la normativa d'incompatibilitats durant i després de l'exercici de càrrecs públics (lletra m)); acceptar que la informació proporcionada es faci pública (lletra n)); i les mesures que se'ls imposin en cas d'incompliment de les obligacions establertes per la Llei (lletra o)), la qual cosa, òbviament, no implica renunciar a l'exercici de les accions de defensa previstes a l'ordenament.

Hi ha associacions professionals de grups d'interès que, com a garantia de la seva professionalitat davant la societat, estableixen uns estàndards d'exigència ètica molts alts per arribar-ne a ser membre. En aquest sentit, es pot consultar el *Code of Conduct de l'Association of Professional Political Consultants* (APPC) del Regne Unit.⁴⁸ Sembla 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 i els clients per als quals treballen, i, per tant, que el codi comú tingui un contingut suficient; sense pretendre'n una regulació exhaustiva.

11 Conclusions

És una bona notícia que amb el propòsit per part del Parlament de Catalunya de millorar la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern, s'hagi aprovat la primera regulació dels lobbys a l'Estat espanyol (títol IV de la Llei 19/2014). També ho és que el desenvolupament reglamentari necessari per a la seva execució s'hagi efectuat amb celeritat.

Els lobbys no deixen ningú indiferent, tenen detractors i defensors. Els primers són més freqüents en els estats amb ordenaments jurídics hereus de la tradició revolucionària francesa i els segons, en els anglosaxons; però tots coincideixen en el fet que, per ser compatibles amb la democràcia i l'estat de dret, és essencial la transparència de la seva activitat. La transparència esdevé així una eina al servei del bon govern. La legislació catalana segueix aquest plantejament.

La voluntat de fer transparent tota influència privada en els afers públics ha dut, en els darrers anys, a ampliar el concepte de lobby més enllà de la seva delimitació inicial d'intermediari per compte propi o d'altri i a canvi d'una retribució. La llei catalana fa seu aquest plantejament que incorpora la intermediació per interessos generals o/i a títol gratuït i opta per la denominació, no només per motius lingüístics, de *grup d'interès*. Sense fer-ne qüestió des d'un punt de vista conceptual, ens preguntem si amb recursos limitats per vetllar pel compliment de la normativa no hauria estat millor adoptar un plantejament més estret que posés l'accent en el control del lobby amb més capacitat d'afectar els pressupostos públics o el major nombre de persones.

Entenem que la Llei no configura la inscripció en el Registre de grups d'interès com una condició necessària per a l'exercici de les activitats d'intermediació que els són pròpies. És a dir, que aquest exercici sense inscripció no esdevé il·lícit i, per tant, punible. D'altra banda, considerem que si l'administració encarregada de la gestió del Registre entengués que la inscripció és obligatòria, en aquest moment no disposa d'un mecanisme coercitiu per fer-ho complir, ja que en la Llei manca una tipificació d'infraccions i sancions que

⁴⁸ Vegeu l'[APPC Code of Conduct](#), en el qual, com a mostra, es diu: «9. Member organisations and political practitioners must ensure that they do not benefit unreasonably by actions of any third party that, if undertaken by the member organisation or political practitioner would be considered a breach of the Code».

compleixi els estàndards del principi de legalitat en l'àmbit sancionador. Conscients dels arguments a favor de configurar un registre obligatori com a mitjà més efectiu per assolir els objectius de la Llei, no amaguem que ens sembla que iniciar-ne la regulació amb una opció per la voluntarietat és una mesura prudent, mesura que ajuda a assentar una cultura de transparència a la qual no estem acostumats en aquest àmbit i, també, a afinar l'instrumental per garantir-ne el compliment quan es decideixi pujar un graó més en l'escala de l'exigència fent-lo obligatori.

L'anàlisi de l'àmbit subjectiu d'aplicació ens permet raonar que les entitats categoritzades de corporacions de dret públic poden inscriure's per les activitats que desenvolupen al marge del que justifica la garantia institucional que els reconeix l'article 36 de la Constitució. També raonem que sindicats i associacions empresarials poden inscriure-s'hi per aquelles activitats que no formen part del diàleg social estrictament considerat. En canvi, creiem que la finalitat dels partits polítics inserida en la seva definició constitucional els deixa, tot i ser ens privats, fora del Registre, circumstància no predicable de les seves associacions i fundacions que hi estan vinculades.

Des de la constatació que només una acurada delimitació de les activitats susceptibles d'inscripció permet aspirar a aconseguir que el Registre compleixi les seves finalitats, veiem que la Llei considerada i, per les exigències del principi de jerarquia normativa, el reglament que la desenvolupa, queden lluny del grau de precisió assolit en normes d'estats que se n'ocupen des de fa bastants més anys. En tot cas, opinem que la tasca interpretativa per part de l'òrgan gestor del Registre davant les situacions que se li vagin plantejant no sols serà imprescindible, sinó que hauria d'inspirar les modificacions legals de futur que concretin millor la delimitació d'activitats. Igualment, que la millor eina per promoure el compliment dels objectius legals serà la difusió del contingut del Registre, per sobre del clàssic recurs al règim sancionador, el qual, com hem dit, a més presenta importants problemes des del punt de vista del principi de tipicitat de les infraccions.

L'exclusió de la inscripció de l'assessorament jurídic o professional obliga a una interpretació, per coherència amb els objectius de la Llei, que comprimeix l'estricta literalitat dels termes utilitzats si es vol evitar que sigui una via d'aigua que acabi enfonsant l'eficàcia de la Llei. En aquest punt, sembla que pot ser particularment necessari pensar en una futura modificació legal.

Pel que fa a la informació a subministrar i a publicar, veiem com la Llei opta per diferenciar entre la demanda comuna a tots els grups i aquella altra que discrimina a partir de les desigualtats objectives entre uns grups i uns altres. En tot cas, és menys exigent que altres normatives amb més anys de recorregut, la qual cosa també sembla raonable en aquest moment, des de la convicció que transformar una manera de fer requereix no només prescripcions legals sinó també que s'assimili socialment.

Finalment, considerem que el codi de conducta comú per a grups d'interès té un contingut mínim suficient que el reglament desenvolupa i que pot ser ampliat per decisions d'autoregulació dels mateixos grups o les seves associacions.

En definitiva, la nova Llei inicia un camí de regulació del lobby, cosa que valorem positivament, que es pot millorar i s'ha de millorar, des de l'experiència de la seva aplicació.